

# afipea

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



## MITOS LIBERAIS ACERCA DO ESTADO BRASILEIRO E BASES PARA UM SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE



Frente Parlamentar  
Mista do Serviço Público



FRENTE PARLAMENTAR MISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

MITOS LIBERAIS ACERCA DO ESTADO BRASILEIRO E BASES  
PARA UM SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

Brasília  
Associação dos Funcionários do Ipea  
2019

MITOS LIBERAIS ACERCA DO ESTADO BRASILEIRO E BASES PARA UM SERVIÇO PÚBLICO  
DE QUALIDADE  
Afipea-Sindical

COORDENAÇÃO EDITORIAL: José Celso Cardoso Jr.

REVISÃO: Cleandro Krause e Pedro Miranda

CAPA e DIAGRAMAÇÃO: João Inacio dos Santos Neto

EDIÇÃO DE IMAGENS: Luis Humberto Vieira Leite e Matheus Natan Martins Dutra

Afipea-Sindical

Mitos liberais acerca do Estado brasileiro e bases  
para um serviço público de qualidade. / J. Celso Cardoso  
Jr. ... [et al.]. – Brasília : Afipea-Sindical ; São Paulo :  
Quanta, 2019.

1.Desmonte do Estado. 2.Mitos liberais.  
3.Desenvolvimento brasileiro. 4.Serviço público de  
qualidade. I. Título.

CDD 320

2019 por Afipea-Sindical

ISBN: 978-85-63234-25-4

Direitos para esta edição

Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais,  
Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social - Instituto JUS.

Rua Doutor Clóvis de Oliveira, 166 - Vila Progredior

CEP: 05616-130 - São Paulo-SP

Fone/Fax: + 55 11 3385-0400



Impresso no Brasil - 2019

# MITOS LIBERAIS ACERCA DO ESTADO BRASILEIRO E BASES PARA UM SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

## **Apresentação Geral**

Afipea-Sindical.....7

## **Carta dos editores**

Sinoel Batista e Rosângela Vecchia.....11

## **Prefácio**

Antônio Augusto de Queiroz.....15

## **Capítulo I: Argumentos para combater o bullying institucional do governo Bolsonaro**

J. Celso Cardoso Jr. .... 19

## **Capítulo II: Atlas do Estado brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira**

Félix Lopez e Erivelton Guedes ..... 69

## **Capítulo III: Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento**

J. Celso Cardoso Jr. .... 97

## **Capítulo IV: Outra reforma administrativa é necessária: bases para uma refundação democrática do Estado no Brasil**

J. Celso Cardoso Jr. e William Nozaki ..... 114

## **Conclusões Gerais**

J. Celso Cardoso Jr. .... 125



## APRESENTAÇÃO GERAL

Este documento dá sequência a um trabalho anterior, também produzido e publicado pela Afipea-Sindical, QUE SERVIÇO PÚBLICO QUEREMOS.

Entre outubro de 2017 e janeiro de 2018, a Afipea, com o apoio do Fonacate, reuniu diversos pesquisadores do campo da administração pública, Estado e proteção social para produzir breves estudos sobre temas que despontavam na discussão pública acerca do papel do funcionalismo brasileiro. A campanha de difamação do serviço público promovida pelo próprio governo federal, com amplo apoio da mídia e do Banco Mundial, foi o pontapé para realizarmos aquele projeto.

O projeto se desenvolveu em três fases: i) entre outubro e novembro de 2017, a Afipea entrou em contato com as/os pesquisadoras/es e realizou discussões preliminares sobre os objetivos do projeto; ii) em 27 de novembro de 2017, realizou-se, com apoio do Fonacate, um seminário no auditório Nereu Ramos do Congresso Nacional, quando foram apresentadas versões preliminares das contribuições; e iii) entre janeiro e abril de 2018, foram finalizados os textos, bem como elaborada a síntese que veio a ser apresentada na 5ª Conferência de Carreiras Típicas de Estado (CONCATE).

Estiveram envolvidos diretamente as/os seguintes pesquisadoras/es e colaboradoras/es: Alessandra de Moura Cadamuro – DIEESE/DF, Antonio Lassance – IPEA, Daniela Verzola Vaz – UNIFESP, Felix Garcia Lopez Jr. – IPEA, Fernando Augusto Mansor de Mattos – UFF, Joana Mostafa – IPEA, Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna – UFRJ, Mário Lisboa Theodoro – Consultoria Legislativa/Senado Federal.

Para a presente edição, colaboram voluntariamente: Erivelton Guedes, Cleandro Krause, Felix Garcia Lopez Jr. e José Celso Cardoso Jr., todos do IPEA, além de William Nozaki, professor da Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Assim como aquele, este novo documento acerca da mesma temática é de inteira e exclusiva responsabilidade da Afipea-Sindical, na crença de que as entidades de servidores públicos se coloquem como protagonistas do diálogo com a sociedade brasileira sobre o que é e como funciona, verdadeiramente, o Estado e o serviço público em nosso país.

Boa leitura e reflexão a todxs!

*“Sem embargo, a insistência em avaliar o desempenho dos trabalhadores e de medir certas formas de trabalho que são por natureza contrárias à quantificação fez, de modo inevitável, que fosse necessário criar uma capa adicional de gerência e burocracia. Com isso, o que temos diante de nós não é uma comparação direta dos rendimentos ou desempenhos dos trabalhadores, mas sim uma comparação entre representações auditadas do desempenho ou do rendimento. Ocorre então um curto circuito insuperável: o trabalho começa a orientar-se em função da geração de representações mais que aos objetivos oficiais do trabalho em si. Segundo um estudo antropológico realizado sobre a administração a nível local no Reino Unido, ‘faz-se mais esforço por assegurar que os serviços oferecidos pelas autoridades locais sejam representados corretamente que por melhorar concretamente tais serviços’. Esta inversão de prioridades é um dos principais sintomas de um sistema que, sem hipérbole alguma, pode ser caracterizado de estalinismo de mercado. O que o capitalismo tardio toma do estalinismo, para repetir o ponto, é esta primazia da avaliação dos símbolos do desempenho sobre o desempenho real.” (p. 75-76, tradução livre)*

**Mark Fisher,  
Realismo Capitalista: não há alternativa?  
Buenos Aires: Caja Negra, 2017.**

*“A partir do momento em que os homens políticos optam por gerenciar em vez de governar, defendendo os valores da empresa mais do que os do Estado, apelando para a mobilização dos indivíduos mais do que para a defesa dos serviços públicos, eles entram em uma armadilha. (p. 275)*

*(...) A ideologia gerencialista mata a política. Preconizando uma exigência de resultados e de eficácia, ela desloca a política para o terreno do desempenho e da rentabilidade. Nesse contexto, os valores se perdem. (...) A política se torna um mercado. (p. 275)*

*(...) A política não é mais portadora da esperança. Ela não encarna mais um projeto de mudança, o sonho de uma sociedade melhor, melhoria do estar junto, uma exaltação dos valores democráticos e republicanos. (p. 276-277)*

*(...) O estresse, a ansiedade, o esgotamento profissional são tratados em nível individual em seus efeitos psíquicos ou psicossomáticos, com o auxílio de psicólogos e de psiquiatras. A empresa externaliza desse modo as consequências da violência das relações de trabalho que ela gera. (p. 310)*

*(...) O desempenho ou a morte! Em tal contexto, todos os golpes são permitidos. (...) Apenas os resultados importam. (...) Cada um se torna o empreendedor de sua própria vida. (...) Da infância à aposentadoria, a gestão de si mesmo torna-se uma necessidade para se integrar. (p. 311)*

*(...) Os paradigmas da gestão foram concebidos para gerenciar as coisas. Eles não podem ser aplicados aos homens sem ultrajar o princípio moral que impõe tratar a pessoa humana como um fim em si mesma. (p.312)*

*(...) Repensar a gestão é imaginar outras formas de governabilidade, capazes de construir mediações entre os interesses dos acionistas, dos clientes e do pessoal, levando em conta o respeito pelo meio ambiente, as solidariedades sociais e as aspirações mais profundas do ser humano.” (p. 313)*

**Vincent de Gaulejac,  
Gestão como Doença Social: ideologia, poder  
gerencialista e fragmentação social.  
São Paulo: Ideias & Letras, 2007.**



## CARTA DOS EDITORES

O Instituto JUS, organização da sociedade civil, tem entre suas finalidades a realização e promoção de estudos e pesquisas nas temáticas da gestão pública e não poderia deixar de se interessar pelo atualíssimo estudo Mito Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade, coletânea de artigos produzidos por diversos servidores públicos, pesquisadores vinculados ao IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada que, motivados pelo debate sobre o funcionalismo brasileiro, vêm desde 2017 promovendo um amplo debate sobre o serviço e as carreiras no setor público no Brasil.

O projeto teve início com a publicação pela Afipea-Sindical do trabalho “Que Serviço Público Queremos” e a presente publicação dá seguimento aos estudos anteriores, sempre com a preocupação de colaborar no debate sobre a administração pública e seus servidores, no Brasil da atualidade.

No tema inicial Argumentos para combater o bullying institucional do governo Bolsonaro, J. Celso Cardoso Jr. expõe a visão ideologizada e negativa dos grupos políticos que estão no Governo desde 2016, acerca do peso e do papel do Estado nas relações econômicas e sociais do país, criminalizando a atuação governamental e parte dos seus servidores, considerados males em si, que devem ser combatidos. Analisa a agenda política, as decisões recentes e os projetos de Lei em tramitação no Congresso em um contexto retórico de ajuste fiscal, de redução das estruturas do Estado e dos gastos com pessoal. Medidas postas em contraposição a outra agenda para o Brasil do século XXI e que deveria buscar a elevação e homogeneização do padrão de vida da população residente no país, por meio das reformas inadiáveis, a saber: reforma tributária e fiscal; revolução técnico-científica-produtiva; refundação dos poderes Legislativo e Judiciário e revolução na cultura dos direitos.

De posse dos dados do Atlas do Estado brasileiro, Félix Lopez e Erivelton Guedes constroem uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira, apresentando padrões e tendências essenciais sobre a evolução da ocupação no setor público brasileiro

de 1995 a 2016, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal e nos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Demonstram que o perfil da força de trabalho em cada nível federativo e em cada um dos poderes da República são muito diferentes e é preciso evitar discussões excessivamente genéricas ao tratar do servidor público, sem considerar as mudanças estruturais em áreas como a saúde e a educação e seus processos de descentralização com ampliação da prestação de serviços públicos nos municípios brasileiros depois de 1988. Longe, portanto, da retórica de expansão descontrolada em tamanho e despesas com pessoal no setor público, principalmente no âmbito federal. Medidas de melhoria e eficiência na prestação dos serviços públicos à população demandam compreensão precisa, detalhada e abrangente sobre as transformações do setor público brasileiro das últimas décadas.

Explorando a temática do Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento, J. Celso Cardoso Jr. reflete sobre as primeiras medidas tomadas pelo Governo Bolsonaro, compara as estruturas do Estado brasileiro nos mandatos dos últimos Presidentes, a partir de 2003 até 2019 em três importantes dimensões: a republicana em que analisa a repartição e o equilíbrio do poder entre cidadãos e organizações estatais, transparência dos processos decisórios e de controle de resultados, controle social sobre os poderes e sobre os meios de comunicação; a democrática que trata da organização política da sociedade e suas complexas formas de solução de conflitos, sua democracia representativa, participativa e deliberativa. E, por fim, do desenvolvimento em seus aspectos de inserção internacional, crescimento, emprego e renda, estrutura produtiva, infraestrutura, sustentabilidade, proteção social e fortalecimento do Estado.

A contribuição dos autores é importantíssima para a compreensão das dimensões do processo de desmonte do Estado brasileiro em um cenário cada dia mais autoritário e retrógrado, a ponto de comprometer a “construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional”, sem se furtar de formular propostas para retomar o caminho da democracia e do desenvolvimento.

Gostaria de agradecer a esses incansáveis servidores públicos pelo seu protagonismo na defesa do Estado brasileiro da forma como a sociedade o desenhou e consolidou na Constituição de 1988.

A todos uma boa leitura!

*Sinoel Batista*  
Presidente  
Instituto JUS

*Rosângela Vecchia*  
Coordenadora do GT de Gestão de  
Pessoas e Reforma do Estado  
Instituto JUS



## PREFÁCIO

O livro “MITOS LIBERAIS ACERCA DO ESTADO BRASILEIRO E BASES PARA UM SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE” preenche uma importante lacuna no debate sobre a reforma do aparelho de Estado, que está em curso no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo Federal.

A agenda de reforma do aparelho de Estado, que retoma ideias e proposta de raiz neoliberal, já intentadas nos governos FHC 1 e 2, considerando a abrangência, a profundidade, a velocidade e a prioridade que o governo tem conferido à sua agenda de reforma do Estado, com privatizações, terceirização e desmonte da Administração e dos Serviços Públicos, caminha para o desmonte da Administração Pública e precisa urgentemente ser compreendida, denunciada e combatida. E se não houver correções de rumos, a reforma poderá comprometer a capacidade institucional e instrumental do Estado nas dimensões regulatórias, de fiscalização e controle e, principalmente, no atendimento às demandas da população por bens e serviços públicos de qualidade.

Nessa perspectiva, o livro organizado pela Afipea-Sindical e apoiado por diversas entidades representativas de servidores públicos e também da sociedade civil – por sua oportunidade, importância estratégica e pelas credenciais dos autores e colaboradores diretos e indiretos da obra, além do modo como foi estruturado – cumpre com maestria essa função, pois fornece dados, informações e análises suficientes para combater a narrativa oficial, desnudando os mitos liberais acerca do Estado.

A publicação está estruturada em quatro capítulos, que analisam os principais aspectos da visão ideológica do atual governo a respeito do papel e da importância do Estado brasileiro, traçam um perfil da Administração Pública Federal, revelam o caráter fiscalista das propostas governamentais e denunciam a ofensiva neoliberal na perspectiva do desmonte do Estado em suas dimensões de bem-estar e democracia.

O primeiro capítulo chama atenção para o preconceito, a desinformação e o ataque ao Serviço Público embutidos nas diversas propostas sobre reforma do aparelho de Estado, evidenciando a

visão negativa, reducionista e persecutória dos altos escalões do governo a respeito da função e do papel do Estado, da máquina pública e de seus servidores, que são acusados de corruptos, ineficientes e capturados pela esquerda estatizante, numa espécie de bullying institucional.

O segundo capítulo, escrita por Félix Lopes e Erivelton Guedes, traz uma radiografia do serviço público e um perfil da força de trabalho da União em perspectiva comparada com estados e municípios, apresenta dados e análises sobre a escolaridade, a remuneração e a desigualdade de gênero, além de reunir evidências sobre a falácia a respeito do suposto inchaço e ineficiência da máquina pública.

O terceiro capítulo do livro, tendo como parâmetros os arranjos institucionais e as propostas de reforma do Estado e do aparelho de Estado dos Governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, joga luzes sobre o neoliberalismo e a ofensiva neoliberal do atual governo, que, sob a lógica do ajuste fiscal, pretende o desmonte do Estado, com menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. Nessa perspectiva, compara o tamanho, o papel da estrutura ministerial e seus reflexos sobre pretensões governamentais, alertando sobre as possibilidades de crise e até de riscos à democracia.

O quarto capítulo cuida de pensar na reforma administrativa necessária, num contexto amplo de mudanças, com o propósito de fornecer as bases para uma refundação democrática do Estado no Brasil. Isso incluiria outras reformas e com outro formato, entre as quais a Política, a Econômica e a do Estado.

Por fim, à guisa de conclusão, exorta para a necessidade de amplo e profundo debate em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal, que esteja preparado e vocacionado à formulação e implementação das políticas públicas destinadas a cumprir os objetos e fundamentos da República, de que trata o art. 3º da Constituição Federal.

O livro se impõe como leitura obrigatória de todos que se interessam pelo tema – gestores, jornalistas, analistas políticos, dirigentes sindicais etc. – tanto para compreender, e eventualmente combater os pontos nefastos da reforma do governo Bolsonaro, quanto para agir pela refundação do Estado Democrático no Brasil.

Trata-se, portanto, de obra fundamental para organizar a resistência

em bases sólidas, com argumentos e informações qualificadas, e também para apontar alternativas que melhorem a eficiência, a eficácia e a efetividade do Serviço Público em substituição à mera demolição do Estado de Bem-Estar Social.

Boa leitura!

*Antônio Augusto de Queiroz*<sup>1</sup>

Jornalista, consultor e analista político, Diretor de Documentação  
licenciado do DIAP (Departamento Intersindical  
de Assessoria Parlamentar)

---

<sup>1</sup> O autor de várias publicações sobre políticas públicas e processo decisório.



## CAPÍTULO I

### Argumentos para combater o *bullying institucional* do governo Bolsonaro<sup>1</sup>

#### 1. Preâmbulo Conclusivo

Desde 2016, e com maior ênfase desde 2019, os grupos políticos que assumiram o comando do país, e os detentores de cargos públicos de alto escalão que os acompanham, mesmo aqueles que já são servidores concursados, portanto, supostamente a serviço do Estado e da Sociedade, possuem em comum uma visão extremamente 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.

Por essa razão fundamental, acusam o Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos como males em si, que devem ser combatidos e combatidos – já que por ora seria mesmo impossível extirpá-los completamente da vida econômica e social tal como ela é há milênios! – para que as supostas virtudes inatas dos indivíduos e – falácia da composição à parte – dos mercados autorregulados (entendidos simplesmente como a somatória das vontades e iniciativas individuais!) possam florescer para o bem geral dos mesmos e do País.

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 essa sanha reducionista, (de preços e quantidades), persecutória (contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e práxis político-ideológica) e criminalizadora da

---

<sup>1</sup> A cargo de J. Celso Cardoso Jr. (Afipea-Sindical). Agradecemos a contribuição de José Carlos dos Santos na produção de informações e textos acerca do tema do combate à corrupção e mecanismos legais já existentes no Brasil. E agradecemos também a valiosa ajuda da Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais, para a produção das informações sobre os projetos em tramitação legislativa no Congresso Nacional acerca dos temas Administração Pública e Funcionalismo Público. As opiniões e análises aqui expostas são de responsabilidade do autor.

própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf. LRF/2000, EC 95/2016, e propostas ora em curso).

Prova disso é a sequência de atos do executivo federal contra instâncias e protocolos de validação técnico-científica e de governança de programas de órgãos do Estado Brasileiro, que demonstra que o governo atual desconsidera evidências científicas e decisões técnicas em prol de um empobrecimento e desqualificação nunca antes vista do debate. Alguns exemplos são eloquentes.

Quadro 1: Casos de Bullying Institucional do Governo Bolsonaro contra Organizações do Setor Público Federal Brasileiro.

<b>IBGE</b>	Desqualificação dos dados divulgados, fragilizando a imagem e confiança da Instituição. Alteração/redução do questionário do Censo Demográfico e as mudanças na metodologia de coleta às vésperas de sua realização apresentam um grande risco à qualidade dos dados censitários. Plano de alterações do Censo levou à exoneração de dois diretores (de Pesquisa e de Informática) envolvidos na operação em momento crucial para a execução do trabalho.
<b>IBAMA, ICMBio</b>	A gestão de IBAMA e ICMBio tem sido marcada pelo tom difamatório adotado pelo Ministro do Meio Ambiente e pelo Presidente da República, que desautorizam publicamente ações de seus servidores.
<b>BNDES, FINEP</b>	Processo de decisão técnica e gestão de programas no BNDES também foi desconsiderado e atacado com o afastamento da chefe do Departamento de Meio Ambiente, que responde pela gestão do Fundo Amazônia.
<b>INEP, Instituições públicas de ensino superior de ensino superior e de C&amp;T (CNPq, CAPES)</b>	Ministro da Educação nomeou reitores ignorando consultas realizadas às comunidades acadêmicas, como na Universidade Federal da Grande Dourados na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Instituições de ensino superior foram alvo dos ataques do governo federal, que as acusa de fazer “balbúrdia e, dessa forma, tenta justificar cortes no orçamento da pesquisa e de universidades públicas, institutos e Cefet. Carreiras de C&T, que operam todos os institutos públicos de pesquisa nas mais diversas áreas do conhecimento, vêm perdendo de 10 a 15% de seus quadros anualmente, ameaçando a maioria dos institutos de extinção em curto período.
<b>Fiocruz, Anvisa, IPEA</b>	Críticas de dirigentes baseadas tão somente em vivências pessoais ao 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira desenvolvido pela FIOCRUZ, por meio do embargo da pesquisa, e também ao Atlas da Violência 2019 no IPEA, em seu lançamento.
<b>INPE</b>	Governo cortou 95% dos recursos destinados aos programas para políticas sobre mudanças climáticas, afrouxou o combate ao desmatamento da Amazônia e aos crimes ambientais, acelerou o ritmo de liberação de agrotóxicos e alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente e do Comitê de Compensação Ambiental Federal. Desqualificação dos dados divulgados de desmatamento da Amazônia, fragilizando a imagem e confiança da Instituição, com subsequente exoneração de seu diretor, cujo mandato iria até 2020.

Fonte: Elaboração própria.

A alteração/redução do questionário do IBGE para o Censo Demográfico 2020 e as mudanças na metodologia de coleta às vésperas de sua realização representam um grande risco à qualidade dos dados censitários<sup>2</sup>. De forma similar, o processo de decisão técnica e gestão de programas no BNDES também foi desconsiderado e atacado com o afastamento da chefe do Departamento de Meio Ambiente, que responde pela gestão do Fundo Amazônia<sup>3</sup>.

Na área ambiental, vem ocorrendo o desmonte de políticas públicas com base em opiniões que também desconsideram estudos científicos. O atual governo cortou 95% dos recursos destinados aos programas para políticas sobre mudanças climáticas, afrouxou o combate ao desmatamento da Amazônia e aos crimes ambientais, acelerou o ritmo de liberação de agrotóxicos e alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente e do Comitê de Compensação Ambiental Federal. Além disso, a gestão de IBAMA e ICMBio tem sido marcada pelo tom difamatório adotado pelo Ministro do Meio Ambiente e pelo Presidente da República, que desautorizam publicamente ações de seus servidores. O mesmo ocorre no caso do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), quando o Ministro, sem rigor científico e com o objetivo de substituir o Instituto no monitoramento da Amazônia, desqualifica-o publicamente e caracteriza-o como ineficaz no controle do desmatamento.

O desrespeito e intervenções injustificadas vêm ocorrendo também em instituições públicas de ensino superior e de ciência e tecnologia (C&T). Recentemente, o Ministro da Educação nomeou reitores ignorando consultas realizadas às comunidades acadêmicas, como na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Instituições de ensino superior foram alvo dos ataques do governo federal, que as acusa de fazer “balbúrdia” e, dessa forma, tenta

---

2 O Censo Demográfico é fundamental para a produção de estatísticas municipais tão necessárias para a formulação de políticas públicas. Atualmente, as mudanças estão sendo conduzidas desconsiderando os protocolos de validação e a qualidade técnica do trabalho dos funcionários do IBGE, que são referência na comunidade internacional de estatística.

3 Segundo a própria direção do BNDES, o afastamento foi justificado para atender as alegações do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, sobre supostas irregularidades na gestão do Fundo. No entanto, o Fundo é um dos mecanismos financeiros mais controlados e auditados do país, tendo recebido avaliação técnica positiva pelo TCU.

justificar os cortes no orçamento da pesquisa e de universidades públicas, institutos e Cefet. Cabe ressaltar que carreiras de C&T, que operam todos os institutos públicos de pesquisa nas mais diversas áreas do conhecimento, vêm perdendo de 10 a 15% de seus quadros anualmente, ameaçando a maioria dos institutos de extinção em curto período.

Igualmente preocupantes são as críticas de dirigentes baseadas tão somente em vivências pessoais ao 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira desenvolvido pela FIOCRUZ, por meio do embargo da pesquisa (posteriormente liberada), e também ao Atlas da Violência 2019 no IPEA, em seu lançamento. Decisões arbitrárias e opiniões pessoais se tornam comuns nas novas direções e ministérios.

Por sua vez, no âmbito parlamentar, como nos diz o documento Olhar Político (Ano III, n. 027, de 1º de agosto 2019), produzido pela Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais,

*“Com a conclusão da votação da Reforma da Previdência na Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional deverá priorizar a votação de um conjunto de medidas centrado no controle dos gastos públicos, no rateio de recursos tributários, no estímulo de setores da economia, em microrreformas administrativas com grande repercussão sobre o funcionalismo público, na atualização da legislação penal e processo penal e na mudança do sistema sindical, com o fim da unicidade. Além disso, os parlamentares deverão apreciar o projeto de previdência dos militares das Forças Armadas. Entre as medidas que poderão ser apreciadas na agenda pós-reforma, temos:*

## Quadro 2: Projetos em Tramitação Legislativa no Congresso Nacional sobre Administração Pública. Brasil, agosto 2019.

### **Administração Pública**

**Reforma da Lei de Licitações** – PL 1292/1995 (PL 6814/2017) | O plenário aprovou o texto-base do deputado Augusto Coutinho (SD/PE), restando pendente a votação de destaques. O projeto retornará para votação final no Senado.

**Governança Pública** – PL 798/2019 (PL 9163/2017) | Aguarda a designação de relator na CTASP da Câmara.

**Resumo:** O projeto visa substituir a atual Lei de Licitações por um novo conjunto de regimentos, visando a adequação aos meios eletrônicos, mudança do sistema de menor preço para o de melhor projeto (ainda que com maior custo) e desburocratização dos processos.

**Organizações Sociais** – PL 10720/2018 | Aguarda parecer do relator, Orlando Silva (PCdoB/SP), na CTASP da Câmara.

**Resumo:** O projeto altera os critérios e requisitos para a qualificação de entidades privadas como organizações sociais e dispõe sobre regras para celebração, controle e rescisão dos contratos de gestão.

**Regras e Instrumentos para eficiência da Administração Pública** PL 7843/2017 | Aguarda a designação de relator na CCJC da Câmara.

**Resumo:** O projeto visa criar instrumentos que melhorem o funcionamento dos órgãos públicos da administração pública. Entre as propostas estão: processo eletrônico em todos os setores; vedação de exigência, por parte do cidadão, de apresentação de documentos e informações que já estejam disponíveis em bases de dados públicos e aumento de informações disponíveis nos portais de transparência.

**Uso de Assinaturas Eletrônicas e a Prestação de Serviços de Certificação** – PL 7316/2002 | Aguarda parecer do relator, deputado Édio Lopes (PL/RR), na CCJC.

**Resumo:** A proposta visa permitir a autenticação dos documentos eletrônicos e facilitar o comércio e outras relações contratuais via internet, abrindo a possibilidade de contratos, por exemplo com instituições financeiras, sejam celebrados no âmbito eletrônico.

**Lei de Responsabilidade Gerencial** – PLP 494/2018 | Aguarda designação de relator na CCJC da Câmara.

**Resumo:** O intuito da proposta é obrigar os projetos de lei que instituem políticas públicas a apresentar uma avaliação prévia das medidas propostas, com o objetivo de garantir a o tripé da política pública: eficiência, eficácia e efetividade.

**Regulamentação do contrato de desempenho na administração pública** – PL 10217/2018 – aguarda parecer do relator, deputado Tiago Mitraud (Novo/MG), na CTASP da Câmara.

**Resumo:** A proposta prevê o estabelecimento de acordo entre entidade ou órgão supervisor e outro que será supervisionado, a fim de instituir metas de desempenho, prazos de execução e indicadores de qualidade a serem alcançados, podendo, em caso de insuficiência de desempenho, ser rescindido o contrato. O ente supervisionado terá, em contrato, a autonomia e possibilidade de flexibilizar ações, como por exemplo o direito de receber e aplicar receitas de fontes não-orçamentárias, não previstas inicialmente no contrato.

**Sistema de avaliação de políticas públicas** – PEC 26/2017 | Aguarda votação em 1º turno no Plenário do Senado.

**Resumo:** Cria um sistema de avaliação permanente de políticas públicas a fim de se aferir a efetividade das ações governamentais não só na visão econômica, mas também social. Assim o texto ainda altera a área de atuação do Tribunal de Contas da União, para permitir a realização de auditorias operacionais para o acompanhamento de longo prazo de políticas públicas especificadas no Plano Plurianual.

