REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO/GUEDES:

autoritarismo, fiscalismo, privatismo

Organizado Por
José Celso Cardoso Jr.

REFORMA ADMINISTRATIVA BOLSONARO/GUEDES:

autoritarismo, fiscalismo, privatismo

Dados Catalográficos

ORGANIZAÇÃO

José Celso Cardoso Jr.

EDITORAÇÃO

Henrique Euzébio Alves, Humberto Leite e Marina Rito

PROJETO GRÁFICO

Matheus Natan Martins Dutra e Henrique Euzébio Alves

Sumário

FORÇA, CORAGEM E LUCIDEZ 7

Edgar Morin

INTRODUÇÃO 9

José Celso Cardoso Jr.

1. REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E NO MUNDO: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SUGERE CAUTELA EXTREMA COM A IMPORTAÇÃO DE IDEIAS E MODELOS ESTRANGEIROS. 13

Regina Coeli Moreira Camargos

2. BRASIL RUMO À CATÁSTROFE: DESMONTE DO ESTADO E CONDIÇÕES PARA SUPERAÇÃO DA CRISE. 41

José Celso Cardoso Jr.

3. ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO MÉTODO DE GOVERNO: DEFINIÇÕES, CARACTERIZAÇÕES E IMPLICAÇÕES PARA O SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO. 83

José Celso Cardoso Jr.
Frederico A. Barbosa da Silva

4. ANACRONISMOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA: AUTORITARISMO, FISCALISMO, PRIVATISMO. 99

José Celso Cardoso Jr.

5. A MILITARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: PROJETO DE NAÇÃO OU PROJETO DE PODER? 181

William Nozaki

6. A ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: IDENTIFICAÇÃO CONCEITUAL E DIMENSIONAMENTO EMPÍRICO. **209**

Wellington Nunes

7. REFORMA ADMINISTRATIVA: A PEC 187/2019 DOS FUNDOS PÚBLICOS E OS DESCAMINHOS DO ESTADO BRASILEIRO. **233**

Lício da Costa Raimundo
Saulo Abouchedid

8. VENDENDO GATO POR LEBRE: A PEC DOS FUNDOS PÚBLICOS (PEC 187/2019) E UMA ESTIMATIVA DOS PARCOS RECURSOS PASSÍVEIS DE LIBERAÇÃO MEDIANTE A DESVINCULAÇÃO DAS FONTES. **265**

Camillo de Moraes Bassi

9. REFORMA NO PACTO FEDERATIVO: IMPLICAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DA PEC 188/2019. **315**

Aristides Monteiro Neto

10. ANACRONISMOS DA PEC 188/2019: EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL E COLAPSO SOCIAL. **339**

José Celso Cardoso Jr.

11. ANACRONISMOS DA PEC 188/2019: CRÍTICA À PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. **373**

Camilo M. Bassi

12. A PEC 32/2020 E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA. **393**

Liana Carleial (UFPR)

CONCLUSÃO GERAL **411**

José Celso Cardoso Jr.

DESABAFO DO DIA D **413**

Daniel Farias

Força, Coragem e Lucidez

EDGAR MORIN

Surpreendi-me com a pandemia mas em minha vida estou habituado a ver chegar o inesperado. A chegada de Hitler foi inesperada para todos. O pacto germano-soviético foi inesperado e inacreditável. O início da guerra da Argélia foi inesperado. Eu só vivi pelo inesperado e pelo hábito com crises. Nesse sentido, estou vivendo uma crise nova, enorme, mas que tem todas as caraterísticas da crise. Isto é, de um lado suscita a imaginação criativa e, de outro, suscita medos e regressões mentais.

Buscamos todos a salvação providencial, só que não sabemos como. É preciso aprender que na história o inesperado acontece, e acontecerá de novo. Pensamos viver certezas, com estatísticas, previsões, e com a ideia de que tudo era estável, quando já tudo começava a entrar em crise. Não nos demos conta. Precisamos aprender a viver com a incerteza, isto é, ter a coragem de enfrentar, de estar pronto para resistir às forças negativas.