**Sistema nacional para gestão de investimentos públicos** – PLS 459/2017 C | Pronto para pauta no Plenário do Senado.

**Resumo:** O projeto cria o Sistema Nacional de Investimento Público (Snip), a ser instituído pelo Executivo federal, englobando União, estados, Distrito Federal e municípios, que contará com uma carteira de iniciativas de investimento, na forma de um banco de projetos, que individualizará as necessidades e oportunidades de uso de recursos públicos. Qualquer empreendimento a ser executado com recursos federais, total ou parcialmente, deverá constar do banco de projetos.

**Plano de Revisão Periódica de Gastos** – PLP 504/2018 | Aguarda a designação de relator na CTASP da Câmara.

**Resumo:** O projeto obriga o presidente da República a encaminhar, todo ano, ao Congresso Nacional na abertura de seus trabalhos, um Plano de Revisão Periódica de Gastos que conterà avaliações de programas, de vinculações orçamentárias, de subsídios e subvenções, e de renúncias de receitas do governo federal, que servirão de base para a elaboração das leis orçamentárias.

**Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal** – PLP 149/2019 | Aguarda a instalação de comissão especial na Câmara.

**Resumo:** O Projeto é uma reedição do Plano de Recuperação Fiscal, com intuito de tentar resgatar a economia dos entes federados que estão

em dívida com a União. O governo federal abriria linha de crédito especial para os estados endividados, bem como a postergação de pagamento de parcelas atrasadas, desde que o ente federado adote uma série de medidas de contenção de gastos e aumento de receitas, tal como congelamento de salário do funcionalismo público, aprovação de reestruturação dos planos de cargos e salários e previdência dos servidores, vedação de concessão de renúncia fiscal, privatização de empresas públicas, entre outras medidas.

**Lei de Finanças Públicas** – PLP 295/2016 | Aguarda a criação de comissão especial na Câmara.

**Resumo:** O projeto estabelece normas gerais, para os três entes federados, sobre orçamento, planejamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação. Entre os principais pontos estão: planejamento da administração pública será orientado para resultados; antecipação do prazo de envio do projeto do Plano Plurianual (PPA) para 30 de abril, igualando-o ao da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e o PPA terá por base o programa de governo apresentado pelo candidato vitorioso nas eleições (presidente, governador ou prefeito) e, no caso federal, terá anexo com objetivos da estratégia fiscal para o período de 10 anos.

**Regime de Responsabilidade Compartilhada** – PLP 64/2019 | Aguarda designação de relator na CAE.

**Resumo:** institui o Regime de Responsabilidade Compartilhada, que impede que os entes da federação (nos três níveis), em caso de registrarem resultado primário negativo no acumulado dos 12 meses encerrados em junho de um ano para outro, realizem as seguintes ações: i) concedam aumento remuneratório para servidores e empregados públicos, exceto por sentença judicial; ii) criem cargos ou modifiquem a estrutura de carreiras; iii) realizem novos concursos públicos, exceto para reposição de vacância; iv) criem ou majorem o valor de auxílios ou vantagens; v) criem novas despesas obrigatórias. Por outro lado, o texto estabelece que em caso de resultado primário positivo, a União poderá destinar até 5% desse resultado na forma de bônus aos servidores públicos, na forma de regulamento.

Fonte: Olhar Político (Ano III, n. 027, de 1º de agosto 2019), produzido pela Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais.

### Quadro 3: Projetos em Tramitação Legislativa no Congresso Nacional sobre Funcionalismo Público. Brasil, agosto 2019.

#### **Funcionalismo Público**

**Redução de gastos públicos, elevação de alíquota previdenciária de servidores, redução de jornada dos servidores com salário proporcional, demissão de servidor público estável e privatizações** – PEC 423/2018 | Aguarda a designação de relator no âmbito da CCJC na Câmara. Proposição análoga também tramita na CCJC, trata-se da PEC 438/2018, que também aguarda a designação de relator.

**Resumo:** visa à redução de gastos públicos, elevação de alíquota previdenciária de servidores, redução de jornada dos servidores com salário proporcional, demissão de servidor público estável e privatizações.

**Demissão de Servidor Público Estável por Insuficiência de Desempenho** – PLP 51/2019, PLP 248/1998 e PLS 116/2017 C | O PLP 51/2019, aguarda a designação de relator na CTASP da Câmara; O PLP 248/1998, está pronto para a pauta no Plenário da Câmara dos Deputados, para revisão de emendas do Senado Federal; Já o PLS 116/2017 C, aguarda a votação de parecer favorável da senadora Selma Arruda (PSL/MT), no âmbito da CAS do Senado.

**Resumo:** A proposta dos projetos é regulamentar o dispositivo constitucional que prevê a demissão do servidor que tem desempenho abaixo do esperado. A principal proposta hoje, o PLS 116/2017, prevê a instituição de modelos de avaliação de desempenho, sob aspectos objetivos (com maior peso de avaliação) e subjetivos (com menor peso).

**Regulamentação do direito de greve dos servidores públicos** – PL 4497/2001 e PLS 375/2018 | O PL 4497/2001 aguarda a designação de relator no âmbito da CCJC da Câmara; já o PLS 375/2018 aguarda a designação de relator na CCJ do Senado.

**Resumo:** O PL 4497/2001 estabelece as regras e direitos dos servidores grevistas, proibindo a administração pública de fazer qualquer ameaça ao exercício do direito de greve e prevê punições para os funcionários que abusarem dessa garantia. Os serviços considerados essenciais deverão garantir o atendimento indispensável e, caso não seja cumprido, o Estado poderá contratar serviço terceirizado para prover o atendimento.

Já o PLS 375/2018 prevê que o exercício da greve será autorregulamentado pelas entidades sindicais representativas dos servidores públicos e acolhido pelos Observatórios das Relações de Trabalho, de caráter tripartite, a serem criados no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios. Se for serviço essencial, a paralisação fica limitada à 40% do total dos servidores e, em caso de serviços de saúde, à 20% do total dos trabalhadores.

**Regulamentação do Teto Remuneratório dos Agentes Públicos** – PL 6726/2016 | Aguarda a recriação de Comissão Especial na Câmara. O projeto poderá ser apreciado diretamente pelo Plenário da Câmara.

**Resumo:** O projeto original prevê uma série de gratificações e adicionais que estarão sujeitos ao teto constitucional, por serem de natureza remuneratória. Por outro lado, há uma série de percepções, com intuito de ressarcir o servidor, que estão fora do teto.

**Outros temas ainda em formatação legislativa:**

- Ampliação da possibilidade de contratação temporária no serviço público;
- Modificação do valor pago a título de auxílio funeral aos servidores públicos;
- Nova sistemática do pagamento de ajuda de custo e auxílio moradia dos servidores públicos federais; e
- Reestruturação das carreiras dos servidores públicos federais.

Fonte: Olhar Político (Ano III, n. 027, de 1º de agosto 2019), produzido pela Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais.

Em outras palavras, ainda que em meio aos cerca de vinte projetos em curso possa e deva haver pontos positivos em si mesmos<sup>4</sup>, o certo é que a agenda acima listada não pretende reformar o Estado nacional para, ainda que os discursos oficiais e da grande mídia assim o digam, racionalizar gastos ou incrementar a eficácia e a efetividade das políticas públicas em favor das populações e territórios mais vulneráveis e desassistidos, combatendo, assim, as históricas desigualdades e heterogeneidades das estruturas econômicas e sociais brasileiras.

Como bem resume Queiroz (2019: 1-2),

*“O novo desempenho ou a reestruturação da Administração Pública, que incluiria medidas constitucionais e infraconstitucionais, algumas das quais já em tramitação no Congresso Nacional, deve focar na automação e digitalização dos serviços públicos e na redução de custos com estrutura e pessoal. O trabalho está sendo*

4 Referimo-nos aqui, por exemplo, às necessárias revisão e reestruturação das carreiras e planos de cargos e remunerações dos servidores públicos federais, bem como à avaliação institucional e pessoal de desempenho no setor público. Mas em ambos os casos, trata-se mais de incentivar processos de profissionalização e responsabilização das organizações e seus servidores, que – como querem o governo, segmentos do empresariado e da mídia corporativa, além da maioria parlamentar conservadora – deflagrar movimentos de cunho reducionista (de preços e quantidades), persecutório (contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e práxis político-ideológica) e criminalizadora da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores.

*formulado e coordenado pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia, que tem sob sua subordinação a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal.*

*A ideia geral, dentro da lógica do ajuste fiscal, consistiria:*

- 1) no enxugamento máximo das estruturas e do gasto com servidores, com extinção de órgãos, entidades, carreiras e cargos;*
- 2) na redução do quadro de pessoal, evitando a contratação via cargo público efetivo;*
- 3) na redução de jornada com redução de salário;*
- 4) na instituição de um carreirão horizontal e transversal, com mobilidade plena dos servidores;*
- 5) na adoção de critérios de avaliação para efeito de dispensa por insuficiência de desempenho;*
- 6) na ampliação da contratação temporária; e*
- 7) na autorização para a União criar fundações privadas, organizações sociais e serviço social autônomo – cujos empregados são contratados pela CLT – para, mediante delegação legislativa, contrato de gestão ou mesmo convênio, prestar serviço ao Estado, especialmente nas áreas de Segurança (Saúde, Previdência e Assistência Social), Educação, Cultura e Desporto, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Turismo e Comunicação Social, entre outros.*

*Além da redução das estruturas e de pessoal, bem como da adoção dessas novas modalidades de contratação, algo que iria absorver as atividades dos órgãos, das entidades e de carreiras extintos, o governo também pretende:*

- 1) intensificar a descentralização, mediante a transferência de atribuições e responsabilidades para estados e municípios;*
- 2) criar programas de automação e digitalização de serviços, especialmente no campo da seguridade social;*
- 3) terceirizar vários outros serviços públicos, inclusive na atividade-fim, como previsto na Lei 13.429/2017; e*
- 4) regulamentar, de modo restritivo o direito de greve do servidor público.”*

Desta maneira, no cerne de tais propostas estão: i) como fundamento, a suposta negatividade intrínseca do Estado; e ii) como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: i) um Estado plutocrático<sup>5</sup>; e ii) organizações, instituições e servidores a serviço

<sup>5</sup> Proveniente do grego, a palavra Plutocracia significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em

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... Menos república, menos democracia = menos desenvolvimento, menos unidade territorial, menos coesão social.

Em suma, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o atual governo age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional. Desta feita, pelas razões expostas, torna-se necessário e urgente denunciar os mitos liberais acerca do Estado brasileiro e combater os efeitos deletérios da agenda em curso.

## **2. Antecedentes Lógico-Históricos**

De que é composto o Estado? O que explica sua formação e composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica as mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? Por que o “tamanho” e a “eficiência” do Estado passaram a ser obsessão da mídia e de determinados setores da sociedade, no Brasil e alhures?

Essas e outras questões não possuem respostas rápidas nem fáceis. De todo modo, em termos bastante gerais, seria possível dizer que respostas a essas intrincadas questões passam pelo entendimento de acordo com o qual o “tamanho” do Estado, a cada momento histórico e contexto geográfico específico, estaria a refletir uma somatória ampla e provavelmente contraditória de processos sociopolíticos simultâneos, destinados quase todos a tentar transformar o Estado – melhor seria dizer: seus diferentes e heterogêneos segmentos, organizações e instituições – em agente

---

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.

de indução ou mesmo de transformação das estruturas econômicas e sociais de determinado país ou região. Transformações estas que, historicamente, assumiram formatos e conteúdos os mais variados, espelhando desde interesses particulares de determinada classe ou fração de classe em dominância no poder, como, talvez, interesses nacionais a serviço do bem comum. Devemos lembrar, ainda, da possibilidade de que possam espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou exclusivos de parte (também geralmente hegemônica) da burocracia estatal em cada caso.

Buscando exemplificar o que foi dito no parágrafo anterior, e atendendo-se apenas à dimensão relativa à composição da força de trabalho ocupada no setor público, suponhamos configurações de Estado derivadas dos três casos hipotéticos acima sugeridos.

**Caso A:** Estados Oligárquicos. No primeiro caso, em que o quantitativo de pessoal reflete decisões de um Estado voltado a satisfazer interesses particulares de determinada classe ou fração de classe hegemônica no poder, exatamente como em certos casos de Estados monárquicos e Estados mercantilistas despóticos dos séculos XVI ao XIX; é de se supor que, neste caso, haja muitas pessoas ocupadas em torno do cumprimento de funções ligadas à soberania externa (forças armadas e diplomacia) e de segurança interna (polícias e demais aparatos de fiscalização e repressão), em detrimento tanto de ocupações ligadas à provisão de bens e serviços públicos ao conjunto amplo da população, quanto ao fortalecimento dos mercados econômicos domésticos.

**Caso B:** Estados Universalistas. No segundo caso, em que o pessoal ocupado no setor público reflete interesses nacionais ou universais a serviço do bem comum, é plausível assumir a existência de contingentes consideráveis de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população, em áreas que são, por sua própria natureza, bastante intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras. Também seria de se esperar, neste caso, que houvesse preocupação equivalente – e pessoal empregado – em áreas indelegáveis de atuação dos Estados capitalistas contemporâneos, sempre que interessados na sustentação de estratégias de desenvolvimento ancoradas e voltadas aos mercados e populações nacionais. Tais áreas ou

atividades de atuação estatal estariam ligadas, de acordo com o Quadro 3, ao desempenho das seguintes funções:

- i) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa;
- ii) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna;
- iii) o monopólio da formulação e imposição das leis;
- iv) o monopólio da implementação e gestão da moeda;
- v) o monopólio da tributação;
- vi) a garantia e a proteção da propriedade privada;
- vii) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos;
- viii) a estabilidade do valor real da moeda;
- ix) a regulação do conflito distributivo e
- x) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

**Quadro 4: Funções Inerentes à Constituição dos Estados Modernos e Contemporâneos.**

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Fundamentos Históricos das Economias Capitalistas</b>
Monopólio da representação externa	Soberania do território nacional
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e Garantia de previsibilidade e rentabilidade para o cálculo empresarial

Fonte: Elaboração própria.

**Caso C:** Estados Autocentrados. Por fim, no caso em que a força de trabalho no setor público venha a espelhar interesses autocentrados no próprio Estado ou em parte – normalmente hegemônica – da burocracia estatal, não seria exagero concluir por concentração desbalanceada de servidores em atividades-meio, proporcionalmente mais que nas atividades-fim. Adicionalmente, por um lado, haveria muitos funcionários, em geral menos qualificados e capacitados, como também menos motivados e mal remunerados, em arco grande de atividades costumeiramente voltadas ao relacionamento direto com a população; enquanto, por outro lado, poucos funcionários, em geral mais qualificados, capacitados, motivados e bem remunerados, em algumas atividades consideradas centrais pela burocracia hegemônica no poder. Historicamente, não é difícil identificar esta configuração como caso clássico de criação e perpetuação – às vezes longa – de determinadas “ilhas de excelência” na administração pública, convivendo com significativa parcela de servidores atuando em situação precária e em atividades que demandam baixa qualificação, como no caso de vários países subdesenvolvidos da América Latina, África, Leste Europeu e Sudeste Asiático, ao longo pelo menos de todo o século XX.

Ainda que no mundo concreto as situações reais sejam fruto de certa miscelânea dos três tipos ideais citados, os quais se modificam – para dificultar as análises – ao longo do tempo e das circunstâncias históricas particulares, conclui-se que não se pode, sob hipótese alguma, falar de “tamanho” do Estado, ou mesmo do “quantitativo de pessoal no setor público”, em abstrato, pois justamente as variáveis que melhor explicam determinado “tamanho” são o tempo e o espaço de cada caso ou experiência concreta. Em outras palavras: as diversas trajetórias históricas em curso e os diversos contextos – territoriais, sociais, políticos, econômicos etc. – de que se está falando. Chega-se, então, à premissa segundo a qual a história e as instituições importam, de modo que a configuração atual do Estado brasileiro é resultante de determinado contexto e momento de sua trajetória, sendo sua situação, a rigor, incomparável – a não ser como recurso didático simplificador – a quaisquer outros casos concretos.

### **3. Especificidades da Ocupação no Setor Público: estabilidade/proteção, remuneração, qualificação e cooperação como fundamentos do emprego público nos Estados Nacionais contemporâneos**

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

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 bem-estar social. Ou seja, 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 (vale dizer: com a própria sociedade), ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Cabe destacar, em particular, quatro fundamentos históricos do emprego público presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber: i) estabilidade na ocupação (idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social) para a proteção contra arbitrariedades cometidas pelo Estado-empregador, ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e iv) cooperação (ao invés da competição) interpessoal e intra/inter organizacional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

A estabilidade na ocupação remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis em tarefas ligadas, portanto, às chamadas funções inerentes dos Estados Capitalistas modernos e contemporâneos, cf. Quadro 3<sup>6</sup>.

---

6 Como já dito acima e reproduzido no Quadro 2: i) o monopólio estatal da representação e da defesa nacional externa; ii) o monopólio do uso da violência para a segurança pública interna; iii) o monopólio da formulação e imposição das leis; iv) o monopólio da implementação e gestão da moeda; v) o monopólio da tributação; vi) a garantia e a proteção da propriedade privada; vii) a geração de confiança na validade e cumprimento dos contratos; viii) a estabilidade do valor real da moeda; ix) a regulação do conflito distributivo e x) a garantia de previsibilidade para a rentabilidade empresarial privada.

**Quadro 5: Atributos intrínsecos da ocupação para desempenho institucional adequado do setor público e seus contrários de natureza liberal-gerencialista.**

<b>Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais</b>	<b>Burocracias Especializadas</b>	<b>Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado</b>	<b>Receituário Liberal Gerencialista</b>
Monopólio da representação externa	Diplomacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade e proteção contra arbitrariedades.</li> <li>- Remuneração adequada e previsível.</li> <li>- Qualificação elevada e capacitação permanente.</li> <li>- Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão.</li> <li>- Remuneração flexível e bônus por desempenho.</li> <li>- Responsabilização individual pela capacitação e progressão.</li> <li>- Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional.</li> </ul>
Monopólio do uso da violência	Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade</li> <li>- Remuneração</li> <li>- Qualificação</li> <li>- Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidade quantitativa</li> <li>- Remuneração flexível</li> <li>- Responsabilização individual</li> <li>- Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da formulação e implementação das leis	Parlamento: classe política e burocracia parlamentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade</li> <li>- Remuneração</li> <li>- Qualificação</li> <li>- Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidade quantitativa</li> <li>- Remuneração flexível</li> <li>- Responsabilização individual</li> <li>- Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidade</li> <li>- Remuneração</li> <li>- Qualificação</li> <li>- Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibilidade quantitativa</li> <li>- Remuneração flexível</li> <li>- Responsabilização individual</li> <li>- Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da tributação	Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle.	<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, fundantes dos Estados atuais, e posteriormente outras funções derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas de atuação governamental da modernidade, as quais 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, controle etc., estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas populações.<sup>7</sup>

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 aos servidores que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, mas sobretudo a insegurança da sociedade (e do mercado) na capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. 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

---

7 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 desenvolvida com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político do administrador.” (s/pg). E complementa Silva, “O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que baniu completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da Administração.” (s/pg). 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 a atual, de 1988. Ainda a respeito do tema, ver para uma fundamentação histórica e teórica mais robusta, Weber (s/d) e Elias (2011).

garantido por meio da prática da estabilidade e proteção do seu corpo funcional, além de outros fatores.

Além desta, outra das razões para a estabilidade relativa dos servidores e do ingresso no setor público se dar crescentemente pelo mérito<sup>8</sup>, mediante concursos públicos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único, é que assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que “esclarecido”!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos<sup>9</sup>. Por sua vez, os demais atributos intrínsecos da ocupação no

---

8 Como sabemos, o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar ou influência política.

9 Marcos legais que passaram a sustentar iniciativas de participação pró-transparência no governo brasileiro: i) Lei Complementar nº 131/2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal; ii) Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/ 2011); iii) Decreto nº 7.507/2011, voltado a transferências intergovernamentais; iv) Política federal de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016). Além dessas, no campo da transparência e do combate à corrupção, houve empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e leis sem as quais seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações como a Lava Jato, consórcio entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos dez anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (E. C. nº 76/2013). A respeito, ver análises em cartilhas e documentos do DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

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.

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 vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos e às discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação 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-arrestar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito do setor público, 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-gereencialista 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, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

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 holísticas, visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho 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.

Por fim, mas não menos importante, a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional 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, 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 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.

Todos esses aspectos justificaram a criação de um regime diferenciado de contratação dos servidores públicos, um regime jurídico único nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Segundo entendimento geral, o regime jurídico dos servidores públicos civis 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.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> É importante destacar que em 02 de agosto de 2007, ao julgar a ADIn 2.135/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão das alterações promovidas no artigo 39, caput, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que buscava tornar facultativa a adoção do RJU para os servidores públicos civis. Em decorrência dessa decisão, voltou a aplicar-se a **redação original do artigo 39, que**

Ou seja, nos regramentos existentes para delimitação da ocupação no serviço público, já 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.

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 nº 8.112/1990 são as seguintes: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou de disponibilidade; e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Por meio do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), a Controladoria Geral da União (CGU), organiza e disponibiliza dados mantidos desde 2004 sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal, que são considerados “expulsos”, ou seja, punidos com demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

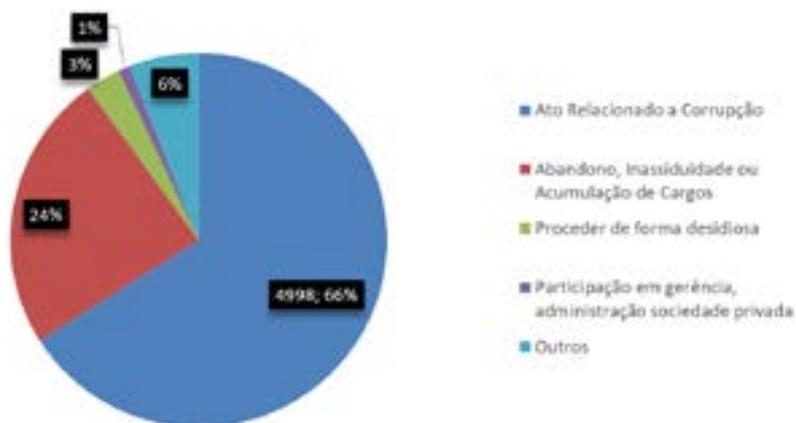
Ainda que a base de dados do CEAF não contenha informações sobre funcionários de empresas estatais ou de sociedades de economia mista, estão ali reunidos os históricos das chamadas “penas capitais” a estatutários, quais sejam: i) demissão: aplicável ao servidor público efetivo que comete infração grave no exercício do cargo e ainda se encontra nos quadros da Administração Pública; ii) cassação de aposentadoria: aplicada quando o servidor já está aposentado, mas é penalizado com a demissão por ato praticado enquanto ainda se encontrava em exercício; e iii) destituição de cargo em comissão ou função comissionada: penalidade expulsiva aplicada a pessoa que ocupa cargo em comissão ou função comissionada, não sendo servidor público efetivo.

Entre 2003 e 2019 (dados consolidados até o mês de julho) estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano, em média aritmética simples.

**exige regime jurídico único e planos de carreiras para servidores da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas.**

Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados a 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%).<sup>11</sup>

**Gráfico 1: Punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, por fundamentação, entre 2003 e jun/2019, em %.**



Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), Controladoria Geral da União (CGU).

Base: total de expulsados, 7.588. Desde 2003, até junho 2019. Elaboração própria.

Ademais, considere-se, também, que a Administração Pública Federal reúne, desde a CF-88, outro leque abrangente de legislações adicionais e auxiliares para questões relacionadas à ética, à conduta e ao conflito de interesses de servidores públicos, conforme exemplos listados a seguir:

- Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa -, de aplicação exclusiva pelo Poder Judiciário.
- Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal - Decreto nº 1.171, de 22/06/1994;

<sup>11</sup> De acordo com a CGU, “são consideradas penalidades fundamentadas em atos relacionados à corrupção aquelas efetivadas com base nos incisos LXI e IX, do artigo 43, da Lei nº 4878/65, nos incisos IX, XII e XVI do artigo 117, da Lei nº 8112/90, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8112/90”. E ainda “são consideradas como proceder de forma desidiosa as penalidades fundamentadas no inciso XV do artigo 117, da Lei nº 8112/90, que não tenham sido cumulativamente enquadradas como condutas dolosas.”

- Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 18/08/2000;
- Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo - de que trata o Decreto nº 6.029, de 01/02/2007;
- Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses).

Não obstante, é importante destacar que a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. 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 político e soberano do Estado. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro. E para tanto, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação democrática e da opinião pública, frente ao domínio e corrupção dos grandes interesses empresariais. Ademais, é necessário garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e empresas públicas. Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam cada vez mais a transparência e a fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

#### **4. Visão Panorâmica das Políticas de Pessoal no Governo Federal**

Metodologicamente, vislumbram-se pelo menos quatro abordagens passíveis de serem adotadas no estudo das questões de pessoal na administração pública.

A primeira diz respeito à dimensão histórico-institucional, centrando-se na evolução das políticas governamentais para o setor e nas mudanças da estrutura administrativa do Estado, na qual se insere a gestão de pessoal. A segunda, por sua vez, enfoca a organização dos processos internos de gestão de pessoal, com ênfase nas questões

de cargos, funções, remuneração e desempenho, bem como nas características estruturais das carreiras. A terceira abordagem busca avaliar os aspectos demográficos e socioeconômicos da ocupação no setor público da economia e constitui tipicamente um estudo das características dessa força de trabalho, onde são importantes as diferenciações metodológicas em termos das bases de dados disponíveis, sobretudo para fins de comparações com a ocupação no setor privado. Finalmente, há uma abordagem que avalia o grau de adequação das competências dos recursos humanos em relação aos objetivos estratégicos das organizações públicas.

Dito isto, tem-se, portanto, que esta seção está dedicada a realizar uma apresentação sintética da evolução da ocupação no setor público no período recente, salientando tendências e problemas de forma bastante sumária, a partir, sobretudo, dos achados de pesquisas recentes conduzidas pelo IPEA sobre o tema.<sup>12</sup>

Como síntese, o quadro 5 distingue as principais diretrizes da administração pública e da política de pessoal nos governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro.

---

12 Ver, a respeito do tema, Cardoso Jr. & Nogueira (2011) e acervo de informações e reflexões presentes no Atlas do Estado Brasileiro: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>. Metodologicamente, a ocupação no setor público está constituída pela somatória dos que mantêm vínculo institucional direto e indireto com a administração pública. O vínculo direto corresponde ao pessoal militar, aos estatutários e aos não estatutários, que por sua vez, incluem os celetistas e os informais. Por sua vez, o vínculo indireto resulta de relações contratuais criadas pelas instituições do Estado com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, que colaboram para o alcance de suas funções. Pode originar-se por meio de empresas que fornecem mão-de-obra para serviços gerais (copeiros, serventes, porteiros etc.), bem como pela interveniência de fundações de apoio, organizações sociais e entidades similares que compõem o “setor público não estatal”, conforme a nomenclatura adotada pelo projeto de Reforma Administrativa de 1995.

Assim, no contexto jurídico-administrativo nacional, o servidor estatutário, que hoje é grande maioria, não é empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto jurídico (RJU) que descreve seus deveres e direitos, ao invés do contrato celetista (CLT), que prima por estabelecer condições em torno das quais se dá a relação contratual entre empregado e empregador.

As fontes de dados mais comuns para o estudo dos vínculos diretos são o Censo Demográfico, a PNAD, a RAIS e o SIAPE. A PNAD e o Censo são mais adequados para este fim na medida em que seus dados provêm de entrevistas domiciliares realizadas com fundamento em métodos estatísticos, enquanto a RAIS depende de informações administrativas fornecidas anualmente pelos estabelecimentos públicos e privados. A base do SIAPE também é um registro administrativo, mas sua cobertura se restringe apenas a parte do poder executivo federal.

**Quadro 6: Governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro: principais orientações da administração pública e das políticas de pessoal.**

<b>Governo FHC</b>	Autonomia gerencial nas entidades públicas não estatais em contrato de gestão (organizações sociais são criadas pioneiramente pelo Estado de São Paulo em 1998).
	Incentivo a demissão voluntária e licença temporária.
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000).
	Empregados celetistas admitidos por processo seletivo público.
	Avaliação do desempenho individual do servidor ou empregado.
	Possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros, avaliado segundo limites fiscais.
	Carreiras e concursos públicos organizados para as funções essenciais de Estado.
	Criação das agências reguladoras e seu quadro de pessoal próprio.
<b>Governo Lula</b>	Autonomia gerencial em entidades públicas da administração indireta (projeto de Fundações Estatais e proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal).
	Mesas de negociação para questões de gestão de pessoal.
	Reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes de órgãos públicos e agências reguladoras.
	Realocação de pessoal na estrutura de carreiras e ordenamento das carreiras de Estado.
	Substituição de pessoal ocupado em atividades-fim com contrato informal ou contratado via agências internacionais.
	Limites legais fixados para despesas com pessoal (de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000).
	Reajustes graduais da remuneração, com destaque para carreiras de Estado.
<b>Governo Dilma</b>	Manutenção ou adequação de grande parte das diretrizes políticas do governo anterior.
	Orientação de contenção das despesas com pessoal em função da diminuição da arrecadação fiscal.
	Continuidade do impulso à realização de concursos públicos.

<p><b>Governo Temer</b></p>	<p>Suspensão de novos concursos públicos e revisão (visando contenção fiscal) dos acordos coletivos em torno às remunerações e reajustes salariais.</p> <p>Retomada de contratações atípicas (por exemplo, via organismos internacionais) e contratações à margem do RJU (por exemplo, via terceirizações).</p> <p>Tramitação de propostas legislativas visando: i) terceirização irrestrita no serviço público, inclusive das atividades finalísticas; ii) flexibilização (visando facilitar e acelerar demissões) da estabilidade dos vínculos empregatícios no serviço público, tal qual previsto pelo RJU/CF-1988.</p>
<p><b>Governo Bolsonaro</b></p>	<p>Visão negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país.</p> <p>Consolidação das diretrizes políticas e medidas legislativas do governo Temer.</p> <p>Redução de gastos públicos, elevação de alíquota previdenciária de servidores, redução de jornada dos servidores com salário proporcional, demissão de servidor público estável e privatizações. Propostas de demissão de servidor público estável por insuficiência de desempenho – PLP 51/2019, PLP 248/1998 e PLS 116/2017.</p> <p>Regulamentação do direito de greve dos servidores públicos – PL 4497/2001 e PLS 375/2018.</p> <p>Regulamentação do teto remuneratório dos agentes públicos – PL 6726/2016.</p> <p>Outros temas, ainda em formatação legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da possibilidade de contratação temporária no serviço público;</li> <li>- Modificação do valor pago a título de auxílio funeral aos servidores públicos;</li> <li>- Nova sistemática do pagamento de ajuda de custo e auxílio moradia dos servidores públicos federais; e</li> <li>- Reestruturação das carreiras dos servidores públicos federais.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

No primeiro mandato do governo FHC, houve um esforço concentrado de produção de documentos e diretrizes explícitas que tinham sua fundamentação no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. A administração gerencial preconizava diretivas bem conhecidas: autonomia financeira e administrativa de certas entidades públicas não estatais, retorno do regime contratual-celetista para funções não essenciais de Estado, generalização da avaliação de desempenho dos servidores, possibilidade de

demissão do servidor por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, reorganização das carreiras especialmente nas funções essenciais do Estado etc.

Algumas delas foram operacionalizadas mediante a Emenda Constitucional 19 (EC 19), de 1998. De forma paralela, a política de desestatização levou à criação das agências reguladoras, inicialmente nas áreas de telecomunicações e de energia elétrica, mas logo se estendendo à saúde e aos transportes. A medida mais significativa para a redução do pessoal ativo ocorreu por meio da contenção do número de ingressados por concurso público. Simultaneamente, por parte dos servidores, houve uma corrida em busca da aposentadoria motivada pela expectativa de perdas salariais e de direitos.

No segundo mandato do governo FHC, em contexto de séria crise cambial, prevaleceu uma orientação fiscalista, caracterizada por fortes restrições ao gasto com pessoal. Tal orientação culminaria, em 2000, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que consolidou vários dispositivos legais anteriores, como a Lei Camata, em vigor desde 1995. De modo geral, entre 1999 e 2002, as prioridades fiscais se impuseram no campo da gestão de pessoal do setor público e tiveram poder predominante em relação às propostas de modernização do aparato administrativo de Estado. Por exemplo, na esfera federal, praticamente não houve admissão de novos servidores – nem mesmo para carreiras essenciais de Estado, antes tão incentivadas pelo plano da reforma administrativa. Em contraposição ao primeiro mandato do governo FHC, as políticas de gestão de pessoal do setor público no governo Lula (2003 a 2010) foram tratadas de modo muito sumário e em escassos documentos, talvez como reflexo mesmo de conflitos e ausência de consenso mais geral acerca da estratégia política a ser adotada.

Contudo, o novo cenário de crescimento da economia que surgiu em 2004 favoreceu o início de uma fase de recomposição de pessoal na administração federal, bem como a política de ajustes graduais de remuneração dos servidores. Simultaneamente, decidiu-se pela reabertura de concursos públicos dirigidos para pessoal permanente e temporário em áreas prioritárias, incluindo carreiras estratégicas e as agências reguladoras. Esses concursos tiveram como objetivo adicional substituir os chamados “terceirizados”,

ou seja, os contratados informais de cooperativas e entidades privadas diversas, bem como os contratados através de agências internacionais. Em vários momentos, desde o final do governo FHC, o compromisso de substituir os terceirizados por concursados foi firmado pelo Executivo com o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) mediante assinatura de Termos de Ajuste de Conduta (TACs).

Além disso, o governo Lula introduziu diversos aspectos inovadores na política de pessoal, tais como a adoção de mesas de negociação com servidores federais, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que funcionaram com regularidade. Esse Ministério também se dedicou a formular novas bases para a autonomia gerencial da administração pública indireta. Para tanto, foi elaborado projeto específico em torno da figura jurídica da Fundação Pública de direito privado (conhecida como Fundação Estatal), já regulamentada por várias unidades federadas (UFs). Seguindo em direção similar, de apoio ao crescimento do espaço de autonomia administrativa e financeira da administração pública, foram divulgadas diretrizes produzidas por comissão de juristas que se prontificaram a trabalhar na montagem de proposta para o estabelecimento de uma nova Lei Orgânica da Administração Pública Federal, a qual, entretanto, não chegou a avançar institucionalmente.

O governo Dilma deu prosseguimento a muitas das diretrizes de política de pessoal formuladas durante o governo Lula. No contexto dos desdobramentos internacionais da crise econômica de 2008, a deterioração fiscal levou-a a adotar uma posição explícita de cautela em relação à continuidade do crescimento do estoque de servidores civis federais ativos. No entanto, o resultado que se observa no período que vai de 2011 a 2015 em relação ao número de servidores concursados não tem correspondência com essa cautela de política fiscal. Em outras palavras, apesar de uma orientação geral mais restritiva no que concerne a novos concursos e reposição remuneratória, houve efetivação e nomeação de novos concursados decorrentes de certames e negociações aprovadas antes de 2011. Com efeito, desta maneira, a média anual de admitidos por concurso no período de cinco anos do governo Dilma superou a média dos oito anos do Governo Lula.

**Tabela 1: Total de ocupados e de vínculos ativos civis e federais (1995-2016).**

<b>Ano</b>	<b>Servidores civis ativos</b>	<b>Militares ativos</b>	<b>Total de servidores civis e militares ativos</b>	<b>Total de vínculos de servidores civis ativos e militares</b>
<b>1995</b>	671.886	239.141	911.027	992.847
<b>1996</b>	578.161	244.880	823.041	858.029
<b>1997</b>	525.186	246.967	772.153	806.111
<b>1998</b>	641.918	277.122	919.040	956.586
<b>1999</b>	634.373	200.302	834.675	876.155
<b>2000</b>	623.170	249.837	873.007	905.575
<b>2001</b>	590.052	238.185	828.237	860.375
<b>2002</b>	553.789	253.419	807.208	840.212
<b>2003</b>	492.140	239.803	731.943	757.905
<b>2004</b>	531.364	237.246	768.610	799.942
<b>2005</b>	563.125	237.507	793.632	832.162
<b>2006</b>	616.936	226.779	843.715	895.631
<b>2007</b>	749.947	205.867	955.814	1.020.438
<b>2008</b>	678.889	247.094	925.983	985.019
<b>2009</b>	699.837	257.983	957.820	1.016.550
<b>2010</b>	932.618	247.813	1.180.431	1.276.887
<b>2011</b>	756.654	271.713	1.028.367	1.100.451
<b>2012</b>	745.931	250.709	996.640	1.065.926
<b>2013</b>	775.566	329.958	1.105.524	1.173.580
<b>2014</b>	789.051	346.863	1.135.914	1.220.088
<b>2015</b>	789.279	317.836	1.107.115	1.178.199
<b>2016</b>	783.238	371.232	1.154.470	1.217.446

Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

Porém, desde 2015, mas sobretudo desde a consumação do golpe em 2016, houve um travamento na intensidade e quantidade de concursos, sob pretexto da crise econômica em curso e sob influência do processo de aprovação legislativa e implementação do chamado novo (ainda que pior!) regime fiscal, normatizado pela EC 95/2016.

Desta maneira, durante o interregno Temer, houve suspensão de novos concursos públicos e revisão (visando contenção fiscal) dos acordos coletivos em torno às remunerações e reajustes salariais. Ademais, houve certa retomada de contratações atípicas (por exemplo, via organismos internacionais) e contratações à margem

do RJU (por exemplo, via terceirizações). A nova (e também pior!) orientação de governo e parlamentar buscou acelerar a tramitação de proposições legislativas, visando: i) terceirização irrestrita no serviço público, inclusive das atividades finalísticas; e ii) flexibilização (visando facilitar e acelerar demissões) da estabilidade dos vínculos empregatícios no serviço público, tal qual previsto pelo RJU/CF-1988.

Por fim, quanto ao governo Bolsonaro empossado em 2019, basta dizer que o enxugamento das estruturas ministeriais que se observa na passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representa não apenas um discurso de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, novamente em voga desde o golpe de 2016, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado na economia e na sociedade na contemporaneidade.

Desta forma, houve intensificação das diretrizes políticas e medidas legislativas do governo Temer, com destaque para a chamada Reforma da Previdência, redução de gastos públicos, elevação de alíquota previdenciária de servidores, redução de jornada dos servidores com salário proporcional, demissão de servidor público estável por insuficiência de desempenho e privatizações. Tal agenda busca incorporar, ainda, os seguintes temas: i) ampliação da possibilidade de contratação temporária no serviço público; e ii) reestruturação das carreiras dos servidores públicos federais.

Para viabilizar esse pacote de reformas administrativas e de pessoal no setor público federal, o governo Bolsonaro vem usando uma estratégia de acirramento de contradições relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da diversidade brasileira que os seus seguidores, é de esperar que haja uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder no governo Bolsonaro, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

## **5. As Falácias Liberais contra o Estado Brasileiro**

Uma vez aprovada a Reforma da Previdência, o governo Bolsonaro pretende avançar para a Reforma Administrativa do setor público. Partindo de visão ideologizada e negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões falaciosas que supõem ser o Estado brasileiro: i) grande ou inchado em termos de pessoal ocupado, ii) caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional, e – pasmem! – iii) contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante das relações econômicas no país! Pois bem, contra tais falácias é que o restante desse texto buscará se posicionar.

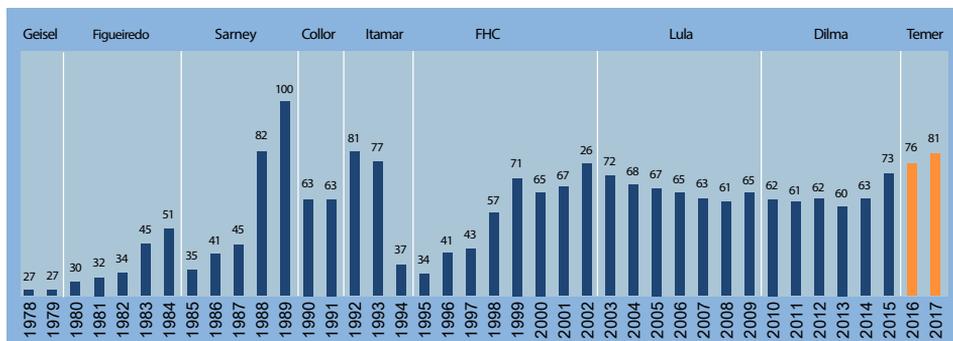
### **5.1 O Estado brasileiro é anticapitalista, contra os interesses do mercado? Não!**

A índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses empresariais e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

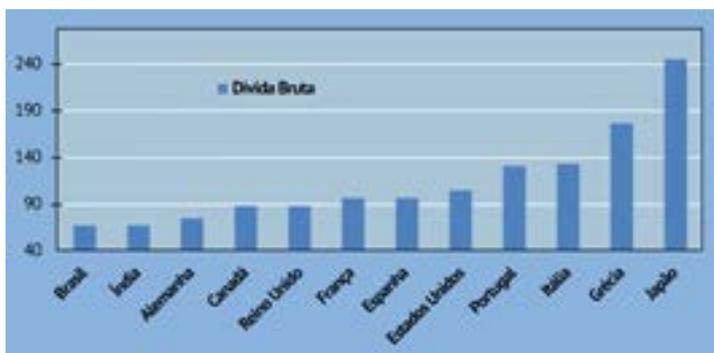
Prova disso é que por trás da dívida pública e gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, apresentados nos gráficos abaixo, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentado em bases produtivas.

**Gráfico 2: Evolução da Dívida Pública no Brasil, em % do PIB.**



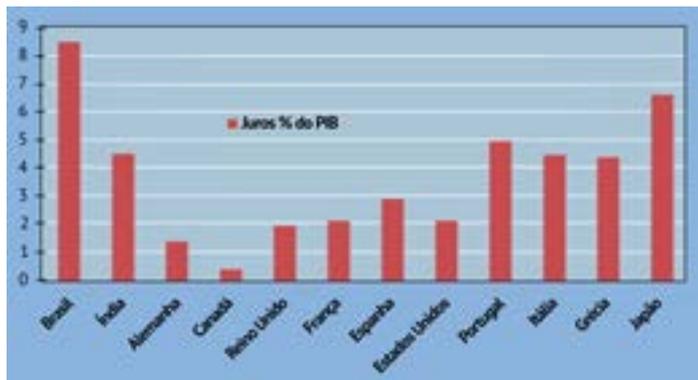
Fonte: FMI ajust./BCB/FMI. Link para os dados: <https://googl/oLtsL6>, <http://googl/J9LpNR>, <http://goo.gl/kctWR>.

**Gráfico 3: Comparações Brasil X países selecionados.  
Dívida Bruta/PIB**



Fonte: STN. Elaboração de Mansueto Almeida

**Gastos com Juros em % do PIB**



Fonte: STN. Elaboração de Mansueto Almeida

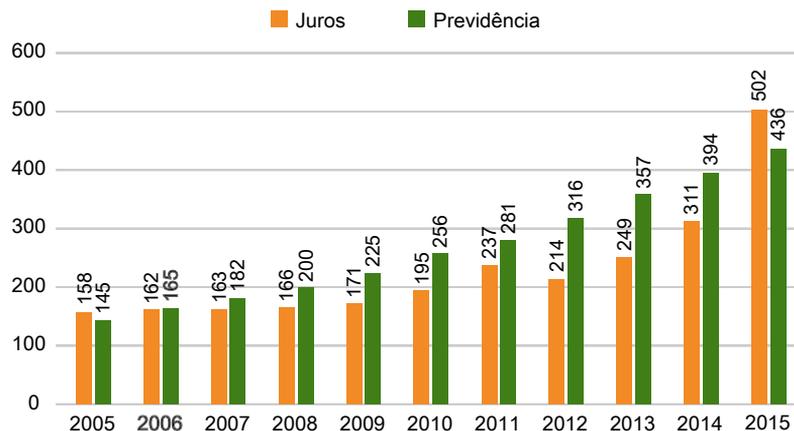
**Gráfico 4: Principais detentores dos títulos públicos federais em %**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

No gráfico seguinte, quando se comparam os gastos correntes com juros e os gastos públicos com a previdência social, tem-se, de um lado, um processo de acumulação e enriquecimento privado de natureza financeira que pouco contribui para o crescimento real da economia e para a geração de empregos, tributos e renda das famílias. De outro lado, um processo de redistribuição real do fundo público que encontra nos trabalhadores e suas famílias o destino dos gastos previdenciários, eles próprios impulsionadores – pelo consumo que são capazes de realizar – do crescimento econômico, da arrecadação tributária e do bem-estar material das pessoas e regiões do país.

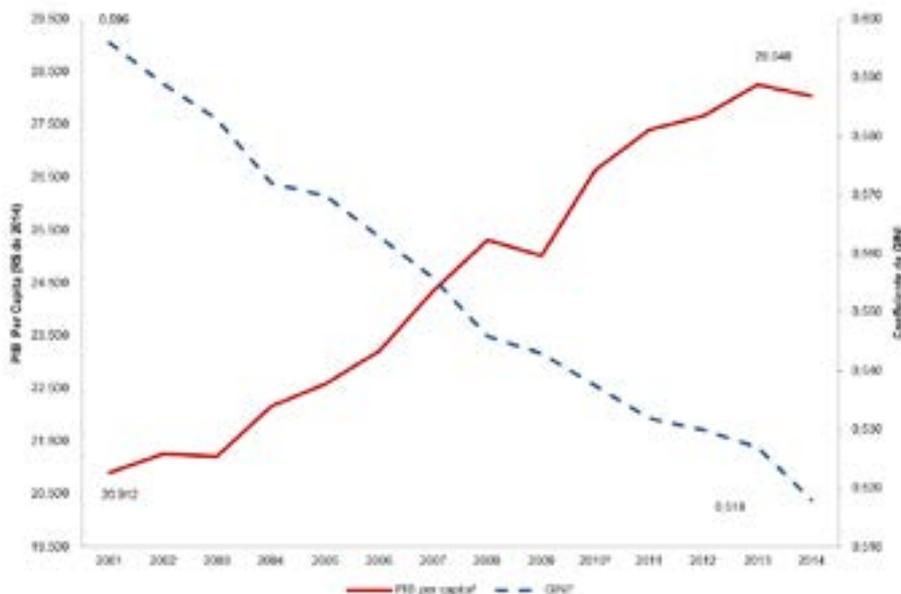
**Gráfico 5: Gastos Federais Diretos com Juros e Previdência no Brasil.**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Tal como demonstrado pela – curta, mas exitosa – experiência de desenvolvimento no Brasil entre 2004 e 2014, houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho.

**Gráfico 6: Combinação Virtuosa entre Renda Per Capita e Índice de Gini.**



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Ocorre que tal combinação desejável de fenômenos não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, combinação virtuosa e longa de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis entre si, propícias ao crescimento econômico, à geração de empregos, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (incluente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais, seja em investimentos estatais. Hoje em dia, a Lei nº 8.666 (grande dificultadora das

contratações públicas), a LRF (grande limitadora dos gastos reais em favorecimento do gasto financeiro), a EC 95/2016 (que impõe limite superior aos gastos primários) e a postura dos órgãos de controle, estes centrados mais em auditorias de conformidade e foco em aspectos triviais da gestão pública para a racionalização de gastos e busca por eficiência, ao invés de preocupação mais ampla sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais, são bons exemplos para a justificativa das afirmações precedentes.

## **5.2 – O Estado brasileiro é grande demais? Não!**

Essa questão só é relevante e só pode ser respondida adequadamente a partir de parâmetros claros sobre o projeto de desenvolvimento que se almeja para o país. Afinal, grande em relação a quem? Grande em relação a quê?

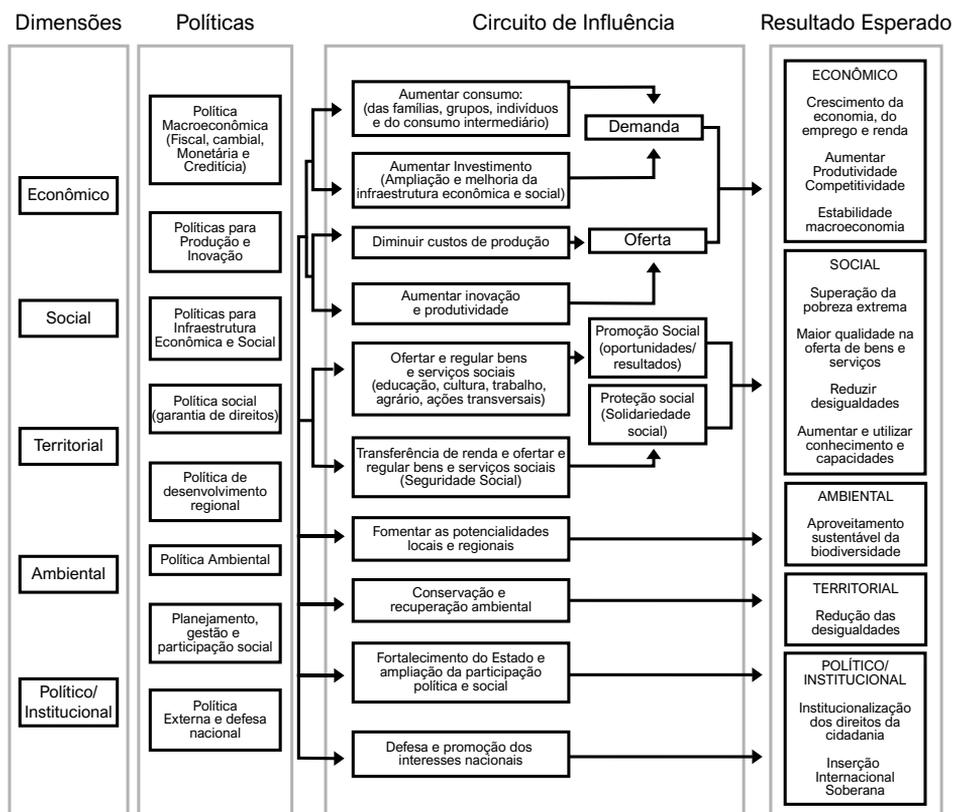
Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.

Para um projeto incluyente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro definitivamente não é grande!<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Além disso, sua ossatura e modus operandi são de índole liberal, está assentado – por incrível que pareça! – numa concepção de Estado mínimo! Significa que suas lógicas de organização (ossatura) e funcionamento (modus operandi) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal, cuja orientação geral consiste em dificultar ou bloquear o gasto público real, mas deixando praticamente livre de restrições o gasto público financeiro que sustenta o pagamento de juros aos rentistas de plantão.

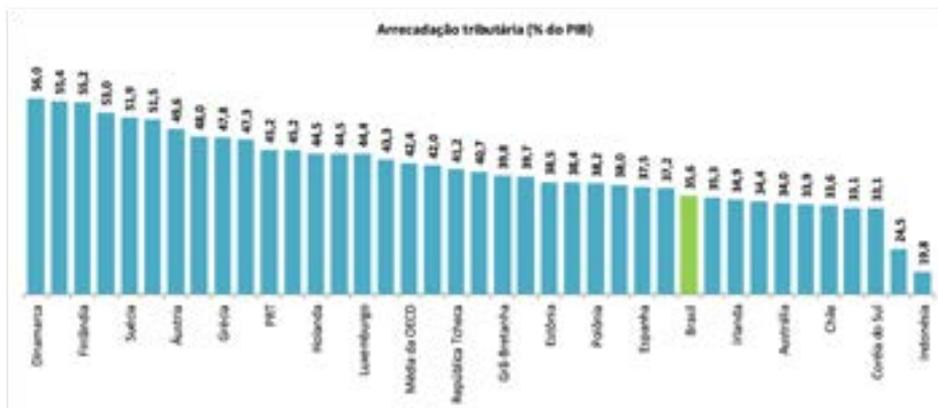
**Figura 1: Políticas Públicas e Resultados da Trajetória de Desenvolvimento: 2003 a 2013.**



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

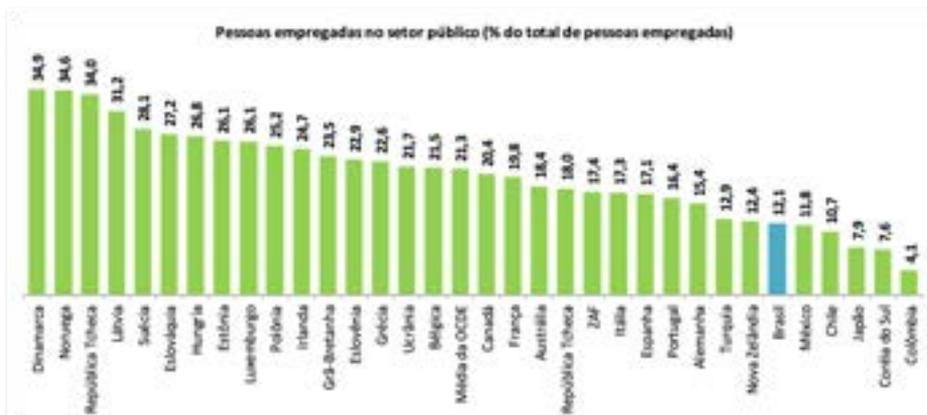
Dois indicativos disso são a carga tributária brasileira e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público. Em ambos os casos, a posição brasileira está bem abaixo da média da OCDE: 35,6% contra 42,4% no primeiro caso; e 12,11% contra 21,28% no segundo caso.

**Gráfico 7: Arrecadação Tributária como % PIB – países selecionados vs. Brasil.**



Fonte: OCDE. Elaboração própria.

**Gráfico 8: Empregados no Setor Público como % Total Ocupadas – países selecionados vs. Brasil.**



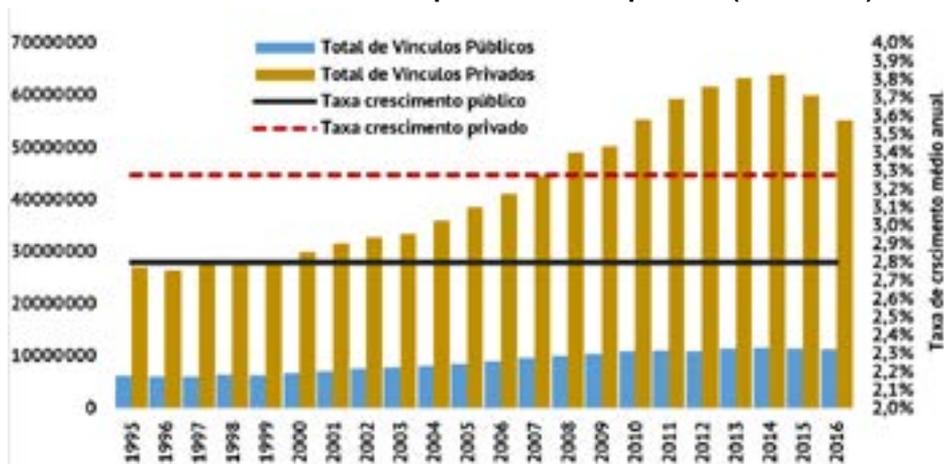
Fonte: OCDE. Elaboração própria.

Em estudos publicados desde o início dos anos 2000 no Brasil, vários deles pelo IPEA, e listados na Plataforma Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), uma gama atualizada de informações confiáveis sobre pessoal empregado, remunerações, diferenças territoriais e de gênero, despesa global de pessoal no setor público, etc. para os três níveis federativos e para os três poderes da república, vem destacando alguns fatos empíricos relevantes, tais como:

- a) O movimento de recomposição de pessoal no setor público

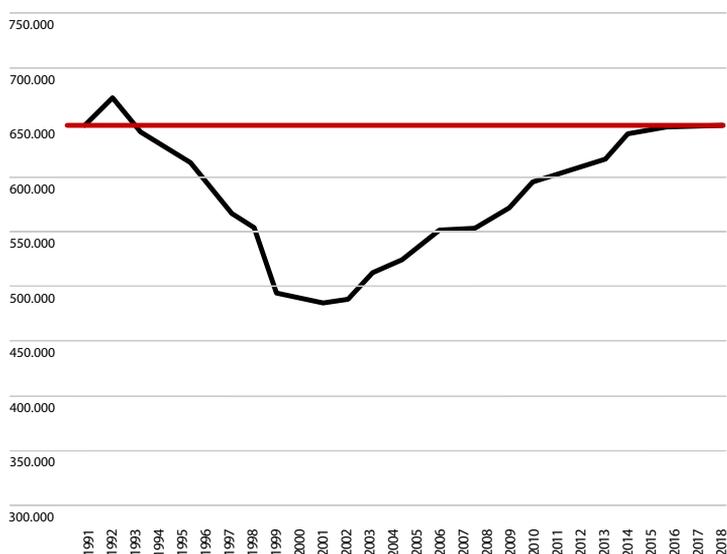
brasileiro, observado desde o início dos anos 2000, não foi explosivo e se mostrou apenas suficiente para repor o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Seja sobre a população residente, população em idade ativa ou sobre a população ocupada, o crescimento do percentual de servidores até 2013 é leve. Na verdade, ocorreu um crescimento mais que proporcional do emprego no setor privado do que no setor público.