A crise nos torna mais loucos e mais sábios. Uma coisa e outra. Grande parte das pessoas perde a cabeça e outras tornam-se mais lúcidas A crise favorece as forças mais contrárias. Desejo que sejam as forças criativas, as forças lúcidas e as que buscam um novo caminho, aquelas a se imporem, embora ainda sejam muito dispersas e fracas. Com razão podemos nos indignar mas não devemos nos trancar na indignação.

Há algo que esquecemos: há vinte anos começou um processo de degradação no mundo. A crise da democracia não é apenas na América Latina, mas também nos países europeus. A dominação do lucro ilimitado que controla tudo está em todos os países. Idem a crise ecológica. O espírito deve enfrentar as crises para dominá-las e superá-las. Do contrário somos suas vítimas.

Vemos hoje instalarem-se os elementos de um totalitarismo. Este, não tem mais nada a ver com o do século passado. Mas temos todos os meios de vigilância a partir de drones, de celulares, de reconhecimento facial. Existem todos os meios para surgir um totalitarismo de vigilância. O problema é impedir que esses elementos se reúnam para criar uma sociedade totalitária e invivível para nós.

Às vésperas dos 100 anos, o que posso desejar? Eu desejo força, coragem e lucidez. Precisamos viver em pequenos oásis de vida e de fraternidade.

Introdução

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.

ESTADO E FUNÇÃO PÚBLICA FRENTE AO DESMONTE CIVILIZATÓRIO.

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

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

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

Por sua vez, do ponto de vista político-institucional, vive-se neste século XXI uma crise sem precedentes nos sistemas democráticos representativos. A olhos vistos, parece que nunca foi tão grande a distância entre as necessidades e anseios dos

diversos grupos populacionais e a (baixíssima) capacidade de representação política e de respostas institucionais adequadas dos governantes. Por outro lado, apesar das deficiências notórias dos sistemas representativos da atualidade, há fortes resistências dos poderes econômico, social e político constituídos a quaisquer tentativas de experimentação política que impliquem maior protagonismo popular de grupos sociais historicamente excluídos por meio de modelos alternativos de democracia participativa ou deliberativa. E isso, mesmo considerando o enorme potencial participativo presente nas novas tecnologias de comunicação e de produção e circulação de informações, as quais, na ausência quase completa de regulação pública em âmbito internacional e notoriamente em países periféricos como o Brasil, vem sendo apropriadas e usadas por pessoas, grupos e empresas para confundir, obscurecer e manipular realidades e situações, disseminando o caos comunicacional e reproduzindo heterogeneidades e dependências em escala ampliada.

Com o dito até aqui, já ficam claras a amplitude e a profundidade dos problemas sociais, culturais e ambientais que decorrem do aparente colapso civilizatório em curso. É deste cenário desolador que se deve partir para o repensar acerca do peso e papel do Estado nacional (e da função pública) na contemporaneidade, sobretudo em suas interrelações com os mundos econômico, político, social, cultural e ambiental em franca deterioração nos dias que correm. Para tanto, focando apenas no caso brasileiro, a proposta deste livro consiste em lançar mão de 3 ideias-forças de cujo resgate teórico-histórico se poderia partir para avançar tanto na crítica aos formatos e conteúdos atualmente dominantes na esfera estatal como, indo além, avançar também na reafirmação ou proposição de novos princípios, diretrizes, estratégias e táticas de ação – coletiva, contínua e cumulativa – que nos permitam conduzir a situação para um patamar qualitativamente superior de entendimento, organização e funcionamento do Estado nacional para as novas gerações de brasileiros e brasileiras, ainda no século XXI.