**Gráfico 9: Vínculos no setor público e setor privado (1995-2016).**



Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

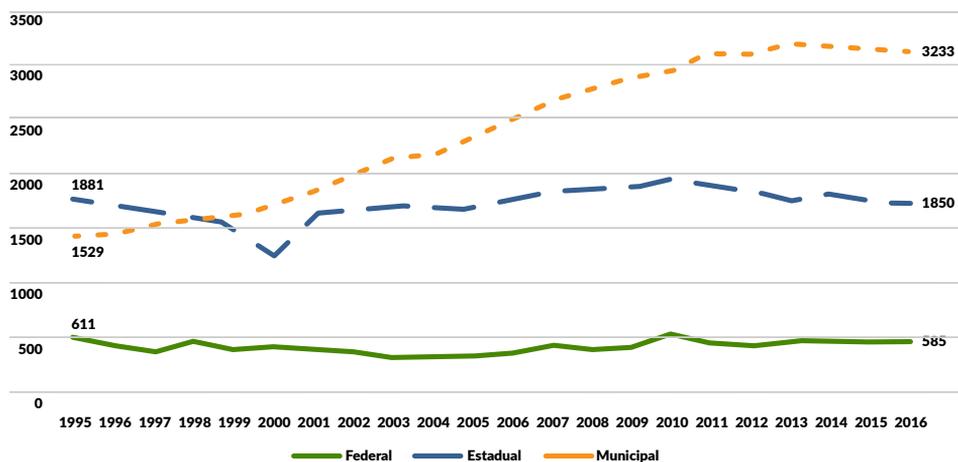
**Gráfico 10: Total de servidores federais civis ativos (1991-2018).**



Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

No caso dos servidores federais, o quantitativo total em 2018 (655 mil) é inferior ao quantitativo observado em 1991 (662 mil). De modo que o número de servidores por 100 mil habitantes cresceu apenas em âmbito municipal, ficando praticamente estável nas esferas estadual e federal.

**Gráfico 11: Densidade anual dos servidores públicos do país, por nível federativo (por 100 mi/há).**

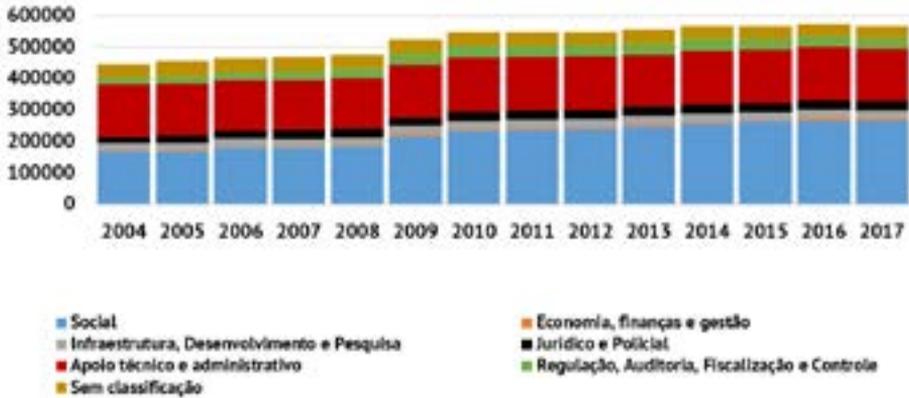


Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

A expansão do emprego na esfera municipal vem ocorrendo antes mesmo da promulgação da CF-1988, que ampliou as competências dos municípios e a descentralização na execução de políticas. Simultaneamente, houve ampliação do número de municípios no país, que passou de 3.991, em 1980, para mais de 5.565, em 2008.

b) Ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade de atuação ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: ensino técnico-profissionalizante e superior, advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

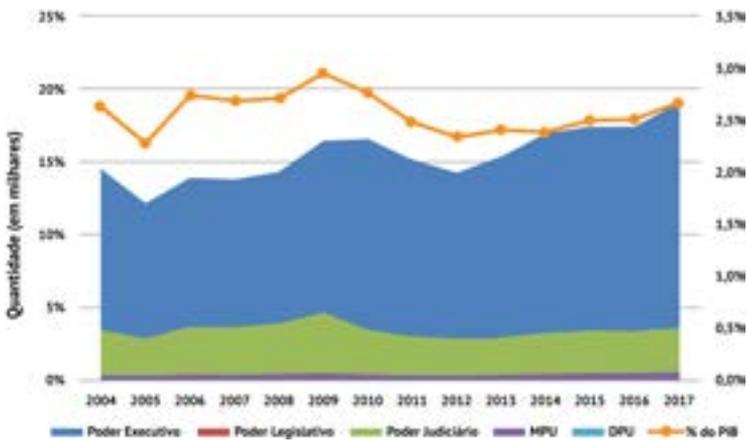
**Gráfico 12: Total de servidores federais ativos, por agrupamentos de carreira (2004-2017).**



Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

c) Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle no âmbito do governo federal, pois, em termos de sua participação no PIB, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. Mesmo depois de 2014, já em um cenário de estagnação econômica e perda de iniciativa arrecadatária por parte do governo federal, tampouco houve explosão de gastos com pessoal relativamente à carga tributária total ou ao PIB.

**Gráfico 13: Despesa com servidores federais ativos em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB – (2004-2017)**

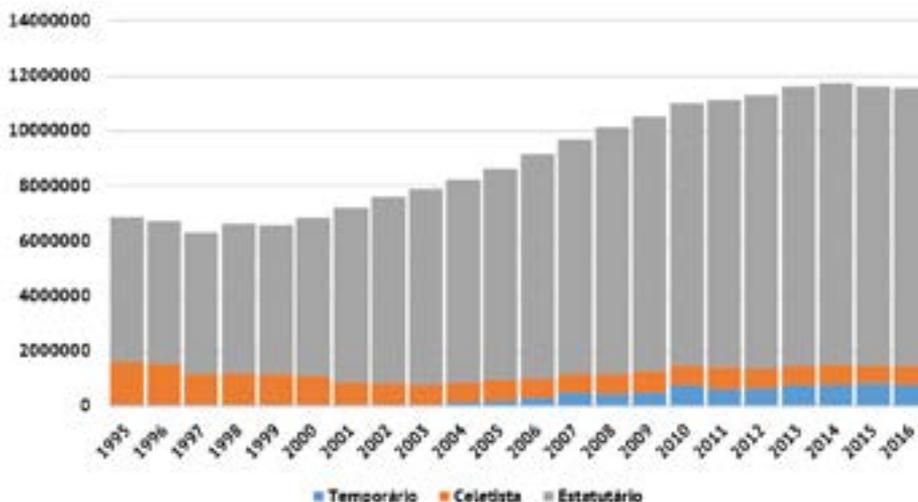


Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

A despesa com servidores federais ativos passou de R\$ 106 bilhões para R\$ 177 bilhões entre 2004 e 2017. Isso significou, em relação à Receita Corrente Líquida, um crescimento da despesa de 14,5% para 24%. Frente ao PIB, a despesa com pessoal manteve-se praticamente estável, variando de 2,6% para 2,7%.

d) Do ponto de vista qualitativo, as evidências indicam que o movimento atual recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que esses servidores: i) vêm sendo selecionados por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precária, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo.

**Gráfico 14: Ocupados no setor público, por natureza do vínculo (1995-2016).**



Fontes : Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria.

e) Outras tendências recentes são igualmente importantes, tais como: i) a municipalização da ocupação no setor público; ii) a substituição de terceirizados por servidores concursados sob regime jurídico único, e de pessoal administrativo (áreas meio) por pessoal técnico em áreas finalísticas da ação estatal; iii) o aumento da escolarização e da profissionalização da força de trabalho ocupada no setor público, e iv) o aumento da presença feminina na ocupação pública.

### **5.3 – O Estado brasileiro é caro e ineficiente? Não!**

Já foi mostrado que a despesa com pessoal no setor público federal brasileiro representa atualmente menos de 3% do PIB e menos de 25% da RCL. Mesmo assim o discurso liberal alardeia que o setor público é ineficiente, valendo-se, para tanto, de critérios e métricas apenas passíveis de serem usadas no âmbito privado.

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, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, pode-se afirmar que as propostas liberais-gerencionalistas são, de fato, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.

Para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores ativos (civis e militares) em âmbito federal é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a Constituição Federal: 912.739 em 1988 contra 1.174.945 em 2018. No entanto, desde então, foram ampliadas as competências e áreas programáticas de atuação do Estado, bem como o acesso e a cobertura da população por todas as políticas públicas de âmbito federal.

**Tabela 2: Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013.**

<b>UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
<b>TRANSPORTES</b>			
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,30 milhões	89,9 milhões	118 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões	215,2 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil	1.095 mil	1.775 mil
Frota de veículos	39 milhões (2004)	82 milhões	101 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões	54,4 milhões	40 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35 milhões	98 milhões	113 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões	1.121 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil	570 mil
<b>ENERGIA</b>			
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões	
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab	
<b>COMUNICAÇÕES</b>			
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões	
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões	
Assinantes de TV	3,5 milhões	18 milhões	
Domicílios com acesso à internet	12,9% (2005)	40%	
<b>AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
<b>TRANSPORTES</b>			
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil	213,452 (2015)
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil	20,7 mil (2018)
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil	30,5 (2015)
<b>ENERGIA</b>			
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil	
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil	

<b>Capacidade de transformação (MVA)</b>	166,2 mil	278,3 mil	
<b>COMUNICAÇÃO</b>			
<b>Escolas públicas urbanas com banda larga</b>	21,3 mil (2008)	62,5 mil	

Fontes de ambas: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

São 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. Sem ser exaustivo, basta verificar 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 de uma década.

Da mesma maneira, é possível constatar uma enorme ampliação da cobertura social sob vigência da CF-1988/2018 no país, viabilizada por meio das políticas e programas públicos 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 continental como o Brasil.

**Tabela 3: Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.**

<b>POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>2002</b>	<b>2013</b>	<b>2018</b>
<b>ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>			
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões	13,95 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões	4,6 milhões
<b>PREVIDÊNCIA</b>			
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27 milhões	30,3 milhões
<b>TRABALHO E RENDA</b>			
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões	6,24 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)	22,4
<b>SAÚDE</b>			
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões	
Atendimentos na Atenção Básica	868 milhões	1.200,8 milhões	
Internações Eletivas	1,5 milhões	2,2 milhões	
Internações de Urgência	10,6 milhões	9,1 milhões	
<b>EDUCAÇÃO</b>			
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões	8.745.184
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões	27.183.970
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhões (2010)	3,1 milhões	1.549.913 (anos iniciais) 1.005.689 (anos finais)
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões	7.709.929
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões	41 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96 milhões (2005)	132,7 milhões	144,2 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões	4,38 milhões
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)	1987
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.791.806
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)	8,290 milhões (2017)
Fies - Contratos Firmados	4,8 milhões	8,6 milhões	6,24 milhões
Prouni - Bolsas Ocupadas	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)	22,4

<b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>			
<b>Moradias do Minha Casa Minha Vida</b>		1,5 milhões	527.115
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>			
<b>Contratos realizados no Pronaf</b>	0,9 milhão	2,2 milhões	1,7 milhão

Fontes de ambas: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração própria.

Claro está que, para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas desde a CF-1988, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (entre 2003 e 2013, sem a 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 do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita. Disso não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem serem necessários e urgentes 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). 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 uma maior e melhor capacidade de governar.

## 6. Considerações Finais

Há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito. São elas:

- A **reforma tributária e fiscal**: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- A **revolução técnico-científica-produtiva**: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.
- A **refundação dos poderes Legislativo e Judiciário**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.
- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

É esta a aposta analítico-interpretativa sugerida por este ensaio, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

## **CAPÍTULO II**

### **Atlas do Estado Brasileiro:**

#### **uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira <sup>14</sup>**

### **1. Introdução**

Nosso objetivo neste texto é preencher uma lacuna no debate sobre o serviço público brasileiro.<sup>15</sup> Embora existam três níveis federativos e três poderes independentes no Brasil republicano, frequentemente as diferenças daí advindas são desconsideradas, tratadas de modo genérico ou, ainda, o nível federal é tomado como nacional e considerado a unidade típica do setor público do país. O resultado é uma compreensão distorcida – na melhor das hipóteses, parcial – sobre tendências e padrões observados no setor público, com implicações adversas sobre decisões que deveriam aprimorar as capacidades de atuação do Estado brasileiro.

Para tanto, apresentamos padrões e tendências essenciais à compreensão da evolução da ocupação no setor público brasileiro de 1995 a 2016. As informações se baseiam em dados disponibilizados pela plataforma Atlas do Estado Brasileiro, que disponibiliza inédita integração de informações sobre o setor público.

Exceto quando houver menção explícita, os dados se referem aos vínculos do serviço público e incluem servidores ativos civis e militares. A inclusão dos militares nesse painel de dados é um aspecto a salientar, por ser raro incluí-los em análises sobre a força de trabalho do setor público.

No anexo 1, resumimos o método para construir informações seguras da série anual. E nas próximas seções, descrevemos e discutimos os principais padrões e tendências na ocupação do setor público, considerando os níveis federativos – municipal, estadual e federal – e os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Nelas, analisamos as informações relativas aos seguintes aspectos da evolução da ocupação no setor público brasileiro: vínculos de

14 A cargo de Felix Lopez (Ipea) e Erivelton Guedes (Ipea), cujos dados foram extraídos da plataforma Atlas do Estado Brasileiro <http://www.ipea.gov.br/atlasestado>. Esta é uma versão modificada de artigo originalmente publicado no dossiê “Políticas Públicas: da teoria à prática”, na Revista Política Hoje, v.29, n.1, em 2019. As opiniões e análises aqui expostas são de responsabilidade dos autores.

15 Ou seja, o corpo de servidores em instituições do Estado, não eleitos, sejam eles membros de carreira ou não.

trabalho, remunerações, distribuição e remuneração por sexo e escolaridade, e a despesa pública com servidores ativos. A seção conclusiva resume os argumentos.

## **2. Padrões e Tendências da Ocupação do Setor Público Brasileiro (1995-2016)**

Esta seção descreve algumas das principais tendências e padrões observados na ocupação do setor público brasileiro. Para tanto, as subseções a seguir descrevem a evolução do total de servidores, por níveis federativos, os diferenciais de escolaridade, a remuneração média por níveis federativos e poderes, aspectos da ocupação e remuneração, por gênero e a evolução da despesa pública com servidores. Os dados, ao mesmo tempo que confirmam padrões mais gerais observados no mercado de trabalho brasileiro – caso das diferenças na remuneração entre homens e mulheres –, contribuem para um entendimento novo sobre outras dimensões, como o é o inadequado argumento de que houve expansão descontrolada do gasto público com servidores ativos.

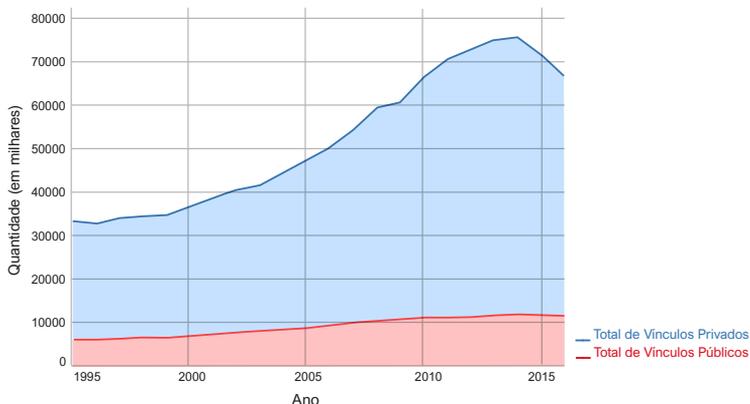
### **2.1 Evolução do total de servidores: concentração nos municípios.**

A mais importante tendência observada nos dados sobre evolução do total de servidores públicos do país é a ampliação do número absoluto de servidores até 2014, mas estabilidade em relação ao percentual de ocupados no mercado de trabalho nacional. De 1995 a 2016, o total de vínculos ativos civis e militares aumentou de aproximadamente 7,5 milhões para 12 milhões. Estes totais de 7,5 milhões, em 1995, e 12 milhões, em 2016 incluem as empresas públicas -- naturezas jurídicas 201-1 e 202-0 --, cujos vínculos, contudo, não relatam o nível administrativo a que pertencem – se municipal, estadual ou federal. Quando se excluem essas naturezas jurídicas, os totais de vínculos nos municípios, estados e União são de aproximadamente 6,3 milhões, em 1995, e 11,5 milhões em 2016, valores que serão, doravante, utilizados, pois na maioria das vezes as informações calculadas necessitam identificar o nível administrativo ou o poder.

O total de ocupados formais do setor privado passou de 27,1 milhões para 55,1 milhões, no mesmo período (gráfico 15). Entretanto, estão excluídos os trabalhadores informais ou por conta própria, que respondem por mais de 40% dos trabalhadores do setor privado

(Ipea, 2015, p. 15) e desde 2015, são um contingente em expansão (Ipea, 2018, p. 24-25).<sup>16</sup>

**Gráfico 15 - Total de vínculos (acumulados) nos setores público e privado do Brasil (1995-2016)**

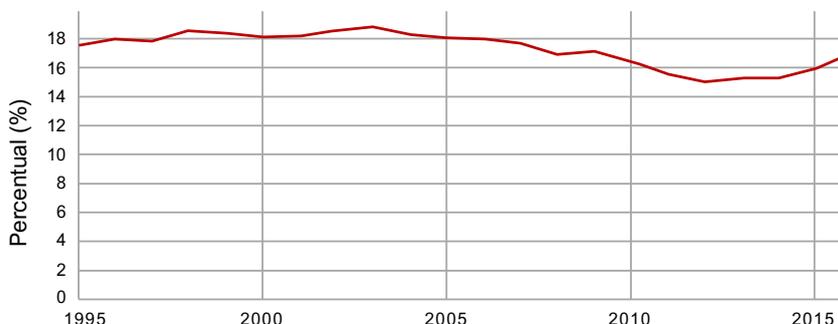


Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

O percentual de vínculos no setor público em relação ao total de pessoas formalmente ocupadas – segundo a Rais e incluindo as empresas públicas – se reduziu de 22,3%, em 1995, para 17,4%, em 2016. Considerando apenas os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e excluindo estas empresas, o percentual baixou de 18% para 17% neste período (gráfico 16).<sup>17</sup>

**Gráfico 16 - Percentual de vínculos no setor público em relação ao total de vínculos do país, conforme reportado na Rais (1995-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

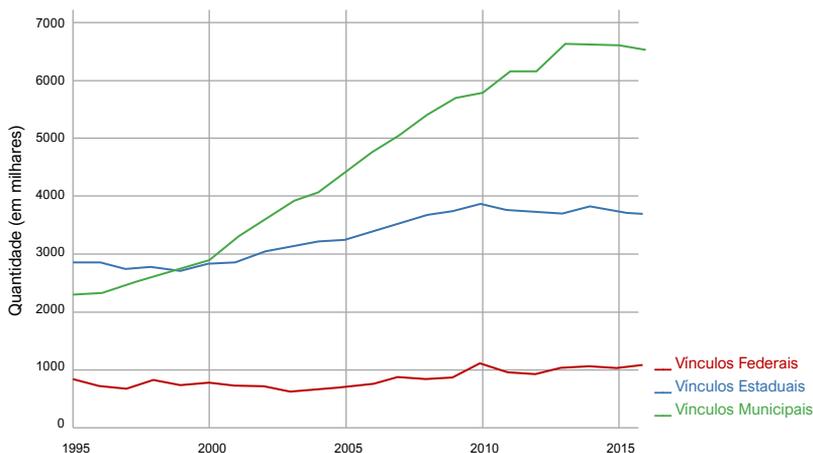
Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

<sup>16</sup> Segundo dados do Caged/IBGE, nos anos de 2015 e 2016 houve forte aumento do desemprego no setor privado. Em 2017, o número de empregos gerado foi praticamente nulo.

<sup>17</sup> Nas empresas públicas e de capital misto, houve redução do total de vínculos 1,7 milhão, em 1995, para 493 mil vínculos, em 2016.

O total de vínculos civis e militares ativos no setor público federal aumentou 25% e passou de aproximadamente 950 mil, em 1995, para 1,2 milhão, em 2016. O total de vínculos no setor público estadual cresceu 28% e passou de 2,9 milhões, em 1995, para 3,7 milhões, em 2016. O crescimento mais significativo, de 175%, ocorreu nos municípios, onde o total de vínculos passou de 2,4 milhões para 6,5 milhões, entre 1995 e 2016 (gráfico 17).

**Gráfico 17 - Evolução anual do total de vínculos (civis e militares), por nível administrativo (1995-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Obs.: Exclui empresas públicas e de capital misto.

Dados do *Boletim Estatístico de Pessoal* e do *Painel Estatístico de Pessoal* (Brasil, 2018) possibilitam construir uma série temporal mais ampla – de 1991 a 2018 – do total de ocupados civis ativos no *Executivo federal*. Houve trajetória de redução no total de servidores civis ativos do Poder Executivo, entre 1992 e 2001, e trajetória de crescimento entre 2002 a 2014, quando o número se torna estável. Nota-se que o total de servidores federais civis ativos em 2018 é inferior ao observado em 1991 (gráfico 18).

A expansão observada nos anos 2000 conjuga políticas deliberadas de recomposição dos quadros de servidores e imposições do Tribunal de Contas da União (TCU), que em 2002, “[...] considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e

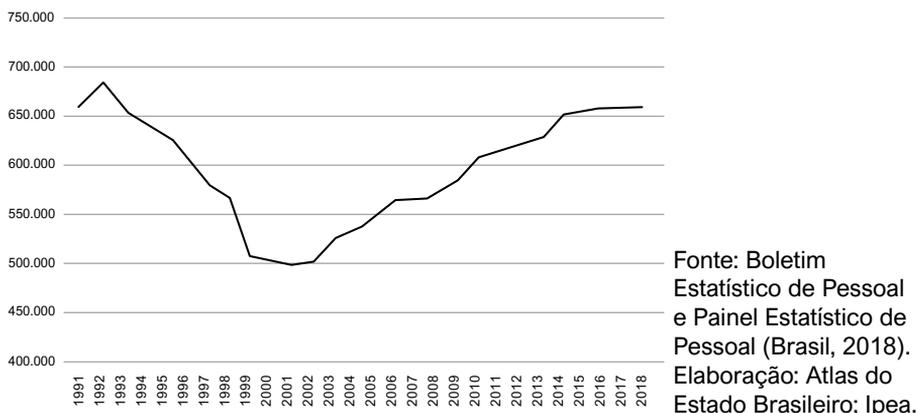
não de natureza complementar” (Lassance, 2017, p. 10; ver também Nogueira, 2015; TCU, 2002 e, principalmente, TCU, 2005).

Lassance (2017) detalhou um pouco mais esses dados:

“em 2003 foi autorizada a abertura de 24.808 vagas para concursos para o nível federal, sendo mais de dois terços (15.394) destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, metade (7.700) eram para substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde (MS), 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário. Até 2005, o Ministério do Planejamento (MP) informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu a totalizar, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de terceirizados por concursados” (Ver também TCU, 2005, em especial a tabela 6, que está disponível em <<https://goo.gl/pLKL6K>>).

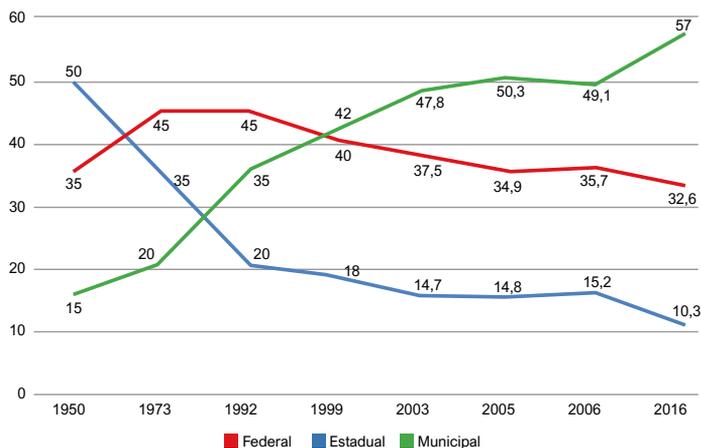
Cavalcante e Carvalho (2017) calcularam que, após 2003, no Executivo federal, apenas 10% dos ingressos corresponderam às carreiras do “núcleo do Estado” – conforme definição do Plano Diretor de Reforma do Estado do governo FHC –; de 2003 a 2014, além das carreiras do núcleo do Estado outras 34 carreiras receberam admitidos. (Cavalcante e Carvalho, 2017, p. 9). Cardoso e Nogueira (2018), com base nos dados quantitativos e do perfil dos novos recrutados, interpretam que este movimento de equivalência numérica observado entre 1991 e 2018, omite uma diferença relevante, que o crescimento dos anos 2000, conforme retratado nos dados acima, sugerem uma “*recomposição legalizadora e modernizadora*” que tanto substituiu pessoas irregularmente contratadas por servidores efetivos quanto criou novas carreiras transversais para atuar em diversos órgãos do poder Executivo.

**Gráfico 18 - Total de servidores federais civis ativos (1991-2018)**



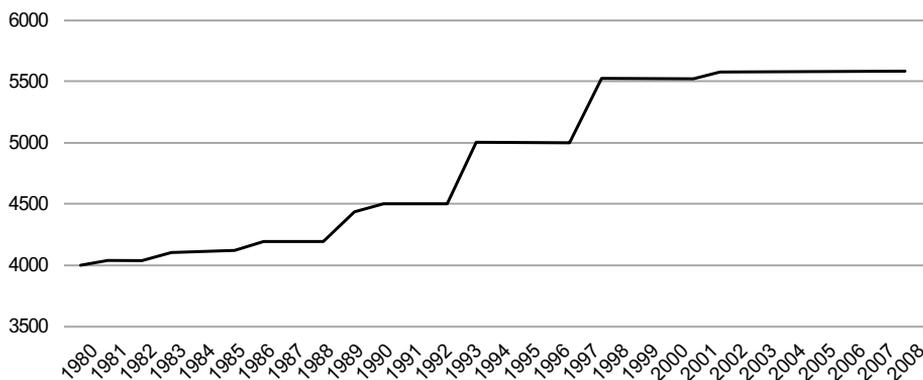
Em todo caso, no cenário de expansão nacional do total de vínculos públicos, o fato é que esta, em números absolutos e proporcionais, se concentrou nos municípios. Este crescimento da ocupação no setor público municipal decorre da contínua municipalização do serviço público brasileiro, vis-à-vis os estados e a União, e que ganhou força já na década de 1970 (gráfico 19). Neste período, e principalmente após a Constituição Federal de 1988, sobretudo os serviços de saúde, educação e assistência social começaram a se ampliar nos governos locais (Carvalho Filho, 2011, 2002; Santos et al., 2016). Colaborou para esta expansão também o crescimento do número de municípios do país; de 1980 a 2003 foram criados 1.574 novos municípios, o que representa expansão de 35%, retratada no gráfico 20 (Carvalho, 2011, p. 298; IBGE, 2011).

**Gráfico 19 - Participação do emprego público por esfera de governo (1950-2016) - (Em %)**



Fonte: Carvalho, 2011; Atlas do Estado Brasileiro/ Ipea.