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

i) **o desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado**, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.

ii) **a necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana**, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, redirecionando a ação governamental para as necessidades vitais e universais da população.

iii) **por fim, a revalorização da política e da democracia:** não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da

população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas também de modo mais intenso e cotidiano por meio de formas e mecanismos mais ou menos institucionalizados de interconexão Estado – Sociedade. Ou seja, para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

A proposta acima sugerida reafirma o fato de que para debater tais desafios e lutar por um Estado moderno e serviços públicos de qualidade no Brasil, é preciso ter claro que em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento, é possível constatar o papel fundamental do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas para que essas cumpram, além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional.-

Em síntese, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana; iv) produção, inovação e proteção ambiental*; v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades* adequadas à toda população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas áreas de atuação programáticas e carreiras estratégicas quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios nacionais de nosso tempo. Este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do perfil e atuação que carreiras estratégicas – muito mais que apenas dos tais cargos típicos de Estado – no setor público devem possuir e desempenhar no campo do desenvolvimento brasileiro no século XXI.

Neste sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles: i) *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral; iii) *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e v) *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*.

Desta maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil, mas necessário, de valorização e profissionalização da burocracia pública ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão algum que supere ou substitua o acima indicado.

Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a valorização e a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; vi) *aposentação*. Ademais, deve atentar para os fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no setor público: i) *ambiente de trabalho*; ii) *incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais*; iii) *trilhas de capacitação permanente*; iv) *critérios para avaliação e progressão funcional*; v) *remuneração adequada e previsível*; vi) *fundamentos da estabilidade e critérios justos para demissão*; vii) *condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica* entre as dimensões citadas. Este é o escopo necessário para uma discussão qualificada acerca do ciclo laboral no setor público e suas relações com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.

Tudo somado, não deve haver dúvida de que a solução para os problemas do Estado e da administração pública brasileira passa pela republicanização e pela democratização das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com *planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas dos circuitos decisórios das políticas públicas*. Para tanto, a reforma tributária necessária deve ser *progressiva na arrecadação e redistributiva no gasto*. Ademais, há que se promover a refundação democrática das organizações político-partidárias e a criação de novos mecanismos de representação e deliberação coletivas. É preciso um *combate sem tréguas aos privilégios, à injustiça e à corrupção, aliado a medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recursos humanos esteja ancorada e seja inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Ao recuperar as 3 ideias-forças acima indicadas, visamos requalificar e pautar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da *republicanização e democratização* das relações intra estatais e entre agentes públicos e atores sociais e empresariais para a construção de um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É este o intuito deste livro.

Boa leitura e reflexão a todos e todas!

1. Reformas Administrativas no Brasil e no Mundo: revisão bibliográfica sugere cautela extrema com a importação de ideias e modelos estrangeiros.

REGINA COELI MOREIRA CAMARGOS[1]

INTRODUÇÃO.

O Governo Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional, em setembro de 2020, a Proposta de Emenda Constitucional 32/2020 (PEC 32/2020) que propõe uma profunda reforma na administração pública federal. A PEC altera os artigos 37 a 41 da atual Constituição da República que definem regras para contratação, movimentação funcional e dispensa de servidores públicos federais, exceto do Poder Judiciário.

A reforma administrativa, assim como outras ocorridas no país desde 2016, está sendo justificada por seus propositores e defensores como essencial para promover o equilíbrio fiscal e a retomada do crescimento econômico. Além disso, alardeia-se que a reforma eliminará supostos privilégios dos servidores públicos.

O enfrentamento da pandemia demandou aumento de gastos públicos no país e no mundo que foram necessários para mitigar seus desastrosos efeitos socioeconômicos. Entretanto, enquanto governos de diversos países deixam de lado o *mainstream* neoliberal para tentar encontrar soluções para a grave retração que se abate sobre suas economias, o governo brasileiro e sua equipe econômica insistem em medidas que

---

1 Bacharel em Ciências Econômicas pela FACE/UFMG (1987), doutora em Ciência Política pela FAFICH/ UFMG (2008), pesquisadora em pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico no CESIT/IE/ Unicamp (fevereiro 2019 a março de 2020). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE (1993 a 2018), com atuação nas áreas de negociação coletiva, educação e assessoria sindical e pesquisas relacionadas ao mundo do trabalho. Consultora de relações de trabalho. Autora do livro "Negociação Coletiva: trajetória e desafios" - Ed. RTM, Belo Horizonte, 2009. Link para acesso ao C. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1846541179701776>

aprofundarão a crise social, econômica, sanitária e fiscal.[2] Ademais, poderão levar a uma profunda desestruturação do aparato estatal brasileiro arduamente constituído ao longo de quase um século.

As reformas administrativas foram um dos eixos da reestruturação dos Estados de Bem-Estar Social em vários países nas últimas quatro décadas, período em que o neoliberalismo se tornou a orientação econômica hegemônica. Seus contornos, resultados e características variaram em cada país, mas há elementos semelhantes entre elas, pois foram elaboradas e conduzidas pelos mesmos organismos internacionais.

O objetivo da presente edição dos Cadernos da Reforma Administrativa / Fonacate é fazer um balanço dessas reformas à luz da bibliografia existente sobre o tema, com o objetivo de subsidiar o debate e a intervenção dos atores envolvidos nesta matéria e no processo de tramitação da PEC 32/2020. Além disso, pretende-se apresentar ao público em geral uma síntese de alguns estudos comparativos sobre reformas administrativas e oferecer-lhe um roteiro de leitura sobre o tema.

1. REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO MUNDO: BREVE RETROSPECTIVA.

A primeira geração de reformas administrativas data do início dos anos 1980 e ocorreu durante a primeira crise do capitalismo, após um longo ciclo expansivo que ficou conhecido como "os 30 anos gloriosos". Foram pioneiras e exemplares as experiências do Reino Unido nos mandatos da ex-primeira ministra britânica Margareth Thatcher (1979-1990)[3] e dos EEUU nos governos de Ronald Reagan (1981-1989). As reformas realizadas na Nova Zelândia (1984) e na Austrália (1983) também são conside-

---

2 Uma dessas medidas é a PEC 188/2019 sobre o novo Pacto Federativo enviada ao Congresso em dezembro de 2019 que está sendo chamada de "PEC dos 3 D" - descentralização, desindexação e desvinculação das receitas orçamentárias da União, dos Estados e Municípios. A Exposição de Motivos da PEC menciona que a União poderá direcionar mais recursos aos demais entes federados (descentralização) e que eles terão mais liberdade para alocar os recursos recebidos, desde que observem uma rígida disciplina fiscal. Se a despesa do ente ultrapassar 95% de sua receita ele entrará em situação de emergência fiscal que o impedirá de realizar operações para abertura de crédito suplementar ou especial e promoções e progressões de seus servidores. Por outro lado, permitirá ao ente reduzir a jornada e a remuneração dos servidores em até 25% e as despesas com cargos em comissão e funções de confiança em até 20%. A desvinculação permitirá aos entes alocar os recursos recebidos da União da melhor forma que lhes convier e não mais observando parâmetros constitucionais, entre os quais, a destinação obrigatória de 25% das receitas à educação.

3 Sobre a reforma administrativa no Reino Unido recomenda-se a leitura de:
- Macedo, M. E e Alves, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. Revista do Serviço Público, Ano 48, Número 3, Set-Dez 1997.

radas representativas das principais mudanças implementadas nos países capitalistas desenvolvidos.

Desde então, as reformas se disseminaram pelo mundo fundamentadas no argumento de que o modelo weberiano que inspirou a constituição das administrações públicas na maioria dos países capitalistas estava esgotado e deveria ser substituído por outro, inspirado em práticas administrativas e gerenciais das empresas privadas. O novo modelo ficou conhecido como *New Public Management* (doravante, NPM).