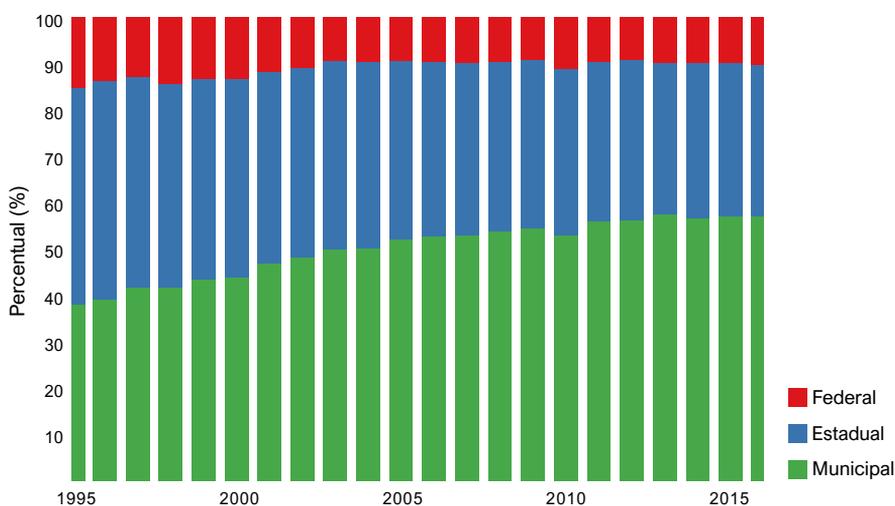
**Gráfico 20 - Número de municípios do Brasil (1980-2008)**



Fonte: IBGE, 2018. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

O crescimento mais intenso dos vínculos de trabalho no setor público municipal elevou a participação deste de 38%, em 1995, para 57%, em 2016, no total de vínculos públicos do país. Em sentido inverso, o total de vínculos no setor público estadual caiu de 47% para 33%, no mesmo período. Nota-se que o crescimento do setor municipal reflete principalmente a redução relativa do setor público estadual, já que o setor público federal reduziu sua participação de 15% para 10%, nos 22 anos da série (gráfico 21).

**Gráfico 21 - Proporção de vínculos – civis e militares – no setor público, por nível da administração (1995-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Obs.: 1. Exclui empresas públicas e de capital misto. 2. Os dados incluem os três poderes.

Nos municípios, 40% das ocupações correspondem a profissionais no núcleo dos serviços de educação ou saúde, ou seja, são professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde. O cenário é similar nos governos estaduais e, considerando ainda os profissionais de segurança pública, o percentual das três áreas pode alcançar 60% do total de vínculos (Santos et al., 2016). Será relevante, em análises futuras, explorar de modo mais detido as ocupações para entender a racionalidade advinda da moldura institucional e a distribuição das competências federativas estabelecidas pela Constituição de 1988. Em particular, a análise da evolução das ocupações é um meio de revelar ao debate na esfera pública quais são as áreas de atuação e tipos de profissionais que estão por trás da menção geral e abstrata de “setor público”, “Estado” e “burocracia”. Afinal, o que o debate público não vê, o gestor orçamentário não sente.

A segunda tendência é o aumento proporcional dos vínculos estatutários<sup>18</sup> no setor público nacional, prolongando um movimento já identificado por Cardoso Jr. e Nogueira (2011, p. 423). No total, os vínculos regidos pela CLT caíram de 23% para 5% e os estatutários subiram de 76% para 88%. Nos municípios, o total de vínculos de ocupados pelo regime celetista caiu de 23% para 9%. Na União, de 1995 a 2018, o percentual de celetistas caiu de 11% para 4%.

## **2.2 Aumentou a escolaridade dos ocupados no setor público.**

Aumentou a escolaridade dos servidores públicos, em todos os níveis da administração. Entre 1995 e 2016, o percentual dos servidores federais com nível superior completo ou diversas modalidades de pós-graduação aumentou de 32% para 53%; os percentuais também aumentaram, de 26% para 57%, entre servidores estaduais, e de 19% para 38%, entre servidores municipais. O aumento da escolaridade seguiu uma tendência do mercado de trabalho nacional.

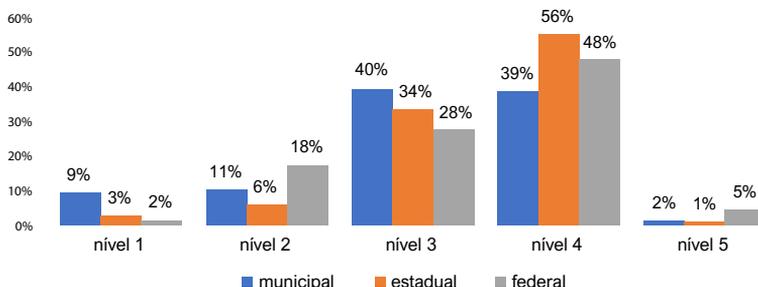
Quando analisamos a escolaridade dos servidores dos três níveis federativos, utilizando 2016 como referência, nota-se: i) a tendência de extinção dos vínculos com trabalhadores com ensino fundamental incompleto (nível 1 de escolaridade); e ii) maior escolaridade média dos governos estaduais e federal vis-à-vis os municípios, embora a

---

<sup>18</sup> Os servidores estatutários ocupam cargos públicos providos por concurso público, nos moldes do artigo 37 da Constituição Federal. Estes servidores são regidos por um estatuto próprio, por isso são denominados “estatutários”. Os demais trabalhadores são contratados pelo regime da legislação trabalhista, em geral regida pela CLT.

maior proporção de servidores com nível superior completo esteja nos estados, não na burocracia federal (gráfico 21).

**Gráfico 22 - Percentual de ocupados no setor público brasileiro, por nível federativo e faixas de escolaridade (2016)**



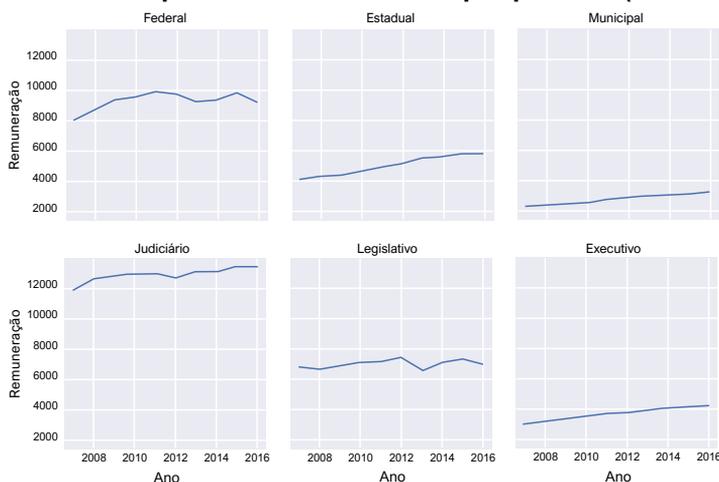
Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculo: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Obs.: o nível 1 abrange o nível fundamental incompleto; o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 equivale ao ensino nível superior completo e nível 5 indica pós-graduações, mestrado e doutorado, completos ou em curso.

## 2.3 Diferenças na remuneração entre poderes e entre níveis administrativos.

Um dos padrões observados é a diferença nas remunerações mensais médias, tanto entre níveis federativos quanto entre poderes. As remunerações do Poder Judiciário e da burocracia federal são as maiores. O gráfico 23 retrata as diferenças, sem desagregar os poderes por níveis ou os níveis por poderes.

**Gráfico 23 - Remuneração média mensal no setor público, por níveis federativos e por poderes (2007-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Quando se desagregam poderes e níveis, a remuneração média dos servidores vinculados ao Executivo federal é superior à dos Executivos estaduais, que, por sua vez, é superior à dos municipais. De 2007 a 2016, a remuneração média dos servidores federais aumentou de R\$ 6,5 mil para R\$ 8,1 mil.<sup>19</sup> A remuneração dos servidores estaduais, de R\$ 3,5 mil para R\$ 5 mil, e a remuneração dos servidores municipais passou de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil<sup>20</sup> (gráfico 24).

A remuneração média mensal do Executivo estadual corresponde a 54% da remuneração média do Executivo federal; a remuneração média do Executivo municipal equivale a 31% do Executivo federal, considerando o valor médio nos anos da série.

No Legislativo federal a remuneração média mensal é maior que nos Legislativos subnacionais. Mas, de 2007 a 2016, a remuneração média mensal no Legislativo federal caiu de R\$ 14,8 mil para de R\$ 12,9 mil. Nos Legislativos estaduais, aumentou de R\$ 8 mil para R\$ 8,4 mil, e nos Legislativos municipais subiu de R\$ 3,6 mil para R\$ 4,6 mil, no mesmo período (gráfico 8). As remunerações médias dos legislativos estaduais e municipais, nos anos da série, equivalem a, respectivamente, 59% e 28% da remuneração média observada no Legislativo federal.

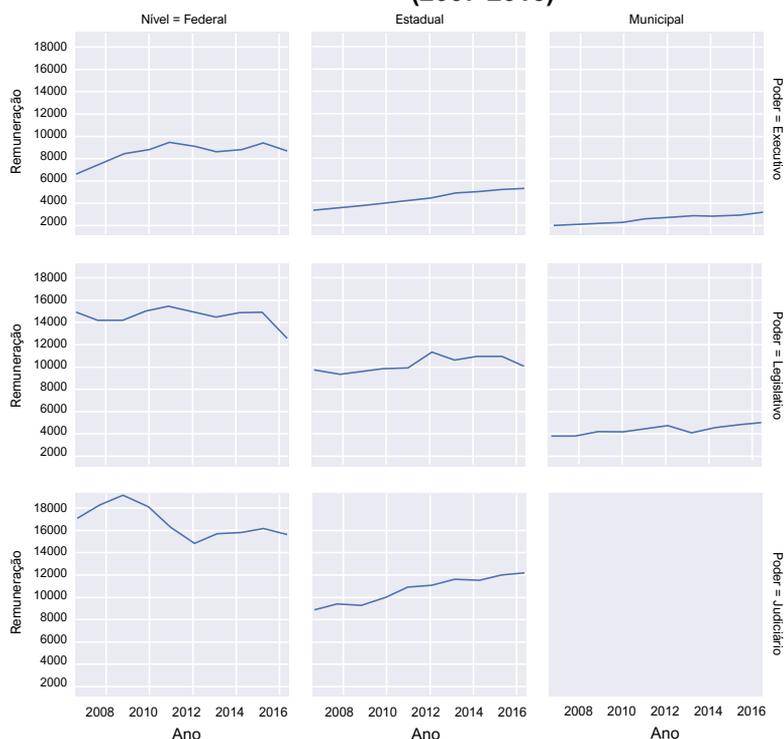
A remuneração média anual do Judiciário federal é superior à remuneração do Judiciário estadual em toda a série, embora a diferença se reduza a partir de 2010. Em termos reais, a remuneração média no Judiciário federal caiu de R\$ 16,6 mil para R\$ 15,8 mil, entre 2007 e 2016, enquanto no Judiciário estadual, subiu de R\$ 9,3 mil para R\$ 12 mil (gráfico 24). Sublinhe-se que a fonte da informação das remunerações não incorpora acréscimos salariais decorrentes de bonificações, auxílios e adendos diversos ao salário base, que podem representar valores expressivos no total dos proventos.

---

19 Estão incluídos os militares. O anexo 2 apresenta as remunerações médias do Executivo civil e militar federal, separadamente. A remuneração média dos civis é de aproximadamente R\$ 10 mil, em 2016.

20 Em termos reais, o crescimento da remuneração média, entre 2007 e 2015, foi de 24% no Executivo federal, 46% no Executivo estadual e 48% no Executivo municipal. Para uma análise sobre a evolução da remuneração dos servidores do Executivo estadual e municipal, incluindo profissionais da área de saúde e educação, remete-se à análise de Santos et al. (2016), seção 4, que está disponível em: <<https://goo.gl/nVukfh>>.

**Gráfico 24 - Remuneração média mensal, por nível federativo e por Poder (2007-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O mesmo gráfico 24 aponta as diferenças nas remunerações médias entre os poderes situados no mesmo nível federativo. Na média da série, os servidores do Executivo federal receberam remunerações equivalentes a 50% das remunerações médias do Judiciário federal; o Legislativo federal tem remuneração equivalente a 90% da remuneração do Judiciário federal. A remuneração média, ao longo dos dez anos da série, foi de R\$ 16 mil para o Judiciário federal,<sup>21</sup> R\$ 14,3 mil para o Legislativo federal e R\$ 8 mil para o Executivo federal, embora o valor médio deste último aumente se excluirmos os militares.

A remuneração média no Legislativo federal se manteve relativamente estável até 2015, quando variou de R\$ 14,8 para R\$ 14,7 mil, mas se reduziu a R\$ 12,9 mil, em 2016.

No Executivo federal, a remuneração média subiu de R\$ 6,5 mil para R\$ 8,7 mil, até 2015. Em 2016, caiu para R\$ 8,1 mil (gráfico 24).

<sup>21</sup> Entretanto, como se salientou, a remuneração média mensal dos ocupados no Judiciário federal passou de R\$ 16,6 mil para R\$ 15,5 mil, de 2007 a 2016.

As remunerações mensais também variam substancialmente entre os poderes, no setor público estadual. No Executivo estadual o valor médio do período é 40% das remunerações do Judiciário e 51% da remuneração dos Legislativos estaduais.

A remuneração média mensal dos ocupados no Executivo estadual subiu de R\$ 3,5 mil para R\$ 5,1 mil, nos Legislativos estaduais subiu de R\$ 8 mil para R\$ 8,4 mil e no Judiciário estadual subiu de R\$ 9,3 para R\$ 12 mil.

Entre todos os níveis da administração e poderes, o Executivo municipal paga a menor remuneração mensal média, embora esta tenha aumentado de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil, como já apontamos.

Estas diferenças remuneratórias demonstram a importância de tomar em conta, de modo separado, cada nível federativo e Poder para se debater de modo mais criterioso políticas salariais ou de planejamento do quantitativo de pessoal no setor público.

Aspecto adicional a destacar é a comparação entre remunerações do setor público e do privado. Notamos haver diferenças significativas nas remunerações médias – além de distribuição intrapoderes com padrões próprios, como se discute adiante –, mas é preciso também associar tais diferenças a outros atributos dos indivíduos, tais como experiência na função, idade e escolaridade. Embora seja objeto de análise neste texto, ressaltamos ser importante, em vez de se adotar o diferencial bruto – que não controla por características dos servidores –, adotar o diferencial controlado, levando em conta aqueles atributos, no setor público e privado. A este respeito, Vaz (2016) enfatizou que *“as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário”, e, por isso, “uma comparação dos rendimentos entre funcionários públicos e empregados do setor privado requer uma análise mais pormenorizada das diferenças observadas entre os três poderes de governo, tanto no que se refere às características dos trabalhadores, como nos regimes de remuneração praticados”*. Por exemplo, recentemente o Banco Mundial (2017) divulgou análises sobre diferenciais salariais entre setor público e privado, mas não incorporou as especificações acima mencionadas<sup>22</sup> (Lassance, 2018).

---

22 Embora o banco preveja publicar um volume específico sobre o tema, denominado Peso da folha do funcionalismo, no qual terá oportunidade de incluir as comparações

## 2.4 Remunerações intrapoderes e níveis federativos

A análise da concentração e dispersão nas remunerações dentro de cada poder e nível federativo possibilita aprofundar a comparação. Para tanto, nos concentramos no ano de 2016. O gráfico 9 retrata a distribuição interna da remuneração mensal média, por níveis e poderes, adotando-se R\$ 30 mil como valor máximo da remuneração. Quanto mais “magros” os assim chamados “violinos”, mais uniforme é a distribuição dos valores em diferentes faixas de remuneração; quanto mais largas as regiões do “violino”, maior a frequência – ou seja, o número – de remunerações situadas nestas regiões. Note, por exemplo, que as remunerações no Executivo municipal são mais concentradas que quaisquer outros níveis e poderes, e em valores abaixo de R\$ 2 mil. O traço vertical preto espesso define o limite superior e inferior de 50% das remunerações observadas entre o valor máximo – limitados a R\$ 30 mil – e o valor mínimo (R\$ 0). Os pontos brancos no interior do traço preto são as medianas das remunerações.<sup>23</sup>

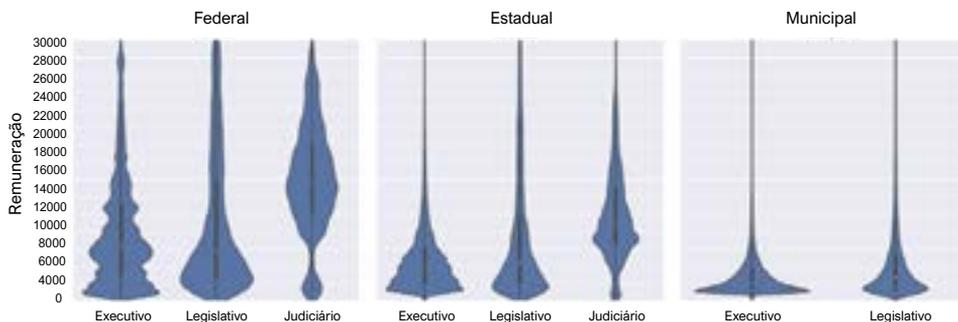
As medianas das remunerações no judiciário são superiores aos demais poderes e a mediana do judiciário federal, a maior. O Poder Judiciário apresenta padrão remuneratório distinto. A mediana das remunerações está situada em torno de R\$ 14 mil, sendo 50% dos valores concentrados nas faixas que vão de R\$ 10 mil a R\$ 18 mil. Nota-se também uma concentração de um grupo remuneratório com valores na faixa dos R\$ 2 mil. No Judiciário estadual, a mediana é inferior ao Judiciário federal – cerca de R\$ 9 mil – e metade das remunerações médias mensais se situam entre R\$ 6,5 mil e R\$ 13 mil. Os valores mais frequentes se situam na parte inferior desta faixa, em cerca de R\$ 7 mil (gráfico 25).

---

sugeridas.

23 Essa liberdade se justifica pela intenção de, ao mesmo tempo, evitar outliers, sempre possíveis em uma base auto declaratória como a Rais/MTE, aliada ao objetivo de tão somente comparar o grau de concentração de faixas remuneratórias em cada nível e poder.

**Gráfico 25 - Distribuição das remunerações médias mensais, por poderes e níveis federativos (2016)**

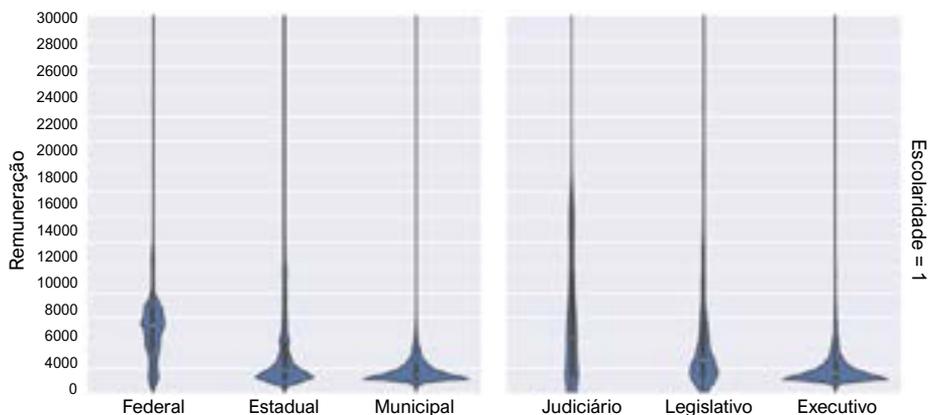


Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

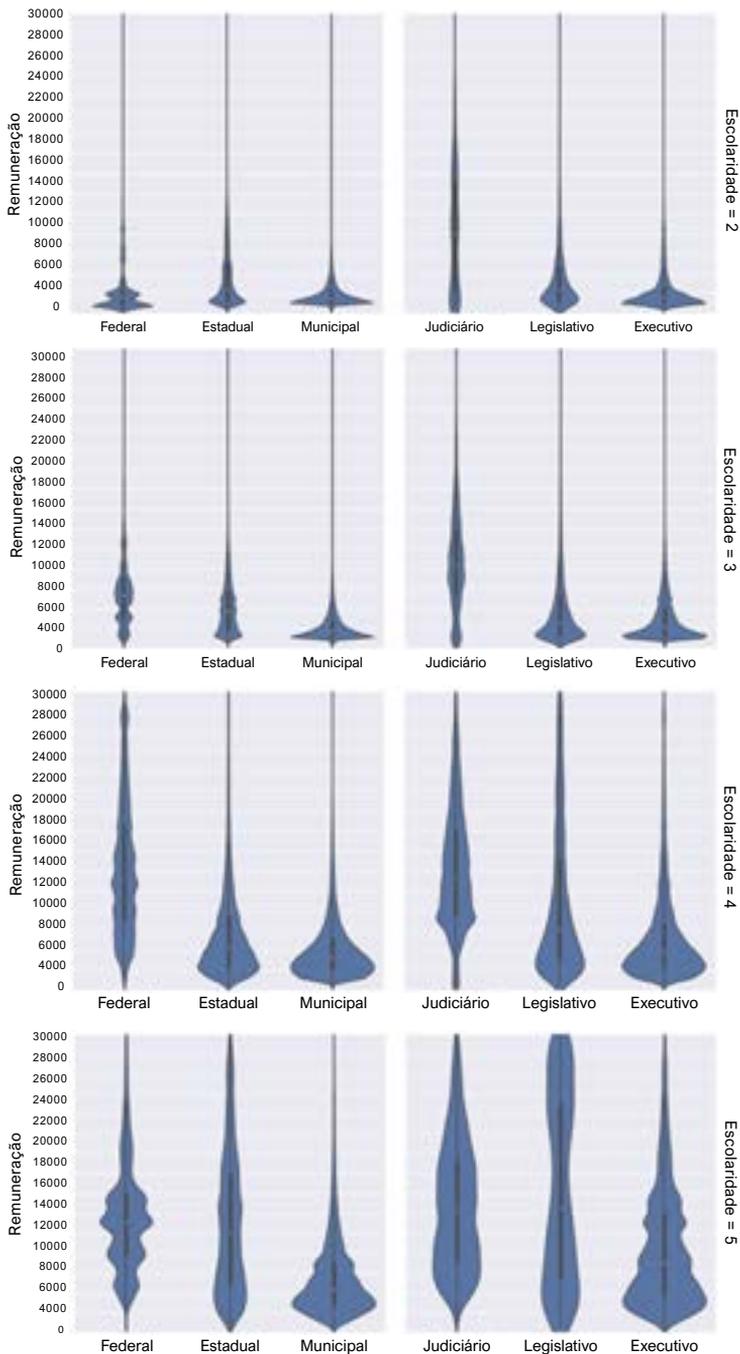
Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

O nível de escolaridade influencia os salários, em geral, e no setor público não é diferente. Por exemplo, a mediana da remuneração dos servidores – o ponto branco no interior de cada distribuição – com ensino superior (nível 4, gráfico 26), é cerca de R\$ 11 mil, no Executivo federal, e menos de R\$ 6 mil, entre servidores com nível médio ou superior incompleto (nível 3). O gráfico 26 possibilita comparar as remunerações dos níveis de escolaridade, em cada poder e esfera administrativa.<sup>24</sup>

**Gráfico 26 - Distribuição da remuneração média mensal dos ocupados no setor público, por Poder e nível federativo (2016)**



<sup>24</sup> Nota-se que a remuneração dos servidores do Poder Executivo na escolaridade de nível 4 (superior completo) é mais concentrada no nível municipal e estadual e mais distribuída no eixo dos valores que as remunerações do Executivo federal. A concentração da área do “violino” na parte inferior indica esta distribuição.



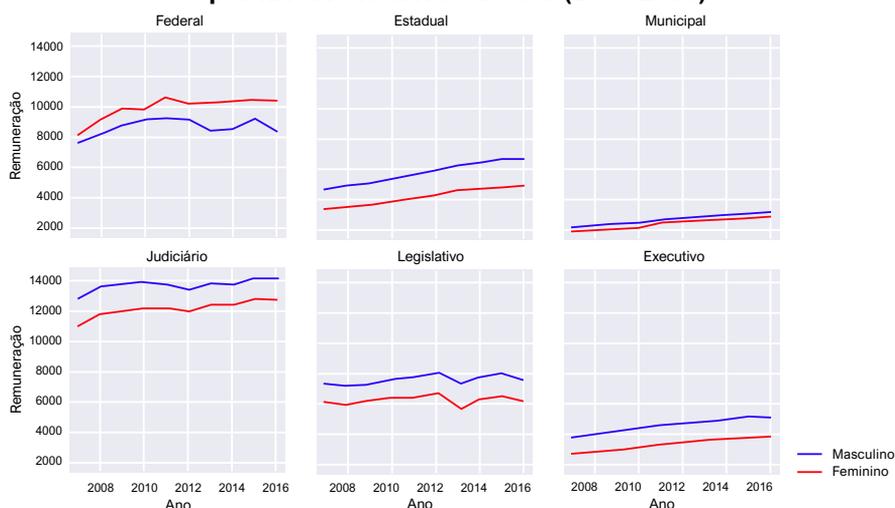
Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.

Obs.: o nível 1 abrange o ensino fundamental incompleto, o nível 2, o ensino fundamental completo ou médio incompleto, o nível 3 é o ensino médio completo ou superior incompleto, o nível 4 é o ensino superior completo e no nível 5 estão os vínculos com pós-graduações, mestrado e doutorado (completo ou incompleto).

## 2.5 Os homens têm remuneração maior que as mulheres em todos os níveis e poderes

Padrão adicional desta série analisada é a persistente diferença de remuneração entre homens e mulheres do setor público. As mulheres constituem expressiva maioria na administração pública nacional, ampliaram seu espaço proporcional, e preponderam principalmente nos municípios, onde passaram de 60% a 66% do total de vínculos, entre 1995 e 2016.<sup>25</sup> Nos três níveis de governo e – se excluídos os militares – nos três poderes da República, as mulheres ganham menos, embora a magnitude das diferenças varie no tempo e entre níveis e poderes (gráfico 27). Esta desigualdade decorre, essencialmente, do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina.<sup>26</sup> Para manter a homogeneidade da análise aqui apresentada, o gráfico 28 apresenta os valores incluindo civis e militares. Remete-se ao anexo 2 o leitor interessado em dados sobre as remunerações médias do Executivo Federal, separando-se os civis e os militares.

**Gráfico 27 - Remuneração média anual de homens e mulheres, por nível federativo e Poder (2006-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea.  
Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

25 Nos estados, os vínculos de mulheres oscilaram entre 55% e 60% e no nível federal, entre 60% e 70%; mas entre servidores civis ativos federais, 46% eram mulheres, em 2016.

26 Nos estados, os vínculos de mulheres oscilaram entre 55% e 60% e no nível federal, entre 60% e 70%; mas entre servidores civis ativos federais, 46% eram mulheres, em 2016.

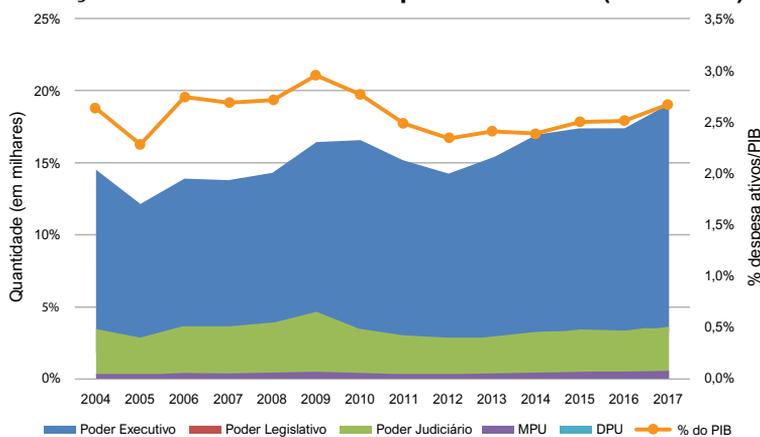
A distribuição de poder entre os sexos aferida, por exemplo, no percentual de mulheres e homens ocupando cargos dirigentes de alto escalão no nível federal, também persiste, embora se observe ampliação da proporção de mulheres em cargos dirigentes, nos últimos anos (Atlas do Estado Brasileiro, 2018; Brasil, 2018; Amorim, 2018)

## **2.6 O crescimento da despesa com servidores ativos manteve-se sob controle**

A análise do orçamento dedicado à remuneração dos vínculos ativos no setor público aponta o crescimento da despesa com servidores civis ativos em relação à receita corrente líquida e relativa estabilidade da despesa como proporção do produto interno bruto (PIB). Esta estabilidade permanece mesmo com a já mencionada elevação da remuneração média nos três níveis da administração. Em termos reais, a despesa com servidores ativos federais passou de R\$ 106 bilhões, em 2004, para R\$ 177 bilhões, em 2017. Como proporção do PIB, a despesa manteve-se praticamente estável e variou de 2,6% para 2,7%. Como percentual da receita líquida da União, o valor passou de 19,5% para 24% (STN, 2018; Atlas do Estado Brasileiro, 2018).

Ainda no âmbito federal, a parcela da despesa destinada aos servidores ativos do Executivo subiu de 74% para 79%, aos do Poder Judiciário, caiu de 18% para 15%, aos do Legislativo, caiu de 5,4% para 3,1%, e aos do Ministério Público da União (MPU) subiu de 2,1% para 2,5% (gráfico 28). Portanto, os servidores ativos do Executivo federal respondem pela maior parte da despesa neste nível federativo. Esta despesa aumentou de R\$ 80 bilhões, em 2004, para R\$ 140 bilhões, em 2017. Em seguida estão as despesas com o Judiciário federal, que subiram de R\$ 20 bilhões para R\$ 26 bilhões no mesmo período. A despesa com os servidores ativos do Legislativo federal caiu de R\$ 5,7 bilhões para R\$ 5,5 bilhões. As despesas com o MPU dobraram, de R\$ 2,2 bilhões, em 2004, para R\$ 4,4 bilhões, em 2017.

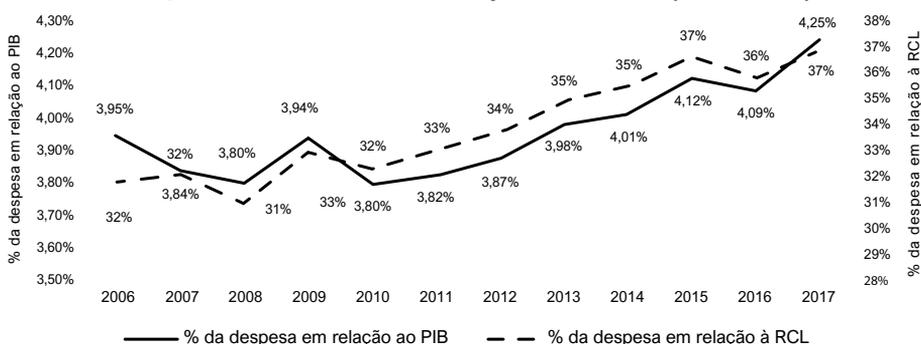
**Gráfico 28 - Evolução da despesa com servidores ativos federais em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB – (2004-2017)**



Fontes: Tesouro Nacional, Siga Brasil/Senado Federal. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro; Ipea (2018). Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).

A despesa com os servidores ativos estaduais aumentou 55% e passou de R\$ 184 bilhões, em 2004, para R\$ 287 bilhões, em 2017. Como percentual da receita líquida corrente, a despesa passou de 31,8% para 36,8%.<sup>27</sup> Como proporção do PIB, o gasto passou de 3,95% para 4,25% (gráfico 29). No caso dos estados, Santos et al. (2016, p.18) demonstraram que o aumento real da despesa “é explicado por elevações nos salários dos servidores, por oposição à contratação de novos servidores públicos.”

**Gráfico 29 - Evolução da despesa com servidores ativos estaduais em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB (2006-2017)**



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018 (IPCA/IBGE).<sup>28</sup>

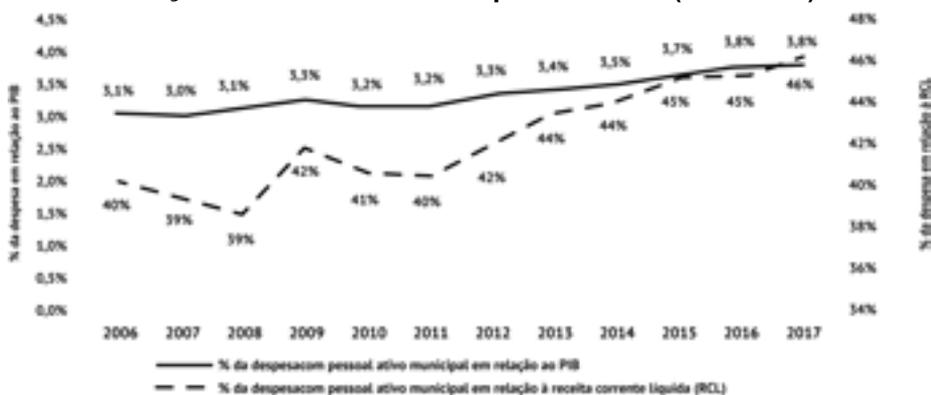
<sup>27</sup> Esses percentuais variam de modo significativo entre cada um dos estados. Para detalhes, remete-se o leitor para Santos et al. (2017).

<sup>28</sup> Agradecemos a Rodrigo Orair e Sérgio Gobetti pela cessão de dados detalhados

A despesa com servidores ativos municipais passou de R\$ 143 bilhões, em 2006, para R\$ 257 bilhões, em 2017, o que representa um incremento de 78%. Como percentual da receita corrente líquida, a despesa passou de 40% para 46%. Como percentual do PIB, a despesa aumentou de 3,1%, em 2006, para 3,8%, em 2017 (gráfico 30). Este foi o maior crescimento entre os três níveis federativos, o que se explica, em larga medida, pela combinação entre aumento da remuneração média, de R\$ 2 mil para R\$ 3 mil, aliado ao crescimento no total de servidores públicos no nível local.

A despesa dos ocupados ativos no *governo geral* foi, portanto, de 9,6%, em 2006, para 10,5% do PIB, em 2017.

**Gráfico 30 - Evolução da despesa com servidores ativos municipais em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB (2006-2017)**



Fonte: Ipea. Atlas do Estado Brasileiro. Elaboração própria.

### 3. Considerações Finais

Com base na exploração da série de informações sobre vínculos de trabalho no setor público brasileiro, este texto apresentou alguns dos mais importantes padrões e tendências observados, e que contribuem para esclarecer diferenças, algumas das quais significativas, no perfil da força de trabalho em cada nível federativo e Poder da República. Desse modo, espera-se que se tome em consideração estas diferenças quando se mencionam categorias como “Estado” ou “burocracia pública”. Afinal, procuramos demonstrar que, nas dimensões aqui analisadas, trata-se de e atualizados, utilizado para os gráficos 13 e 14. Para uma discussão mais minuciosa sobre a despesa com pessoal remetemos, a propósito, ao texto de Orair & Gobetti (2017).

segmentos bastante diversos e, usualmente, encobertos por discussões excessivamente genéricas.

De 1995 a 2016, a expansão no total de ocupados no setor público ocorreu de modo mais concentrado nos municípios. Nos municípios, 40% do total de servidores são médicas/os, enfermeiros/as e professores/as, ou seja, grande parte dos servidores atuam no núcleo do provimento de serviços essenciais – saúde e educação. Os estados têm perfil ocupacional semelhante.

A escolaridade dos servidores públicos aumentou em todos os poderes e níveis da federação, sendo que os servidores federais apresentam maior média de escolaridade.

As remunerações médias aumentaram no conjunto do setor público. Entretanto, há diferenças significativas entre os níveis de governo e entre os poderes da República. O Poder Judiciário possui remunerações médias mensais superiores aos demais poderes, em todos os níveis de governo. Os servidores federais recebem mais que os servidores estaduais e estes, mais que os municipais. Políticas remuneratórias devem considerar tais diferenças.

A desigualdade de gênero é relevante e persistente. Apesar dos salários públicos serem independentes de gênero, as mulheres recebem menos que os homens em todos os níveis, todos os poderes e todos os anos da série (2007-2016). Esta desigualdade decorre essencialmente do fato de grande parte das ocupações e carreiras com menor remuneração ter maioria feminina. Nos cargos de média e alta administração federal as mulheres são minoria em quase todos os ministérios.

A despesa com pagamento de salários dos servidores ativos no país aumentou 1 ponto percentual do PIB, e passou de 9,6% para 10,5%. A maior parte deste aumento decorreu principalmente da expansão do setor público municipal. Deve-se indagar, a partir deste cenário, se o intenso debate sobre a expansão vigorosa das despesas previdenciárias não contaminou a percepção sobre o que de fato ocorre com a despesa de servidores ativos. Embora não sejam temas independentes, o apropriado é tratá-los separadamente.

Nossa avaliação é que, em seu conjunto, os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada,

em tamanho e despesa. No governo federal, o quantitativo de servidores federais civis ativos em 2018 é ainda inferior ao observado em 1991. Ainda mais relevante é o fato de que tanto a despesa com servidores ativos quanto o crescimento relativo mais expressivo estarem concentrados no executivo municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível.

Este cenário, contudo, precisará ser ainda mais detalhado em novos estudos para avaliar diferentes dimensões da evolução do funcionalismo estadual e municipal em cada uma das unidades federativas. Da mesma forma, é relevante analisar a composição das diferenças remuneratórias entre carreiras e ocupações no interior de cada um dos poderes, para deslindar de forma mais clara como se estrutura o setor público e suas conexões com a natureza dos serviços oferecidos.

Consideramos relevante tomar em conta os dados aqui apresentados, ainda mais nas conjunturas de crise e austeridade fiscal, tal como observado no Brasil desde 2015. Não é infrequente que estas conjunturas se traduzam em ações que representam, por um lado, mudanças que busquem maior eficiência do setor público, mas frequentemente significam um verdadeiro desmonte do aparato estatal. Este movimento ocorreu na maior parte dos anos 1990 e voltou a ganhar fôlego desde 2015.

Ajustes que sejam justos e reformas que promovam melhores e mais eficientes serviços à população requerem uma compreensão mais precisa, ao mesmo tempo detalhada e abrangente sobre as transformações no setor público brasileiro nas últimas décadas. Espera-se que os dados aqui apresentados e a plataforma de dados que lhes deu origem, o *Atlas do Estado Brasileiro*, sejam úteis à sociedade, nesse propósito.

## **Anexo 1: Procedimentos Metodológicos.<sup>29</sup>**

A análise utiliza, em sua maior parte, informações da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho (Rais/MTE). A Rais é um registro administrativo oficial cujo objetivo é manter informações atualizadas e sistemáticas sobre a atividade trabalhista no país. Todas as pessoas jurídicas, do setor público ou privado, têm por obrigação declarar os dados referentes aos seus empregadores, anualmente. Nesse sentido, a base registra apenas a atividade trabalhista formalmente contratada e não inclui trabalhadores do setor informal, cujo contingente é de cerca de 40%, mas está localizada no setor privado, que não é objeto de análise nesta nota. Para garantir maior consistência dos dados, incorporaram-se, adicionalmente, dados do Sistema de Administração de Pessoal da Administração Federal (Siape), do Ministério do Planejamento (MP), as edições da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), todas elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quando comparáveis, utilizaram-se fontes de dados alternativas para identificar discrepâncias eventuais nos totais ou médias, corrigir erros ou anomalias e tornar o dado final mais seguro. A base de dados da RAIS/MTE é utilizada com maior frequência por fornecer os microdados abrangentes para os três níveis da administração que autorizam análises mais detalhadas sobre o funcionalismo. Esta base também possui a mais extensa série histórica anual.

Para captar o universo dos vínculos no setor público brasileiro, adotou-se como primeiro filtro o total de vínculos relacionados aos órgãos que constam na natureza jurídica “administração pública”, na RAIS. Em seguida, separaram-se os ocupados em cada um dos níveis da administração – federal, estadual<sup>30</sup> e municipal – e, nestes, os vinculados à administração direta ou indireta.

---

29 Esta seção foi adaptada da metodologia disponível na seção correspondente do Atlas do Estado Brasileiro.

30 Salvo nos casos de menção explícita, o Distrito Federal será considerado unidade federativa equiparada aos estados, embora, constitucionalmente, seja um ente federado peculiar.

Agruparam-se os totais por poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – excluindo da análise os vínculos dos trabalhadores das *empresas públicas* e das empresas de *economia mista* que, embora reportados na Rais/MTE, não identificam o ente controlador – se municipal, estadual ou federal. A lista a seguir detalha as naturezas jurídicas incluídas nesta análise.

1) Servidores da administração federal direta, nos seguintes códigos:<sup>31</sup>

- a. 101-5 – Órgão público do poder executivo federal
- b. 104-0 – Órgão público do poder legislativo federal
- c. 107-4 – Órgão público do poder judiciário federal

2) Servidores da administração federal indireta, nos seguintes códigos:

- a. 110-4 – Autarquia federal
- b. 113-9 – Fundação pública de direito público federal
- c. 116-3 – Órgão público autônomo federal
- d. 125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal

3) Servidores da administração direta municipal:

- a. 103-1 – Órgão do poder executivo municipal
- b. 106-6 – Órgão do poder legislativo municipal

4) Servidores da administração municipal indireta:

- a. 112-0 – Autarquia municipal
- b. 115-5 – Fundação pública de direito público municipal
- c. 118-0 – órgão público autônomo municipal
- d. 124-4 – Município
- e. 127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal

5) Servidores da administração estadual direta:

- a. 102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
- b. 105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
- c. 108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual

6) Servidores da administração estadual indireta:

---

31 Inclui civis e militares.

- a. 111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
- b. 114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
- c. 117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
- d. 123-6 - Estado ou Distrito Federal
- e. 126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal

Quando a fonte da informação for a RAIS/MTE, em geral as séries se iniciam em 1995. Em alguns casos, a partir de 2004, ano em que o CPF dos indivíduos passou a ser reportado e os registros apresentam mais qualidade. A comparação entre RAIS e PNAD indica crescente convergência entre os totais reportados por ambas, como já haviam indicado Cardoso Jr. & Nogueira (2011: 418).

A análise com base na RAIS considerou cada registro de empregado, por número de CPF. Com esse procedimento foi possível corrigir algumas presumíveis inconsistências – detalhadas no código em R, disponibilizadas neste portal a todos que possam colaborar para aprimorá-los. Por exemplo, embora seja possível que um CPF seja reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que ele apareceu mais de uma vez em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. No caso de um mesmo CPF registrado em mais de uma organização, em momentos diferentes, manteve-se o registro mais recente, considerando que o dado indica mudança de vínculo. Ainda assim, deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será maior que o total de trabalhadores, já que ocupados podem manter mais de um vínculo no setor público, o que é comum, por exemplo, nas áreas de educação e saúde.

Para registrar os ocupados<sup>32</sup> militares, um procedimento especial

<sup>32</sup> Utiliza-se a denominação “ocupação do setor público” para o conjunto dos indivíduos que possuem vínculos formais com o setor público, e não “emprego público”, porque a natureza jurídico-administrativa associada a este termo corresponde, usualmente, apenas ao vínculo celetista (Cardoso Jr. & Nogueira, 2011: 417). Na acepção jurídica, o servidor com vínculo estatutário, que constitui a imensa maioria dos vínculos do setor público, “não é um empregado, no sentido estrito da palavra, porque ele se caracteriza por submeter-se a um estatuto que descreve seus deveres e direitos, portanto, juridicamente não mantém relação contratual de emprego com a administração pública.” (Cardoso Jr. & Nogueira, 2011: 417). O termo servidores públicos, quando utilizado, tem a mesma acepção de vínculos ocupados no setor público.

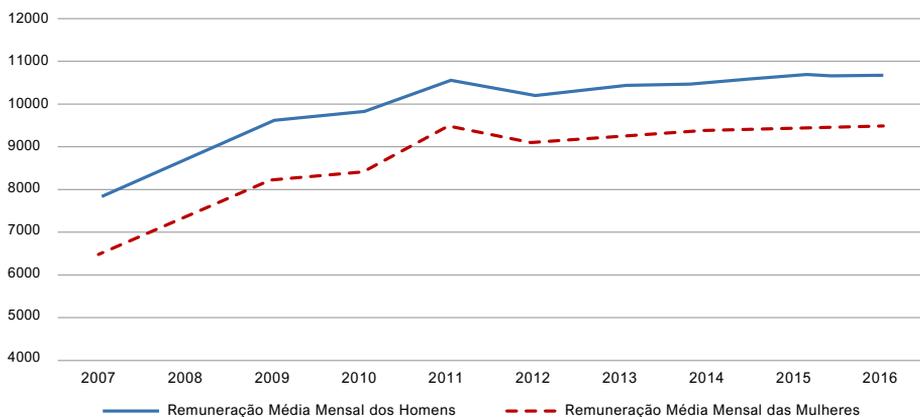
foi adotado, em face do seguinte cenário: até o ano de 2010, a RAIS não reportava a ocupação de “militares”, “policiais” e “bombeiros”. Decidiu-se, então, com base nos dados das RAIS referentes aos anos 2011 e seguintes, buscar todas as razões sociais/CNPJs que reportavam a presença dessas ocupações, bem como os CPFs nelas registrados. De posse desses dados, a RAIS dos anos 2010 e anteriores foi varrida e sempre que CPF já apontado como vinculado a um ocupado nas três ocupações aparecia, imputava-se aquela ocupação. Da mesma sorte, sempre que nos CNPJs que registravam uma das três ocupações aparecessem vínculos de trabalho com a ocupação – com base no campo correspondente à Classificação Brasileira de Ocupações – em branco, presumiu-se tratar de militar, policial ou bombeiro. Com isso, espera-se ter chegado, para os anos anteriores a 2011, a um número próximo do real, embora seja impossível, por meio desses registros, discernir entre os três.

As médias de remuneração foram geradas com base nos registros da RAIS/MTE. A principal informação utilizada é a remuneração mensal, reportada em cada um dos meses do ano. Para o cálculo da média de cada vínculo, foram descartadas remunerações com valores iguais a zero ou valores nulos. As remunerações mensais apresentam valores mais consistentes do que outras variáveis sobre remuneração, e estão disponíveis somente a partir do ano de 2007, por este motivo a série histórica neste texto é menor do que nos demais. Excepcionalmente para o ano de 2016, devido a uma anomalia observada nas remunerações mensais, foi utilizada a variável de remuneração média em salários mínimos, convertida para Reais de acordo com o salário mínimo do referido ano, para o cálculo das médias de remunerações. Todos os valores foram atualizados para preços de 2018 utilizando-se o IPCA (IBGE).

## Anexo 2: Remuneração média mensal de homens e mulheres, e de civis e militares, no Poder Executivo Federal (2007-2016)

Em todos os níveis e poderes a remuneração média mensal dos homens é superior à remuneração das mulheres. No Poder Executivo federal, contudo, a média é superior para as mulheres, caso os militares estejam incluídos. O gráfico 31 apresenta a evolução das remunerações, por sexo, *excluindo os militares*. O padrão da remuneração superior dos homens volta a ocorrer. Na média do período, a remuneração dos homens no Executivo civil federal foi 14% superior às mulheres. Ao longo dos anos da série (2007-2016), a diferença se reduziu de 22% para 13%. A redução se deve ao fato de o crescimento médio da remuneração dos homens ter aumentado 36% e a remuneração das mulheres ter aumentado 48%, no período. Considerando que os aumentos não se definem por sexo, mas por carreiras e ocupações, somente uma análise dos quantitativos e remunerações por ocupações poderá de fato indicar as origens das diferenças, já que, presume-se, há isonomia na remuneração de homens e mulheres em mesmas ocupações no setor público.

**Gráfico 31 - Remuneração média mensal, por sexo, dos servidores civis ativos do Poder Executivo federal (2007-2016)**

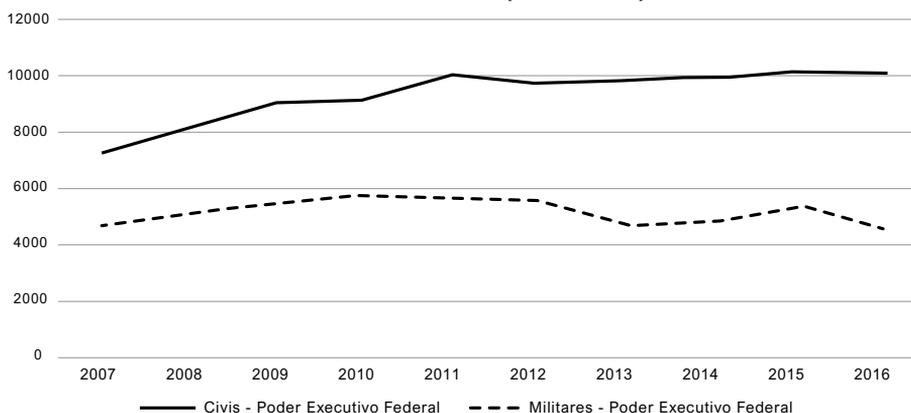


Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

Os servidores civis do Poder Executivo Federal têm remuneração média mensal superior aos militares. Em 2016, a remuneração dos civis foi de R\$ 10,2 mil e a remuneração média mensal dos militares foi R\$ 4,6 mil. Ao separar civis e militares, nota-se, primeiro que a

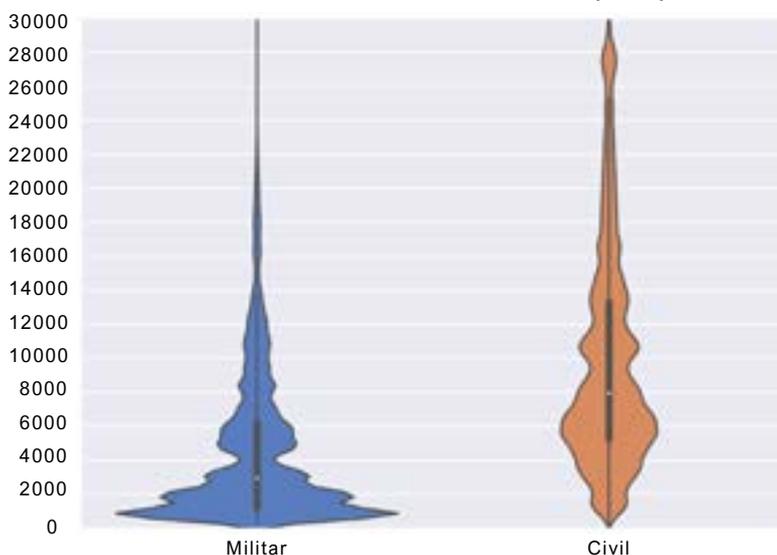
remuneração média mensal do Executivo federal sobe de R\$ 8,1 mil para R\$ 10,2 mil (gráfico 32); segundo, vê-se maior concentração de remuneração dos militares em valores abaixo de R\$ 2 mil. O gráfico B.3 indica a mediana da remuneração civil em R\$ 8 mil – ou seja, 50% das remunerações estão abaixo desse valor. Entre militares, a mediana é cerca de R\$ 3 mil. Mas, entre militares, a densidade dos valores abaixo de 2 mil é alta, como indica a base larga do “violino” azul (gráfico 33).

**Gráfico 32 - Remuneração média mensal de civis e militares do Poder Executivo Federal (2007-2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

**Gráfico 33 - Distribuição das remunerações entre os civis e militares do Poder Executivo federal (2016)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: Dados atualizados para valores de 2018, com base no IPCA/IBGE.

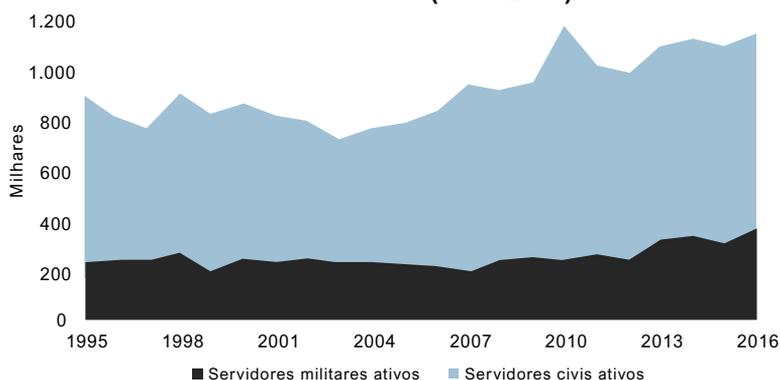
### Anexo 3 - Total de ocupados, total de vínculos e a separação entre civis e militares, no setor público federal (1995-2016)

O total de ocupados é sempre menor que o total de vínculos de trabalho, na Rais/MTE. A diferença ocorre porque há pessoas que possuem mais de um vínculo de trabalho com o setor público ou aparecem mais de uma vez em diferentes períodos do ano. Neste texto, os dados em sua maior parte incluem o número de vínculos ativos e somam civis e militares.

O total de *servidores civis federais ativos*, com base na RAIS, passou de 672 mil para 783 mil, de 1995 a 2016. O total de militares ativos aumentou de 239 para 371 mil pessoas. Na média, 27 mil CPFs aparecem com mais de um vínculo federal, em um mesmo ano, mas há variação anual.

Os militares – além de policiais e bombeiros - não eram reportados na RAIS até o ano de 2010. Para estimar os valores anteriores a 2010 adotou-se uma estimativa entre 1995 e 2010, da seguinte forma: calculou-se o total a partir das informações dos estabelecimentos que demonstravam presença de militares a partir de 2011. Para estes estabelecimentos, considerou-se militar todo o vínculo que apresentava a classificação brasileira de ocupações – CBOs – em branco, nas naturezas jurídicas federais, de 1995 a 2010, militares. Um aspecto relevante, que reforça a consistência dos dados, é que a taxa de crescimento anual de ocupados civis ativos e do total de vínculos ativos civis e militares apresentam tendências semelhantes, embora não exatamente as mesmas (gráfico 34).

**Gráfico 34 - Total de ocupados federais ativos civis e militares, por ano, conforme a Rais (1995-2017)**



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea. Obs.: estão excluídas as empresas públicas.

## **CAPÍTULO III**

### **Desmonte do Estado no Governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento<sup>1</sup>**

#### **1. Introdução**

Pretende-se discorrer sobre as diretrizes gerais e primeiras medidas tomadas pelo governo Bolsonaro no âmbito da organização e funcionamento do Estado brasileiro, exclusivamente em nível federal e focado apenas no poder executivo.<sup>2</sup>

Para tanto, além dessa breve introdução, o texto realizará, na seção 2, uma comparação descritiva entre as estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011), Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa. Esta primeira parte do trabalho usará como fonte as Mensagens Presidenciais enviadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos anos supracitados,<sup>3</sup> por ocasião da abertura dos trabalhos parlamentares. Temos ciência de que se trata aqui apenas de uma aproximação inicial ao tema, já que há muitas mediações necessárias entre o desenho da estrutura administrativa e a (capacidade e a vontade de) implementação efetiva de políticas públicas ou projetos prioritários de governo. Mesmo assim, assumimos haver correlações e sinalizações importantes entre ambas as dimensões.

Posteriormente, na seção 3, ainda em perspectiva comparada, verificar-se-á como cada mandato presidencial pretendeu (ou

---

1 A cargo de J. Celso Cardoso Jr. (Afipea-Sindical). Esta parte corresponde à versão ligeiramente modificada do capítulo de mesmo título presente no livro Brasil: incertezas e submissão (2019). As opiniões e análises aqui expostas são de responsabilidade do autor.

2 A principal referência para tanto serão os documentos produzidos pela Fundação Perseu Abramo, De olho no Governo: boletim de monitoramento das políticas públicas, que gerou até o momento as edições de janeiro e fevereiro de 2019 referentes a fatos relevantes, medidas de governo e breves análises críticas sobre o Governo Bolsonaro. Tais documentos podem ser acessados pelo link: <https://fpabramo.org.br/2019/02/10/fundacao-lanca-boletim-de-monitoramento-de-politicas-publicas/>

3 Para consulta a tais documentos, acessar: Biblioteca da Presidência, Publicações Oficiais: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-a-congresso-nacional?b\\_start:int=100](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-a-congresso-nacional?b_start:int=100)

efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro (visto pela ótica apenas do poder executivo federal) de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados. A ideia consiste em reunir evidências e argumentos por meio dos quais se possa entender melhor como cada mandato se instrumentalizou (em termos de capacidades estatais) para o desempenho de suas atribuições diretas, tendo como régua de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização, democratização e desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira. Trata-se aqui de um recurso metodológico para comparar e avaliar distintos mandatos presidenciais, em termos dos seus interesses e iniciativas particulares, com vistas à estruturação e capacitação do Estado nacional, numa perspectiva que considera este ente/ator indispensável tanto à manutenção da soberania e territorialidade nacional, como à produção de condições necessárias ao bem-estar coletivo (de índole social, econômica, política, cultural, ambiental etc.) de sua população ao longo do tempo.