Os principais fundamentos da NPM são:

i. A estrutura do Estado Providência é onerosa, impede o crescimento econômico e a estabilidade fiscal

ii. A nova gestão da administração pública deve adotar modelos e técnicas da iniciativa privada, considerados mais adequados ao novo cenário econômico da globalização

iii. O novo modelo deve ser implementado mediante adoção de um conjunto de medidas que visem a reduzir despesas, melhorar a eficiência no uso dos recursos públicos (fazer mais com menos), avaliar periodicamente os resultados das políticas e dos serviços com base em indicadores objetivos e prestar contas aos usuários dos serviços públicos. O conceito de cidadão, que era central na relação entre estado e sociedade no contexto do Estado Providência, deveria ser substituído pelo de usuário ou cliente que caracteriza as relações entre o mercado e a sociedade.

Segundo Carvalho (2008), o "cardápio" da NPM incluiu algumas medidas que foram adotadas pelos governos em sua totalidade ou separadamente. A combinação entre elas dependeu dos contextos nacionais e das escolhas dos agentes políticos e dirigentes da administração pública. Essas medidas incluíram:

- Avaliação de desempenho baseada em indicadores mensuráveis

- Ênfase no controle dos resultados

- Estímulo à competição no interior do aparelho de Estado

- Estímulo à contratualização das relações de trabalho e eliminação gradual dos Planos de Cargos e Salários

- Fortalecimento da administração indireta e estímulo à descentralização administrativa

- Fortalecimento da autonomia dos gestores públicos

- Ênfase na redução de despesas e eficiência alocativa dos recursos em detrimento da equidade e universalidade na oferta dos serviços

- Criação de "redes de cooperação" com a iniciativa privada. O Estado, gradativamente, deveria se tornar um mediador da prestação de serviços e não seu executor direto

- Criação de agências independentes para regular as atividades de interesse da sociedade realizadas por empresas públicas e privadas.

Carvalho (2008) também ressalta que a implementação da NPM foi acompanhada de justificativas de caráter político e ideológico para angariar o apoio da sociedade e dos agentes do mercado, entre elas, a de que a administração pública se apoiava numa burocracia ineficiente, afastada dos interesses da sociedade e inadequada aos desafios da globalização e da competividade.

Pallavicini (2020: p.448), ao analisar as reformas administrativas de diversos países da América Latina a partir do início dos anos 1990, menciona que foram influenciadas pelo relatório do Banco Mundial intitulado "*Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*", inspirado nas teses do chamado "Consenso de Washington".

Esse relatório recomendava que as reformas administrativas na região deveriam se concentrar nas seguintes ações: privatizações, descentralização de funções do governo central, redução no quadro funcional e adoção de critérios mais flexíveis para a contratação de servidores.

O referido relatório, tal como a Exposição de Motivos da PEC 32/2020, salientava que a redução de despesas com o funcionalismo era condição necessária ao alcance do equilíbrio fiscal e essencial à retomada do crescimento econômico na região.[4]

---

4 Exposição de Motivos. Proposta de Emenda à Constituição n° 32 de 03/09/2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa (p. 12-13) <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01i94551r6wtlpw4glo9hbzno31766247.node0?codteor=1928147&filename=PEC+32/2020>

A primeira geração de reformas administrativas inspiradas na NPM se estendeu até meados dos anos 1990. A partir de então teve início a segunda geração denominada New *Public Governance* (doravante, NPG).

A diferença fundamental entre as duas gerações de reformas administrativas consiste em que a primeira, mais fortemente orientada pela ideia de "Estado Mínimo", almejava, principalmente, a redução do custeio do aparelho de Estado enquanto a segunda, influenciada pelas propostas de uma "Terceira Via" de desenvolvimento das sociedades contemporâneas,[5] perseguiu a realocação e focalização de recursos públicos e o compartilhamento com a iniciativa privada de atividades até então realizadas integralmente pelo Estado, por meio de Organizações Sociais (OS) e Parcerias Público Privadas (PPP).