Por fim, nas considerações finais, com base em constatações e conclusões parciais dos exercícios anteriores, será possível apontar para o desenho geral de Estado e para a orientação geral de políticas públicas que devem se materializar ao longo do governo Bolsonaro, avaliando ambas as dimensões em termos dos processos de *republicanização, democratização e desenvolvimento* do Estado, da sociedade e da economia brasileira, cf. sugerido acima.

## **2. De Lula a Bolsonaro: estruturas ministeriais e pretensões governativas**

Conforme institui o art. 3º da Constituição Federal de 1988, constituem objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, a serem alcançados pelos Poderes da União: i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; ii) garantir o desenvolvimento nacional; iii) erradicar a pobreza e a marginalização; e iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Tais objetivos representam os anseios gerais a serem alcançados pelo Poder Executivo Federal, por meio da atuação de sua Administração Pública, no exercício das funções a ele atribuídas pela própria Constituição Federal, particularmente nos arts. 21 a

24; e que podem ser assim agrupadas:

- Defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica;
- Defesa do Estado e das instituições democráticas;
- Funções essenciais à Justiça;
- Tributação, economia e finanças públicas;
- Promoção da ordem social, que tem como primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social (CF-88, art.193); e
- Promoção da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, que tem como objetivo assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional; da propriedade privada; da função social da propriedade; da livre concorrência; da defesa do consumidor; da defesa do meio ambiente; da redução das desigualdades regionais e sociais; da busca do pleno emprego; do tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (CF-88, art.170).

Isto posto, embora ciente de que as relações (sobretudo de causalidade) entre estruturas organizacionais e desempenho governativo em termos de implementação de políticas públicas seja algo mediado por muitos fatores e dimensões de análise, é possível estabelecer uma aproximação entre ambos quando se busca entender e interpretar o sentido mais geral da montagem dos governos logo em seus primeiros anos de mandatos. Isso porque, de acordo com parte da literatura especializada sobre o assunto (DINIZ, 1997; GOMIDE e PIRES, 2014; BARBOSA e POMPEU, 2017; PIRES e GOMIDE, 2018; CAVALCANTE e PIRES, 2018; CAVALCANTE e GOMIDE, 2018; SALGADO, 2018a, 2018b) há correlações positivas entre a organização das estruturas administrativas de governo, os arranjos institucionais e as capacidades estatais para a formulação e implementação de políticas públicas, notadamente daquelas identificadas como prioritárias em cada mandato presidencial.

O quadro 7, portanto, apresenta as estruturas de governo ao início dos mandatos de Lula 1 (2003), Lula 2 (2007), Dilma 1 (2011),

Dilma 2 (2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019), simplesmente para identificar o escopo geral de cada mandato e deduzir de cada um as respectivas linhas de ação prioritárias que derivam de cada estrutura administrativa.

Aqui, em conformidade com o estudo coordenado por Salgado (2018a), parte-se do entendimento de que “(...) a estrutura orgânica do aparelho administrativo do Estado, geralmente, a cada início de mandato do Chefe do Poder Executivo, reflete, diretamente, os objetivos e prioridades estatais, assim como o modelo de Estado prevalente. Como as regras que balizam essa estruturação orgânica e determinam os diversos formatos jurídico-institucionais adotados para a ação governamental constituem definidores primários dos arranjos institucionais adotados pelo Governo, pode-se afirmar que implicam, diretamente, na capacidade estatal de implementar suas estratégias e alcançar seus objetivos.” (Salgado, 2018a: 05).<sup>4</sup>

**Quadro 7: Comparativo entre Estruturas Ministeriais dos Governos Lula (2003 e 2007), Dilma (2011 e 2015), Temer (2017) e Bolsonaro (2019).<sup>5</sup>**

Lula 2003	Lula 2007	Dilma 2011	Dilma 2015	Temer 2017	Bolsonaro 2019
GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL	GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL	GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL	GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL	GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL	GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA INSTITUCIONAL
1. Casa Civil	1. Casa Civil	1. Casa Civil	1. Casa Civil	1. Casa Civil	1. Casa Civil
2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral	2. Secretaria Geral
3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional	3. Segurança Institucional
4. Comunicação de Governo e Gestão Estratégica	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais	4. Relações Institucionais		4. Secretaria de Governo

<sup>4</sup> Ainda segundo Salgado (2018: 28): “Não há, no texto constitucional brasileiro, diretrizes que orientem ao Poder Executivo quanto ao modelo de administração interna que deve adotar, ficando a fixação dessas a critério do seu Chefe Maior, convergente com o seu projeto político de governo. Nesse sentido, dispõe, inclusive, o Supremo Tribunal Federal no Acórdão constante dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 1923, de 2015, no qual manifesta o entendimento de que, no ambiente democrático pluralista, cabe aos governantes moldar o perfil e o instrumental do poder público, nos limites constitucionalmente assegurados, de forma a melhor promover seus projetos de governo (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923. 16/04/2015. Plenário, pag.3)

<sup>5</sup> Este quadro se vale de proposta de organização das áreas programáticas de atuação governamental desenvolvidas em Cardoso Jr. (2017a e 2017b).

5. Advocacia Geral da União	4. Advocacia Geral da União	5. Advocacia Geral da União			
6. Controladoria Geral da União	6. Controle e Transparência	6. Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União	5. Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União	6. Controladoria Geral da União
7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	7. Fazenda	6. Fazenda	7. Fazenda
8. Planejamento, Orçamento e Gestão	7. Planejamento, Orçamento e Gestão				
		9. Secretaria de Assuntos Estratégicos	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos		
		10. Secretaria de Comunicação Social	10. Secretaria de Comunicação Social		
			11. Banco Central do Brasil (Bacen)	8. Banco Central do Brasil (Bacen)	8. Banco Central do Brasil (Bacen)
9. Secretaria Especial CDES					
				9. Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos	
<b>SOBERANIA, DEFESA, SEGURANÇA E TERRITÓRIO</b>	<b>SOBERANIA, DEFESA, SEGURANÇA E TERRITÓRIO</b>				
10. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores	11. Relações Exteriores	12. Relações Exteriores	10. Relações Exteriores	9. Relações Exteriores
11. Defesa	10. Defesa	12. Defesa	13. Defesa	11. Defesa	10. Defesa
12. Justiça	11. Justiça	13. Justiça	14. Justiça	12. Justiça e Cidadania	11. Justiça e Segurança Pública
13. Integração Nacional	12. Integração Nacional	14. Integração Nacional	15. Integração Nacional	13. Integração Nacional	12. Desenvolvimento Regional
<b>INFRAESTRUTURA ECONÔMICA, SOCIAL E URBANA</b>	<b>INFRAESTRUTURA ECONÔMICA, SOCIAL E URBANA</b>				
14. Cidades	13. Cidades	15. Cidades	16. Cidades	14. Cidades	
15. Minas e Energia	14. Minas e Energia	16. Minas e Energia	17. Minas e Energia	15. Minas e Energia	13. Minas e Energia
16. Transportes	15. Transportes	17. Transportes	18. Transportes	16. Transportes, Portos e Aviação Civil	14. Infraestrutura
		18. Secretaria de Portos	19. Secretaria de Portos		
			20. Secretaria de Aviação Civil		
17. Comunicações	16. Comunicações	19. Comunicações	21. Comunicações		

<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>	<b>PRODUÇÃO, INOVAÇÃO E PROTEÇÃO AMBIENTAL</b>
18. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	20. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	22. Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17. Indústria, Comércio Exterior e Serviços	
19. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	21. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	23. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	18. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15. Agricultura, Pecuária e Abastecimento
20. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	19. Secretaria Especial Aquicultura e Pesca	22. Pesca e Aquicultura	24. Pesca e Aquicultura		
21. Ciência, Tecnologia	20. Ciência, Tecnologia	23. Ciência, Tecnologia	25. Ciência, Tecnologia e Inovação	19. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	16. Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
22. Turismo	21. Turismo	24. Turismo	26. Turismo	20. Turismo	17. Turismo
23. Meio Ambiente	22. Meio Ambiente	25. Meio Ambiente	27. Meio Ambiente	21. Meio Ambiente	18. Meio Ambiente
			28. Secretaria da Micro e Pequena Empresa		
<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>	<b>PROTEÇÃO SOCIAL, DIREITOS E OPORTUNIDADES</b>
24. Trabalho e Emprego	23. Trabalho e Emprego	26. Trabalho e Emprego	29. Trabalho e Emprego	22. Trabalho	
25. Previdência Social	24. Previdência Social	27. Previdência Social	30. Previdência Social		
26. Assistência e Promoção Social	25. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	31. Desenvolvimento Social e Combate à Fome	23. Desenvolvimento Social e Agrário	19. Cidadania
27. Saúde	26. Saúde	29. Saúde	32. Saúde	24. Saúde	20. Saúde
28. Educação	27. Educação	30. Educação	33. Educação	25. Educação	21. Educação
29. Cultura	28. Cultura	31. Cultura	34. Cultura	26. Cultura	
30. Esporte	29. Esporte	32. Esporte	35. Esporte	27. Esporte	
31. Desenvolvimento Agrário	30. Desenvolvimento Agrário	33. Desenvolvimento Agrário	36. Desenvolvimento Agrário		
32. Segurança Alimentar e Combate à Fome					
33. Secretaria Especial Direitos Humanos	31. Secretaria Especial Direitos Humanos	34. Secretaria Direitos Humanos	37. Secretaria Direitos Humanos		22. Mulher, Família e Direitos Humanos
34. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	32. Secretaria Especial Políticas para as Mulheres	35. Secretaria Políticas para as Mulheres	38. Secretaria Políticas para as Mulheres		
	33. Secretaria Especial Políticas de Promoção da Igualdade Racial	36. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial	39. Secretaria Políticas de Promoção da Igualdade Racial		

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal da Legislação Planalto, abrigado no sítio eletrônico oficial da Presidência da República (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>).

Segundo o mesmo estudo (Salgado, 2018a: 11-12), são especialmente orientadores os seguintes entendimentos consolidados da literatura acima mencionada:

- Os arranjos institucionais implicam diretamente na capacidade governamental de implementar políticas públicas e alcançar objetivos;
- As estruturas organizacionais do governo e as regras que delimitam e definem as suas competências e forma de atuação são elementos constitutivos e definidores primários dos arranjos institucionais.
- O modelo de organização da estrutura administrativa do governo, particularmente no que se refere aos formatos jurídico-institucionais adotados e às tecnologias de coordenação político-administrativa, de delegação de competências, de descentralização, de terceirização e de privatização da ação estatal empregadas refletem, diretamente, os objetivos e as prioridades políticas dos governantes, assim como o modelo de Estado praticado, mais autoritário ou mais democrático, liberal ou provedor de bem-estar social;
- O exercício da capacidade estatal, em diferentes dimensões, implica a adoção de diferentes estruturas orgânicas para o aparelho administrativo, que melhor se ajustem às funções estatais preponderantes. Em outras palavras, setores de governo responsáveis por funções coercitivas, fiscais, administrativas, relacionais ou regulatórias provavelmente adotam arranjos estruturais diferenciados entre si, adequados às capacidades deles requeridas;
- As estruturas orgânicas assumidas pela máquina estatal em diferentes áreas de competência do governo devem se adequar às funções estatais por ela desempenhadas;
- Os arranjos híbridos merecem maior atenção quanto às estruturas de coordenação, articulação e supervisão necessárias por conjugarem agentes originários de ambientes regidos por regras muito diferentes – a administração pública e o setor privado (mercado e setor social);
- A diversidade de arranjos institucionais e, por extensão, da estrutura orgânica da máquina pública definida pelos governos tem impactos diretos na sua capacidade de governança e governabilidade; e

- As alterações (mutações) ocorridas na estrutura organizacional da máquina administrativa do Estado afetam a capacidade do governo de implementar políticas públicas.

Dito isto, quando se comparam as estruturas ministeriais dos governos desde 2003, percebe-se, no tocante ao bloco responsável pela produção e manutenção da **Governabilidade Política e Governança Institucional**, que Lula manteve em seus dois mandatos praticamente a mesma composição de ministérios, secretarias e órgãos com status ministerial, exceção feita ao rebaixamento institucional do CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social) na passagem do primeiro para o segundo mandato, mas preocupando-se, em especial no segundo mandato, com os temas das Relações Institucionais do Executivo com o Legislativo e com o Controle e a Transparência dos atos de governo, uma resposta desde cima à crise do chamado mensalão e aos riscos para a governabilidade após a reeleição presidencial.

Neste mesmo conjunto de pastas voltadas à governabilidade política e à governança institucional, os mandatos de Dilma buscaram reforçar espaços de reflexão, formulação e comunicação estratégicas de governo, por meio da elevação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e da Secretaria de Comunicação Social (SECOM) ao patamar de instâncias ministeriais no âmbito da Presidência da República. Ainda em Dilma, visando apaziguar o mercado financeiro e manter sinalizações positivas quanto ao controle da inflação e da política econômica, que naquele momento esboçava uma tentativa de escape do tripé macroeconômico vigente desde praticamente o início do Plano Real, também o Banco Central do Brasil (Bacen) foi alçado ao status ministerial, indicando um caminho quase sem volta rumo à sua independência operacional (de fato e de direito), algo que não à toa foi mantido nos governos Temer e Bolsonaro.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A avaliação deste texto é convergente com o estudo coordenado por Salgado (2018: 27), segundo o qual “nos Governos Lula 1, Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 houve ampliação da máquina pública, com aumento expressivo no número de órgãos superiores da administração direta do Executivo Federal. Acompanhou esse incremento, o foco em áreas de competência que até então não haviam recebido atenção especial do Governo, notadamente no campo da promoção da cidadania e dos direitos fundamentais; na promoção do turismo, do desenvolvimento industrial, de serviços e de comércio exterior; e o de desenvolvimento nacional integrado. Em algumas dessas áreas, a atenção do Executivo Federal já havia se iniciado em FHC 2, tendo os governos subseqüentes mantido a diretriz de foco e aumentando o investimento nelas.”

Ainda neste bloco da governabilidade e governança, o governo Temer, por sua vez, buscou reenquadrar – sem muito êxito – as dimensões do controle (agora renomeado para Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União), e da gestão pública (esta área renomeada para Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). A novidade deste mandato, portanto, ficou por conta da transformação de secretarias anteriores em Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos, com o intuito de centralizar e acelerar no âmbito presidencial as decisões cruciais relativas às privatizações do setor produtivo estatal e demais iniciativas normativas, regulatórias e de financiamento dos investimentos público-privados, os quais, não obstante, continuaram praticamente estagnados desde então.

Finalmente, no governo Bolsonaro, as principais mudanças até agora implementadas neste bloco de ministérios, secretarias e órgãos com status ministerial voltados à governabilidade política e à governança institucional foram: i) o rebaixamento institucional ou eliminação de instâncias relacionadas à comunicação de governo e à articulação política por meio de conselhos participativos, e ii) a centralização das áreas de planejamento, gestão e econômicas sob o mando do Ministério da Economia, um formato tanto desaconselhável do ponto de vista teórico como propenso à ineficiência ou paralisia decisória do ponto de vista da experiência histórica brasileira e internacional, devido a, dentre outros fatores, o gigantismo adquirido por esta pasta nesse novo (e pior!) formato.

No tocante às áreas programáticas de atuação governamental, não há mudanças aparentemente relevantes no tocante à organização ministerial dos temas relacionados à **Soberania, Defesa, Segurança e Território**, embora saibamos estarem em curso mudanças profundas do ponto de vista programático em cada uma dessas esferas de atuação estatal. Os governos Lula e Dilma mantiveram tanto a mesma estrutura ministerial como buscaram seguir orientações parecidas em termos programáticos.<sup>7</sup>

Por sua vez, o governo Temer começa uma mudança mais sensível na área de Justiça e Segurança Pública, mudança essa

---

<sup>7</sup> Parecidas, mas diferentes, já que, por exemplo, no caso das Relações Exteriores, não houve por parte do governo Dilma o mesmo ímpeto e presença internacional brasileira que aquele havido durante o governo Lula.

que se vê agora reforçada no governo Bolsonaro, que tem no mote da repressão (aberta e velada, real e simbólica) um dos seus temas principais. Ademais, o governo Bolsonaro rebaixou o status ministerial das Cidades, submergindo-o ao Ministério do Desenvolvimento Regional, algo certamente desconectado das visões que identificam no meio urbano o locus principal dos problemas contemporâneos, tais como trabalho e renda, cultura e qualidade de vida, mobilidade e moradia, saúde e saneamento, segurança alimentar e segurança pública, dentre outros de grande relevância.

Na área programática de **Infraestrutura Econômica, Social e Urbana**, o governo Lula manteve o tripé ministerial clássico que historicamente cuida das Minas e Energia, Transportes (incluindo todos os modais) e Comunicações. Já por conta do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) lançado em 2007, houve durante o governo Dilma o desmembramento (com fortalecimento) dos modais para portos (Secretaria de Portos) e aviação civil (Secretaria de Aviação Civil), ambas com status ministerial.

Tal situação começou a ser revertida no governo Temer, que reunificou as pastas dos Transportes, Portos e Aviação Civil, movimento este que foi intensificado no governo Bolsonaro por meio da transformação desta área em Ministério da Infraestrutura e deslocamento das Comunicações para o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, incorrendo-se aqui, no mesmo equívoco praticado com o Ministério da Economia.

Esta pasta, juntamente com as da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Turismo e Meio Ambiente foi o que restou de ênfase governamental no governo Bolsonaro para o conjunto de temas relacionados às áreas programáticas da **Produção, Inovação e Proteção Ambiental**. Algo bem diferente dos governos Lula e Dilma, que em 2015, por exemplo, explicitava da seguinte maneira o entendimento sobre a atuação estatal neste campo de políticas públicas: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Pesca e Aquicultura; Ciência, Tecnologia e Inovação; Turismo; Meio Ambiente e uma Secretaria da Micro e Pequena Empresa com status ministerial.

O mesmo fenômeno de redução ministerial e reorientação programática com enfraquecimento relativo de áreas antes estratégicas também se observa no campo das políticas públicas de **Proteção Social, Direitos e Oportunidades**. Neste caso, vê-se que os governos Lula e Dilma conferiram status ministerial a temas e setores populacionais nunca antes tão empoderados, resultando em 2015 na seguinte configuração máxima: Trabalho e Emprego; Previdência Social; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde; Educação; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Agrário; Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Essas onze áreas programáticas de atuação governamental em 2015 foram reduzidas para seis no governo Temer, e para apenas quatro no governo Bolsonaro, indicando não apenas a perda de importância estratégica das temáticas sociais na agenda governamental atual, como mais grave, uma mudança de orientação programática em cada uma delas que aponta para uma subtração de direitos e para uma tentativa de reversão da proteção social que vinha sendo construída no Brasil desde a CF-1988. Tanto nos discursos governamentais como nos encaminhamentos legislativos em curso, preponderam intenções abertas no sentido da desconstitucionalização de direitos e políticas sociais em geral, além de propostas de criminalização de movimentos e lideranças sociais pelo país.

### **3. De Lula a Bolsonaro: pretensões governativas e desempenho estatal**

Uma vez mapeadas de forma geral as pretensões governativas desde Lula a Bolsonaro, é possível avançar na direção de como cada mandato presidencial pretendeu (ou efetivamente buscou) moldar o Estado brasileiro de modo a implementar ou atingir alguns de seus objetivos estratégicos declarados.

Tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à **republicanização**,<sup>8</sup> **democratização**<sup>9</sup> e **desenvolvimento**<sup>10</sup> do Estado, da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro 7, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua de 1 (= desempenho ruim) a 2 (= desempenho médio) e 3 (= desempenho satisfatório) a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.<sup>11</sup>

Na discussão sobre República, em Cardoso Jr. e Bercovici (2013: 36) relembra-se que “(...) 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

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

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

10 Por desenvolvimento, queremos aqui demarcar uma forma específica de organização econômica da sociedade por meio da qual se busca avançar, material e culturalmente, nos arranjos institucionais de produção, distribuição e apropriação do excedente econômico gerado coletivamente. Para este tema, ver Cardoso Jr. (2015).

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

*estatais sobre seu caráter republicano.”*

No que tange à Democracia, ainda em Cardoso Jr. e Bercovici (2013: 494), tem-se que “(...) a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais; deve ir além da concepção minimalista que está associada à regularidade de

**Quadro 8: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.**

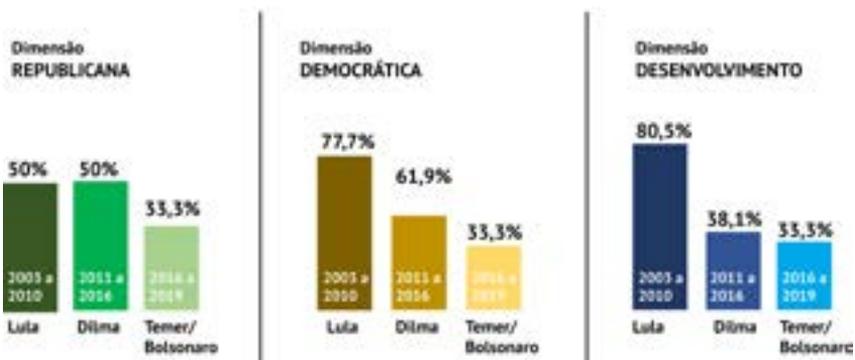
	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
<b>1. República:</b>				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário).	1	1	1	1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

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

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

**Gráfico 35: Processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da sociedade e da economia brasileira, entre 2003 e 2019.**

REPÚBLICA - DEMOCRACIA - DESENVOLVIMENTO NO BRASIL 2003-2019



Fonte: Elaboração própria.

*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.”*

Finalmente, em termos do Desenvolvimento, partimos da constatação segundo a qual, na experiência brasileira recente, 7 dimensões relevantes desse processo estavam aparentemente em construção: i) Inserção internacional soberana; ii) Macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda; iii) Estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; iv) Infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade); v) Sustentabilidade, produtiva, ambiental e humana; vi)

Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; vii) Fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia.<sup>12</sup>

Tudo somado, portanto, tem-se como primeira aproximação ao complexo e multifacetado tema do *desempenho institucional* agregado do setor público federal brasileiro, que as pretensões governativas derivadas da visão de conjunto das estruturas ministeriais dos quatro governos sob análise neste texto, conformam um processo de *perda de densidade*, entre os governos Lula e Dilma, e de *verdadeiro desmonte*, na passagem dos governos Lula e Dilma para Temer e Bolsonaro, no que diz respeito à tríade República, Democracia e Desenvolvimento.<sup>13</sup>

Enquanto as dimensões **republicana** (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 5 para 4 entre os governos Lula/Dilma e Temer/Bolsonaro), **democrática** (cuja pontuação passa de 7 para 5 entre os governos Lula e Dilma, e de 5 para 3 deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do **desenvolvimento** sofre um abalo (de 17 para 13 pontos) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 17 para 8 e 7 pontos, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.

#### **4. Considerações Finais: governo Bolsonaro e a crise brasileira**

Ambos os exercícios realizados neste texto informam sobre um processo de desmonte do *Estado brasileiro*, em termos das dimensões *republicana*, *democrática* e do *desenvolvimento* nacional, processo esse que tem início ainda no governo Dilma e se intensifica nos governos Temer e Bolsonaro.

Em primeiro lugar, do ponto de vista das relações entre “estruturas ministeriais e pretensões governativas”, vê-se que o enxugamento das estruturas ministeriais que se observa na passagem dos governos Lula/Dilma para Temer/Bolsonaro representa não

<sup>12</sup> Para um aprofundamento teórico e empírico, ver Cardoso Jr. (2015).

<sup>13</sup> De acordo com o estudo de Salgado (2018: 30), “Os Governos Lula 2, Dilma 1 e Dilma 2 orientaram-se por diretrizes políticas convergentes com a do Governo Lula 1; e no período de pouco mais de treze anos registram-se os menores índices percentuais de alteração na estrutura básica do Executivo Federal. Aliás, o mesmo pode ser dito do período de Governo FHC 1 e FHC 2, sugerindo que governos de continuidade interferem/modificam menos a estrutura da máquina pública.”

apenas um discurso de redução de gastos públicos sob uma ótica equivocada de ajuste fiscal, novamente em voga desde o golpe de 2016, mas sobretudo um desejo de reorientação programática das políticas e gastos públicos sob o comando de uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, como também anacrônica e reducionista em termos do peso e papel do Estado, da economia e da sociedade na contemporaneidade.

Em segundo lugar, do ponto de vista das relações entre “pretensões governativas e desempenho estatal”, ainda que as comparações dos governos findos de Lula, Dilma e Temer com o governo em curso de Bolsonaro esteja feita em bases subjetivas acerca do desempenho real deste último, as conclusões preliminares aqui levantadas são consistentes tanto com as relações já observáveis na seção 1 entre estrutura ministerial e pretensões governativas, como com as declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação, desde a posse em 1º janeiro de 2019, frente a cada um dos critérios listados no quadro 2.<sup>14</sup>

Segundo Diniz e Azevedo (1997), *governabilidade e governança* assumem feições diferentes em ambientes autoritários e democráticos. Nos primeiros, tendem a concentrar poderes em torno de tecnocracias que reforcem a capacidade decisória do Executivo, como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas, provocando o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos tecnocráticos da máquina governamental como estratégias de preservação da racionalidade das políticas formuladas.

Já nos ambientes democráticos, a dinâmica participativa e a obtenção do consentimento de grupos sociais e econômicos afetados, positiva ou negativamente pelas decisões de governo, aparecem como elementos cruciais do sucesso e da eficácia das estratégias governamentais. Governabilidade passa a depender tanto da capacidade do governo de manejar de forma eficaz e eficiente o aparato estatal, aí incluídas as tecnocracias e as tecnologias de gestão disponíveis; mas também da capacidade

<sup>14</sup> Em outras palavras: ainda que tais projeções não estejam fundadas em fatos objetivos ou realizações definitivas de governo, derivam de declarações, sinalizações e primeiras medidas em implementação que apontam, até o momento, nesta direção do desmonte do Estado nacional, quando visto pela ótica dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento acima sugeridos.

de articulação desse aparato estatal com as instâncias da política democrática.

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

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

## CAPÍTULO IV

### **Outra reforma administrativa é necessária: bases para uma refundação democrática do Estado no Brasil<sup>1</sup>**

O golpe de 2016 no Brasil, deflagrado por forças atávicas da sociedade nacional com evidente apoio estrangeiro, solapou as bases políticas sobre as quais o pacto constitucional de 1988 se assentava. Desde o golpe (de natureza e vinculação parlamentar, judicial, empresarial e midiática), tanto o Estado democrático de direito, como o embrionário Estado de proteção e promoção social até então em construção vêm sofrendo um desmonte abrangente, profundo e veloz.

Neste sentido, a recuperação da soberania popular deve ter como ponto de partida o enfrentamento contra o Estado de exceção levado a cabo desde o governo Temer, com a cumplicidade dos três poderes; e a linha de chegada deve mirar a construção das condições objetivas para um novo poder constituinte para o país.

Para tanto, é fundamental compreender que a disputa pelo poder estatal e seus fundamentos constitucionais é incontornável. O programa do golpe, com a destruição do setor público da economia e a violação dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988, vem relançando as bases para um Estado neoliberal no Brasil, inteiramente consagrado à quebra da soberania nacional e à concentração das rendas e riquezas em um país já escandalosamente desigual do ponto de vista social, além de anacronicamente patriarcal e discriminatório. Portanto, a necessária refundação do Estado brasileiro, com base na soberania popular, visa exatamente retomar e aprofundar – em um sentido estrutural e histórico – as conquistas inseparáveis da liberdade e da igualdade. A democracia brasileira só pode se reafirmar historicamente com a superação das desigualdades estruturais ainda presentes nos planos econômico, social, territorial, de gênero e inter-racial.