Pallavicini (2020) comenta que as reformas administrativas de segunda geração se inspiraram em estudos da OCDE e visavam a que o Estado prestasse serviços à sociedade com efetividade, eficácia e equidade.[6] Na relação com o setor privado, o Estado deveria criar e garantir condições favoráveis ao investimento para viabilizar a retomada do crescimento econômico.

Na Espanha e em Portugal ocorreram reformas administrativas de segunda geração, as quais guardam algumas semelhanças com as ocorridas na América Latina, inclusive no Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990.

Uma das semelhanças reside no fato de as reformas terem sido implementadas em países que experimentavam processos de redemocratização e amplas reformas constitucionais que propunham melhoria da distribuição de renda e aumento da participação social nos processos decisórios dos governos. Ao mesmo tempo, esses países enfrentavam graves problemas econômicos.

De acordo com Bresser-Pereira (1996) e Martins (1995), a reforma administrativa brasileira de 1995 combinou elementos das duas gerações de reformas ocorridas no mundo a partir da década de 1980.

A crise econômica global de 2008 originou uma terceira geração de reformas que retomou e reforçou a radicalidade do projeto original. No âmbito da União Europeia, ocorreram reformas mediante Memorandos de Entendimento estabelecidos entre a

---

5 A chamada Terceira Via foi uma proposta de alguns partidos social democratas europeus, entre eles, o Partido Trabalhista inglês, que retornou ao poder em 1997 com a eleição de Tony Blair para Primeiro Ministro. Inspirado nas ideias do sociólogo Anthony Giddens, a Terceira Via almejava corrigir os excessos fiscalistas neoliberais sem, no entanto, restaurar o Estado de Bem Estar Social construído no segundo pós-guerra ou rumar ao socialismo.

6 A autora cita principalmente o seguinte estudo:

- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Governance in transition: public management reforms in OECD countries. Paris: OECD Publishing, 1995.

Troika (FMI, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) e os governos de alguns países, cujos casos mais conhecidos são os de Portugal, em 2011 e da Grécia, em 2010.

Existem pontos de contato entre esses Memorandos de Entendimento e a PEC 32/2020 proposta pelo atual governo. Não se trata de mera coincidência, uma vez que os governos brasileiros, desde 2016, encamparam uma agenda econômica ultraliberal. Essa questão será tratada terceira parte desse estudo.

2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PERSPECTIVA COMPARADA.

2.1. Análises comparativas sobre reformas administrativas: possibilidades e limites.

Decorridas quatro décadas desde que as reformas administrativas inspiradas na NPM e NPG começaram a ser implementadas, a maioria dos estudiosos sobre o tema é bastante cautelosa ao realizar análises comparativas entre elas, dada a escassez de estudos científicos sobre seus resultados. **O que se encontra mais frequentemente são relatórios elaborados pelos órgãos públicos e consultorias privadas responsáveis pela implantação das reformas, os quais, na maioria das vezes, se limitam a enaltecer seus resultados supostamente positivos.**

Ademais, de acordo com Pollitt e Bouckaert (2002), considerados os maiores especialistas em pesquisas e análises sobre o tema, "*avaliar as reformas de gestão em todo o mundo é (...) uma tarefa quase impossível*" (2002: p.7) devido, principalmente, aos seguintes fatores.

Em primeiro lugar, as unidades de análise - Estados-Nação - são dificilmente comparáveis, dadas as particularidades dos seus sistemas socioeconômicos e políticos, processos históricos de formação e das suas culturas administrativas. A NPM teve impactos importantes na remodelagem das estruturas administrativas de vários países, entretanto, em alguns deles, os impactos foram mais profundos e duradouros que em outros.

Os autores estudaram reformas administrativas em 10 países e afirmam que essas particularidades dificultam análises comparativas. Mesmo os governos que adotaram mais fielmente o modelo original, fizeram adaptações às realidades locais que produziram "receitas" nacionais bastante diversas.