Esse desiderato passa pela desmercantilização da política como negócio. O conflito entre aqueles que querem dominar e concentrar riquezas e aqueles que buscam a liberdade e a igualdade está no centro da disputa pelo poder. Uma república democrática é

---

<sup>1</sup> A cargo de William Nozaki (Escola de Sociologia e Política de São Paulo) e J. Celso Cardoso Jr. (Afipea-Sindical). As opiniões e análises aqui expostas são de responsabilidade dos autores.

exatamente aquela que se apoia ativamente na vontade – livre e plural – das maiorias e subordina os órgãos do Estado, inclusive os aparelhos de justiça e coerção, para a garantia dos direitos e deveres formados democraticamente. A defesa da República e da Democracia deve estar sempre acompanhada da vigília contra os poderes corporativos e arbitrários, o privatismo e os privilégios, pois estes se voltam historicamente contra as classes trabalhadoras, os setores populares, os setores progressistas e a esquerda política.

A questão de fundo é que a Constituição Federal não foi capaz de institucionalizar, em uma dinâmica democrática, as disputas entre dois projetos políticos antagônicos. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, dos agentes políticos, da própria burocracia, do empresariado e da mídia oligopolizada – o caminho neoliberal, de orientação antinacional, privatista e concentradora, e que desde 2016 vem promovendo retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

De outro lado, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via da expansão ou universalização integral dos direitos humanos, econômicos, sociais, civis, políticos, culturais e ambientais, tais quais os promulgados – e apenas parcialmente efetivados – pela CF-1988. Todavia, é preciso ter claro que as bases materiais e as condições políticas para a efetivação de tais direitos precisam ser reconstruídas no país para a sua real consecução.

Na dinâmica neoliberal, atores econômicos buscam a captura das instituições de representação política do Estado, de modo a viabilizar a transformação de seus interesses em decisões públicas, com vistas a favorecer os interesses empresariais. Um jogo desequilibrado, que induz a um cenário em que, por suas influências, grandes grupos empresariais controlam mecanismos da dinâmica democrática, exercendo uma dominação onde o interesse geral da população perde expressão, tanto em termos econômicos quanto de cidadania.

O capitalismo neoliberal torna disfuncional a democracia representativa. Não por outra razão, o Estado de exceção que se instaurou no Brasil a partir do governo Temer tem levado ao

limite certas distorções entre os três poderes constitucionais. Sorrateiramente, o presidencialismo de coalização vai se transformando em um semiparlamentarismo de balcão. De outro ângulo, a ascensão do ativismo judicial nos coloca diante de um tempo em que o retorno a lógicas autoritárias, pelas quais as regras são aplicadas de acordo com o perfil político do destinatário da decisão do magistrado ou de tribunais, e em que se admite o uso de expedientes em desconformidade com normas e princípios constitucionais estabelecidos.

Sendo assim, a retomada de um projeto democrático de desenvolvimento para o país passa necessariamente pela construção de novos marcos democráticos, envolvendo não apenas as esferas do Poder Executivo e as Políticas Públicas, mas integrando a totalidade das instituições do Estado nesse percurso.

Esta refundação democrática exige um conjunto de reformas fundamentais, a saber:

- Reforma Econômica: recalibração conceitual e empírica acerca do peso e papel desempenhados pelas finanças públicas no campo das políticas econômicas e do desenvolvimento nacional.
- Reforma Tributária: progressiva na arrecadação e redistributiva no gasto.
- Reforma Política: refundação democrática de organizações e novos mecanismos de representação e deliberação coletivas.
- Reforma Administrativa: republicanização e democratização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas do circuito de políticas públicas.

## Reforma Econômica

Na visão liberal, reformas da previdência e administrativas são fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico. Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo.

Por outro lado, vão se avolumando opiniões contrárias a essa ideia. Economistas estrangeiros de grande influência internacional, e mesmo alguns brasileiros de formação liberal vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas. As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica.

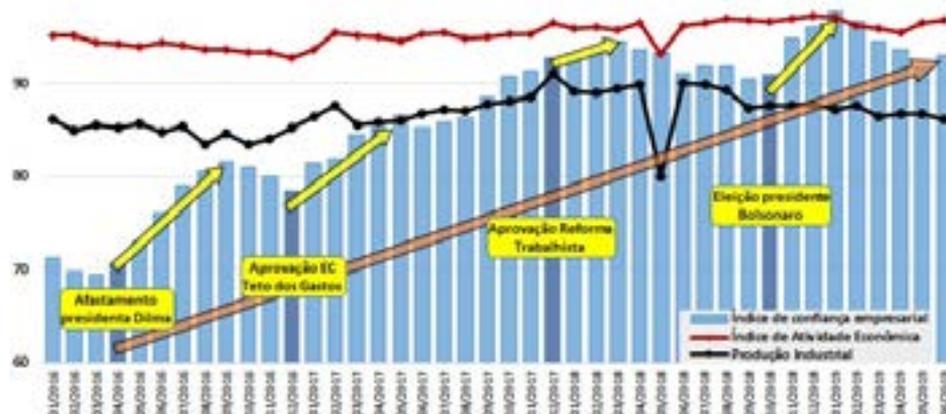
**Quadro 9: Relação entre Ajuste Fiscal (contracionista x expansionista) e Crescimento Econômico após ajuste.**

	MAIS CRESCIMENTO Crescimento econômico maior após ajuste	MENOS CRESCIMENTO Crescimento econômico menor após ajuste
MAIS AUSTERIDADE Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
MENOS AUSTERIDADE Política fiscal expansionista = expansão / reorientação do gasto real	Espanha (1986, 1987) Finlândia (1996, 1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) N. Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986, 1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

Fonte: Alesina e Ardagna (2010), apud Rossi, Dweck e Arantes, 2018: 23. Elaboração própria

Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica futura positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável.

**Gráfico 36: Índice de confiança empresarial, Índice de Atividade Econômica e Produção Industrial séries com ajustes sazonal**



Fonte: ICE/FGV, IBC-Br/BCB e PIA/IBGE

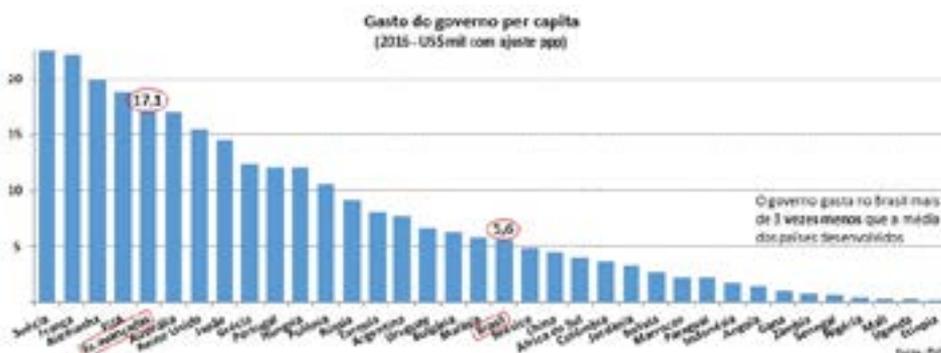
Como se vê acima, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido no Brasil desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, da reforma trabalhista e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem constantes ou declinantes em todos os casos.

Da mesma maneira, o discurso usual na defesa de políticas de austeridade trata o orçamento público como sendo similar ao orçamento familiar, de modo que em ambos os casos – tratados como similares em termos de estrutura e funcionamento – deveriam operar segundo o preceito de orçamento equilibrado ou superavitário.

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem não só simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo tem capacidade de definir seu orçamento, pois pode incrementar/reduzir suas receitas, como por

exemplo por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que parcela dos gastos do governo retorna sob a forma de impostos, como quando decide por políticas de estímulo com vistas à ativação do crescimento que resultará em uma base arrecadatória maior. Ademais, ao contrário do governo, famílias não emitem moeda e nem títulos, bem como não definem a taxa de juros sobre suas dívidas. A comparação é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica.

**Gráfico 37: Gasto do governo per capita (2016 - US\$ mil com ajuste ppp)**



Fonte: FMI

Na realidade, o orçamento público deve seguir uma lógica diversa do orçamento familiar, pois enquanto nas crises as famílias precisam contrair suas despesas, o governo deve ampliá-las de modo a contrabalançar a retração e o pessimismo que o setor privado leva a cabo.

## **Quadro 10: Equívocos conceituais e operacionais no conceito de Déficit aplicado ao Setor Público.**

Déficit é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos e empréstimos. As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevivência das pessoas, famílias ou empresas.<sup>2</sup>

No caso do setor público, o conceito mais adequado, do ponto de vista das finanças públicas e da natureza das funções públicas, as quais visam não o lucro nem a reprodução individual ou familiar, mas sim o desenvolvimento nacional e o bem-estar coletivo, é o conceito de necessidade de financiamento da despesa pública. A despesa pública pode e deve ser financiada com recursos provenientes do conjunto das fontes tributárias possíveis na economia, sendo preciso buscar sempre o máximo de progressividade tributária pelo lado da arrecadação com o máximo de redistributividade fiscal pelo lado do gasto. Essa é, aliás, uma condição necessária para que as políticas públicas em geral (inclusive as políticas de pessoal) cumpram papéis satisfatórios em termos de desempenho econômico (eficiência e economicidade) e combate às desigualdades sociais (eficácia e efetividade).

---

<sup>2</sup> No caso do setor público, as garantias oferecidas, seja para empréstimos novos, seja para emissão ou rolagem de dívida pública, são muito mais amplas e complexas que as garantias passíveis de aceitação por parte de empresas e famílias. Além das garantias formais e objetivas em termos de ativos físicos (já existentes ou ainda a serem explorados, tais como empreendimentos e reservas naturais de todos os tipos), o setor público oferece ainda fluxos esperados de renda calculáveis mediante investimentos específicos ou mera sinalização de investimentos passíveis de interesse pelos investidores privados. O próprio projeto de desenvolvimento em construção, ainda que abstrato ou subjetivo sob vários aspectos, a confiança geral e as expectativas dos agentes econômicos e atores sociais nesse projeto convertem-se, ao fim e ao cabo, em garantia de solvabilidade do setor público frente ao mercado. Com relação ao horizonte temporal de realização de tais empréstimos ou endividamento, sendo o Estado nacional, a princípio, um ente de existência longa ou indeterminada, não há, no caso do setor público, nada que implique em uma data definitiva a futuro para zeragem de seus passivos. Razão pela qual, no limite, o setor público pode – e efetivamente assim o faz – conviver indefinidamente em situação de endividamento contábil formal, desde que, para tanto, consiga manter sob controle as expectativas e a confiança dos agentes econômicos e atores sociais relevantes em sua capacidade de garantir solvabilidade, conversibilidade e perenidade da dívida pública ao longo do tempo.

Como exemplo, o financiamento das despesas com pessoal inativo no setor público brasileiro não deveria, portanto, fugir à essa regra geral. Significa dizer que tal despesa pode e deve ser financiada não só com as contribuições individuais dos próprios servidores sobre suas respectivas folhas salariais, como também com recursos gerais do orçamento público. Neste caso, tanto melhor se forem oriundos de uma estrutura tributária progressiva. Se os salários dos servidores ativos são pagos com os recursos tributados da sociedade, porque haveria que ser diferente com os direitos laborais e previdenciários dos mesmos?

Não obstante, o fato é que no âmbito federal brasileiro, o gasto previdenciário ligado ao RPPS já foi equacionado em termos atuariais. Após as diversas Emendas Constitucionais aprovadas e aplicadas desde a CF-1988, não há mais descontrole algum no horizonte imediato a justificar mais uma rodada de apertos contra o funcionalismo público federal. Tal como demonstram as estatísticas e projeções existentes, não há déficit permanente. O que já há, com as regras vigentes, portanto sem a aplicação de novas regras propostas pela EC-06/2019, é uma situação de equacionamento atuarial praticamente absoluto no que se refere ao RPPS.

## **Reforma Tributária**

A Reforma Tributária deve ser ampla, contemplando a totalidade das atuais anomalias, a partir das seguintes diretrizes gerais:

- A Reforma Tributária deve ser pensada na perspectiva do desenvolvimento econômico e social do país.
- Ela deve estar adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-estar Social, preservando e diversificando as fontes para o financiamento da proteção social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades e promotora do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.
- Deve avançar no sentido de promover a sua progressividade pela ampliação da tributação direta, que incide sobre a renda e o patrimônio das camadas mais ricas da população, ao mesmo tempo em que reduz a tributação indireta que incide sobre o consumo.
- A Reforma Tributária deve restabelecer as bases do equilíbrio federativo, deve aperfeiçoar e resgatar o papel da tributação sobre o comércio internacional como instrumento de política de desenvolvimento, e deve considerar a tributação ambiental.
- Ela deve fomentar ações que resultem em aumento da arrecadação, pela revisão das renúncias fiscais e aperfeiçoamento

dos instrumentos de combate à sonegação e à evasão.

## **Reforma Política**

A retomada da trajetória democrática apenas se dará com: i) a restauração (em condições institucionais mais adequadas) da máxima soberania popular através do voto direto e regular ao longo do tempo; e ii) a instauração de novos instrumentos capazes de aperfeiçoar a representação política e estimular a participação social. Para tanto, propõem-se reformas estruturais de democratização dos sistemas representativo, participativo e deliberativo direto, tais como:

- Sistema representativo: medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais é primordial.
- Sistema participativo: medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas.
- Sistema deliberativo: medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira.

## **Reforma Administrativa**

Urge promover a refundação do Estado brasileiro, apontando diretrizes a embasar um projeto de reforma dos poderes estatais que os façam avançar na substantivação das virtudes republicanas e dos valores democráticos como âncoras essenciais ao processo

de desenvolvimento nacional, tais como:

- Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.
- Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público. 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 para promover desconcentração econômica, mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.
- 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 no médio e longo prazos.
- Medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado por meio da regulamentação das atividades de lobby e advocacy.
- Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

A refundação democrática do Estado deve ancorar a Administração Pública em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural. Sem descuidar de manter e aprofundar os direitos de cidadania conquistados em 1988, só assim poderemos enfrentar os sobressaltos e rupturas institucionais que, de tempos em tempos, colocam o país nas mãos de governos ilegítimos e impopulares.

## CONCLUSÕES GERAIS

De modo geral, os sucessivos governos eleitos desde a CF-1988 não souberam alavancar discussões mais profícuas e necessárias em torno da construção de uma verdadeira política nacional de recursos humanos no serviço público federal. Desta maneira, urge a montagem negociada de uma política – sobretudo no nível federal – de valorização e gestão de recursos humanos no conjunto do setor público no Brasil.

Tal sugestão não é descabida, uma vez que se busque contextualizar e conectar algumas importantes e virtuosas tendências do período recente a um movimento político-institucional de valorização e profissionalização da força de trabalho que ingressa e age em nome do Estado. Para tanto, importa registrar abaixo algumas lacunas da situação atual que deveriam ser convertidas em pautas de pesquisa e, sobretudo, de atuação política concreta do Estado brasileiro nesse campo, quais sejam:

- Em que condições vêm se dando os processos seletivos nas três esferas de governo, em especial no nível federal? Os atuais formatos de seleção por concursos públicos padronizados vêm conseguindo atrair e filtrar candidatos com perfis adequados à natureza pública da ocupação e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado, em todos os seus níveis?
- Nas diversas instâncias do Estado, há planos de cargos ou carreiras, progressão funcional e vencimentos, capacitação permanente, flexibilização funcional e preparação para a aposentadoria, considerados adequados e satisfatórios aos diversos objetivos estratégicos do Estado, no médio e longo prazo?
- Como instaurar e cultivar uma cultura de aprimoramento permanente de desempenho institucional do setor público, inclusive passível de monitoramento ao longo do tempo por meio de indicadores (quantitativos e qualitativos) de desempenho (efetividade, eficácia e eficiência), aplicáveis aos três níveis federativos e também aos três grandes poderes da República?

Enfim, tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre esse problema e seu enfrentamento, por parte dos próximos governos. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do

papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm na questão da adequação da ocupação pública federal às políticas públicas vigentes um de seus pilares fundamentais.

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pelo Quadro abaixo – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista, no qual o planejamento estratégico governamental de índole e orientação pública aparece como parte integrante, indissociável e intransferível do próprio processo de governar.

**Quadro 11: Princípios Gerais para uma Reforma do Estado no Brasil no SécXXI.**



Fonte:  
(Cardoso Jr.  
e Bercovici,  
2013).

## **Referências Bibliográficas.**

AFIPEA. Que Serviço Público Queremos. Brasília: Afipea, 2018.

AMORIM, S. Representação feminina no setor público brasileiro: uma análise sob a ótica da burocracia representativa. 2018. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

ARANTES, R. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. [s.l.]: Grupo Banco Mundial, nov. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/mZuhbe>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BARBOSA, S. T.; POMPEU, J. Trajetória recente da organização do governo federal. Brasília: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, vol. 12, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal e Painel Estatístico de Pessoal. Brasília: MPDG, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2LgOvS5>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRUGUÉ, Q. Entornos y Motores para la Innovación em las Políticas Públicas. Barcelona: IGOP, UAB, mimeo, 2017.

CARDOSO JR., J. C. De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Texto para Discussão n. 1.310, IPEA, 2007.

CARDOSO JR., J. C. Determinantes da Recuperação do Emprego Formal no Brasil: evidências para o período 2001/2005 e hipóteses para uma agenda de pesquisa. São Paulo: Revista de Economia Política, Ed. 34, 2008.

CARDOSO JR., J. C. Macroeconomia e Pleno Emprego: apontamentos para uma agenda positiva de pesquisa e política pública. In: VIANNA, S. W.; BRUNO, M. & MODENESI, A. (Orgs.).

Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4, cap. 11, IPEA, 2010.

CARDOSO JR., J. C. (org.) Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; MATTOS, F. Elementos para a Montagem de um Sistema Federal de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes de alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4, IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C. & NOGUEIRA, R. P. Tendências e Problemas da Ocupação no Setor Público Brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JR., J. C. (org.) Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. (orgs.). Gestão Pública e Desenvolvimento no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6, IPEA, 2011.

CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO JR. J. C. (org). Para a Reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Ed. Hucitec, 2015.

CARDOSO JR., J. C. Transformações recentes na administração pública federal brasileira: aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de análise. Brasília: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, vol. 12, 2017a.

CARDOSO JR., J. C. Política e planejamento governamental no Brasil contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais. Brasília: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, vol. 12, 2017b.

CARDOSO JR., J. C. Desmonte do Estado no Governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In: Brasil, incertezas e submissão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CARVALHO, E. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). Burocracia e ocupação do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. p. 287-308.

CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 1-26, jan./fev. 2017.

CAVALCANTE, P. L.; PIRES, R. R. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica. Brasília: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, 2018.

CAVALCANTE, P. L.; GOMIDE, A. G. (orgs.) O Presidente e seu Núcleo de Governo: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: IPEA, 2018.

D'ARAÚJO, M. C. & LAMEIRÃO, C. Dirigentes Públicos Federais de Alto Escalão no Governo Lula. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, IPEA, 2011.

DINIZ, E. e AZEVEDO, S. (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Ed. Unb, 1997.

ELIAS, N. O Processo Civilizador: formação do Estado e Civilização. São Paulo: Ed. Zahar, 2011.

EMILIO, D.; PONCZEK, V.; BOTELHO, F. Evaluating the wage differential between public and private sectors in Brazil. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 72-86, jan./mar. 2012.

FISHER, M. Realismo Capitalista: não há alternativa? Buenos Aires: Caja Negra, 2017.

GARCIA, R. C. Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções. Brasília: Texto para Discussão n. 1.319, IPEA, 2008.

GAULEJAC, V. Gestão como Doença Social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Ideias & Letras, 2007.

GOMIDE, A. e PIRES, R. (orgs). Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Análise do mercado de trabalho. Brasília: Ipea, out. 2015. p. 9-23. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 59). Disponível em: <<https://bit.ly/2QttPw2>>. Acesso em 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Análise do mercado de trabalho. Brasília: Ipea, out. 2018. p. 11-36. (Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, n. 65). Disponível em: <<https://bit.ly/2ULddhC>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <[www.estado.ipea.gov.br](http://www.estado.ipea.gov.br)>.

KERCHES, C.; PERES, U. Lei de Responsabilidade Fiscal, Federalismo e Políticas Públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 6, IPEA, 2010.

LASSANCE, A. O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287). Disponível em: <<https://bit.ly/2rxa8oe>>.

\_\_\_\_\_. Serviço público: a pior imagem é a que fica. In: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). Que serviço público queremos? [s.l.]: FONACATE; AFIPEA, 2018. p. 7-17. Disponível em: <<https://goo.gl/WiuHcc>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

LOPEZ, F. (org.). Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F. e GUEDES, E. Atlas do Estado Brasileiro: uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016). Brasília: mimeo, 2019.

MORAES, M. V. et alli. Avanços e Desafios na Gestão da Força de Trabalho no Poder Executivo Federal. CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 11, IPEA, 2010.

NOGUEIRA, R. P. O Desenvolvimento Federativo do SUS e as Novas Modalidades Institucionais de Gerência das Unidades Assistenciais. In: CUNHA, A.; AQUINO, L. & MEDEIROS, B. (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília: Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, v.1, cap. 7, IPEA, 2010.

NOGUEIRA, R. Avaliação do crescimento do estoque de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal no período 1992 a 2014. Brasília: Ipea, 2015.

NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Transformações da ocupação do setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BARBOSA, S. (Orgs.). Transformações recentes na administração pública federal brasileira. Brasília: Ipea, jul./dez. 2017. p. 21-28. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12). Disponível em: <<https://bit.ly/2QTZnL0>>.

OECD. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo Federal – Brasil 2010. Brasília: OCDE, MPOG, 2010.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas “acima da linha” do governo geral. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2288). Disponível em: <<https://bit.ly/2CdNQhw>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

PESSOA, E. Evolução do Emprego Público no Brasil nos anos 90. Campinas: Tese de Doutorado, IE-Unicamp, 2002.

PESSOA, E.; CARDOSO JR., J. C.; FIGUEIREDO, S. Conceitos de Emprego Público: questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 5, capítulo 5, IPEA, 2011.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. Brasília: IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, 2018.

PRAZERES, A. H. O instituto da estabilidade como instrumento para a manutenção do interesse público. Mimeo, em: <https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/estabilidade-instrumento-manutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumento-manutencao-interesse-publico4.shtml>, 2019.

QUEIROZ. Olhar Político. Brasília: Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais, ano III, n. 027, de 1º de julho 2019.

QUEIROZ, A. A. A lógica da Reforma Administrativa do governo Bolsonaro. Brasília: Queiroz – Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais, mimeo, ago 2019.

SALGADO, V. Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina. Brasília: Ipea/Cepal, Produto I – tipologia (gradiente) detalhada, com as variáveis a serem investigadas e indicadores de desempenho propostos, 2018a.

SALGADO, V. Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina. Brasília: Ipea/Cepal, Produto III – Base de dados, ano a ano e análise histórica da evolução dos formatos organizativos de 1990-2017, com indicação de motivações contextuais do surgimento dos novos modelos posteriores ao Decreto-Lei nº 200/67, 2018b.

SANTOS, C. et al. Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014. Brasília: Ipea, jul./set. 2016. p. 1-20. (Carta de Conjuntura, n. 32). Disponível em: <<https://bit.ly/2zZONIG>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

SANTOS, C. H. et al. Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006-2016. Brasília: Ipea, nov. 2017. (Carta de Conjuntura, n. 37). Disponível em: <<https://bit.ly/2QUhmAO>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

SCHETTINI, B; PIRES, G.; SANTOS, C. H. Previdência e Reposição no Serviço Público Civil Federal do Poder Executivo. Brasília: Texto para Discussão n. 2365, Ipea, 2018.

SILVA, B, S. O princípio da estabilidade e seu propósito. Mimeo, em: <https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-e-seu-propósito>, 2013.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC-020.784/2005-7. Brasília: TCU, 2005.

\_\_\_\_\_. Acórdão 276/2002 – Plenário. Brasília: TCU, 2002.

TILLY, C. Democracia. São Paulo: Ed. Vozes, 2007.

VAZ, D. V.; HOFFMANN, R. Remuneração nos serviços no Brasil: o contraste entre funcionários públicos e privados. Economia e Sociedade, Campinas, v. 6, n. 2, p. 199-232, ago. 2007.

VAZ, D. Notas sobre o diferencial salarial entre os setores público e privado no Brasil. In: FONACATE – FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO; AFIPEA – ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA (Eds.). Que serviço público queremos? [s.l.]: FONACATE; AFIPEA, 2017. p. 37-45. Disponível em: <<https://goo.gl/LDGFM3>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

VENTURA, O. Hierarquia Valorativa e Distribuição de Capitais na Burocracia Brasileira. Curitiba: Newsletter, Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, NUSP/UFPR, v.4, n.2, março 2017.

VENTURA, O. A Distribuição de Capitais entre a Mão Esquerda e a Mão Direita da Burocracia Brasileira. São Paulo: Revista de Sociologia e Política, v.26, n. 67, set 2018.

VENTURA, O. Servidores Públicos como Sujeitos Valorativos: notas etnográficas sobre carreiras típicas de Estado. São Paulo: Revista Brasileira de Sociologia, vol. 07, n.15, jan-abr 2019.

WEBER, M. O que é a Burocracia. São Paulo: Conselho Federal de Administração, s/d.

Esta publicação é assinada pela seguintes entidades

**Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (Abed)**

**Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (Abjd)**

**Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (Arca):** AFBNDES, AFIPEA-SINDICAI, AJT, ANDEPS, ASCEMA, ASCON, ASCT, ASFOC, ASMINC, ASSECOR, ASSIBGE, COIAB, INDIGENISTAS ASSOCIADOS e UNACON SINDICAL.

**Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas:** CONTRAF, CTB, CUT, FENAE, FNP, FUP, NCST, e UGT.

**Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público**

**Frente Parlamentar Mista do Serviço Público**

**Observatório da Democracia:** Fundação Cláudio Campos (PPL), Fundação Lauro Campos e Marielle Franco (PSOL), Fundação João Mangabeira (PSB), Fundação Leonel Brizola – Alberto Pasqualini (PDT), Fundação Maurício Grabois (PCdoB), Fundação da Ordem Social (PROS), e Fundação Perseu Abramo (PT).

**Movimento Acorda Sociedade:** AFIPEA-SINDICAL, ANADEF, ANADIPS, ANAJUR, ANAUNI, ANFIP,ANTO, ANPPREV, APDP, AUDITAR, AUDTCU, CITREMG, CONACATE, COPEV/DF, CSPB, FENAFISCO, GEP, IAPE, IEPREV, OAB, SEMPT, SINDJUS, SINDMPU, SINDSEMP/MG, SINPROFAZ, UPB e VOCAÇÃO PATRIOTA

**Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político**

A impressão foi financiada pelas seguintes entidades



Este livro foi impresso em papel Offset 90gr com tipos de Arial Nova e Albert Light, pela Qualicom Comunicação Visual e Gráfica, em Brasília (DF)



Antônio Augusto de Queiroz,  
Diretor de Documentação do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar).

O livro **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade** preenche uma importante lacuna no debate sobre a reforma do aparelho de Estado, que está em curso no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo Federal. Organizado pela Afiípea-Sindical e apoiado por diversas entidades representativas de servidores públicos e também da sociedade civil cumpre com maestria essa função, pois fornece dados, informações e análises suficientes para combater a narrativa oficial, desnudando os mitos liberais acerca do Estado.

Sinoel Batista, Presidente do Instituto JUS, e Rosângela Vecchia, Coordenadora do GT de Gestão de Pessoas e Reforma do Estado do Instituto JUS.

O Instituto JUS, organização da sociedade civil, tem entre suas finalidades a realização e promoção de estudos e pesquisas nas temáticas da gestão pública e não poderia deixar de se interessar pelo atualíssimo estudo **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade**. A contribuição dos autores é importantíssima para a compreensão das dimensões do processo de desmonte do Estado brasileiro em um cenário cada dia mais autoritário e retrógrado, a ponto de comprometer a “construção da República, da Democracia e do Desenvolvimento no espaço nacional”, sem se furtar de formular propostas para retomar o caminho da democracia e do desenvolvimento.



Frente Parlamentar  
Mista do Serviço Público

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ECONOMISTAS PELA  
DEMOCRACIA

ABJD  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE  
JURISTAS PELA DEMOCRACIA

ARCA Desenvolvimento

Comitê Nacional  
em Defesa das  
Empresas Públicas  
Defender as empresas  
públicas e defender o Brasil

Observatório  
da Democracia

MOVIMENTO  
MAS  
ACORDA SOCIEDADE

PLATAFORMA PELA REFORMA DO  
SISTEMA POLÍTICO