Cada país implantou a NPM de um ponto de partida diferente e isso resultou em trajetórias e resultados também diversos. A escolha dos pontos de partida, por sua vez, foi condicionada pela cultura institucional e administrativa pregressa, a qual, em alguma medida, determinou a trajetória futura dos processos reformistas. Esses processos, portanto, são *path dependent*, ou seja, as instituições e a cultura herdadas condicionam

fortemente os caminhos a serem percorridos e explicam, inclusive, a persistência de arranjos institucionais arcaicos ou ambíguos.

Diante dessas particularidades Pollitt e Bouckaert (2002) propõem uma abordagem nacional e setorizada, isto é, analisar reformas num mesmo país e em determinados setores da administração pública – por exemplo, saúde, educação ou sistema prisional. Em cada processo de reforma seriam observados os instrumentos, técnicas, métodos utilizados e resultados alcançados. A comparação entre processos de reforma setorizados pode revelar, inclusive, que as ferramentas e procedimentos utilizados num determinado setor da administração pública (por exemplo, Gestão pela Qualidade Total, Reengenharia) não são passíveis de serem aplicados em outros setores e caso isso ocorra podem causar enormes danos. Ou seja, a NPM não pode ser aplicada "em bloco" ao conjunto da administração pública. Suas ferramentas e procedimentos devem ser avaliadas caso a caso.

Entretanto, ponderam os autores, os estudos comparativos com esse enfoque são muito escassos, por isso, a maioria deles se detém nos Estados-Nação, ainda que, nas palavras dos autores, corra-se o risco de se comparar o incomparável.

A segunda dificuldade apontada por Pollitt e e Bouckaert (2002) para a elaboração de estudos comparativos sobre reformas administrativas é que as informações disponíveis se referem geralmente a resultados quantitativos de indicadores sobre a evolução da relação custo-benefício dos serviços prestados pelo Estado, por exemplo. **São raros os estudos que trazem diagnósticos detalhados da situação da administração pública antes das reformas de modo a se comparar o "antes" e o "depois" delas e assim proceder a uma análise qualitativa sobre seus resultados.**

Além disso, os autores mencionam que a maioria das reformas foi implementada sem que nenhum plano de avaliação de resultados sistemático e independente tenha sido realizado. Citam como exemplo o caso do Reino Unido onde a reforma administrativa foi exemplar e se estendeu por 10 anos (1987-1997), entretanto, são escassas as avaliações sobre os resultados alcançados. Na Austrália, país que também fez uma reforma bastante radical, embora se tenha realizado uma ampla avaliação do processo, não se conseguiu estimar o custo total dos processos nem a economia de recursos deles resultante.

Os autores prosseguem dizendo que mesmo as poucas avaliações qualitativas existentes não foram capazes de responder com exatidão a questões elementares como, por exemplo, se a aprovação das reformas pela sociedade decorreu dos seus próprios resultados concretos ou de uma melhoria geral da situação econômica do país.[7]

---

7 São bastante comuns análises que estabelecem uma relação de causa e efeito entre reformas administrativas e retomada econômica. Exemplo disso pode ser encontrado em: Reforma Administrativa em

Outra lacuna detectada pelos autores que dificulta a elaboração de estudos comparativos é a imprecisão quanto à definição de variáveis e critérios para se avaliar os resultados das reformas. O que se entendeu, em cada caso, por produtividade, qualidade, melhoria de processos, eficiência e eficácia? Os parâmetros utilizados para mensurar os resultados desses indicadores foram os mesmos?

Além disso, apenas a avaliação quantitativa do desempenho de indicadores pode ocultar efeitos não desejados da aplicação dos métodos e técnicas da NPM.

Em relação ao indicador de eficiência, por exemplo, as metas quantitativas podem ter sido alcançadas às custas de uma piora na qualidade do serviço público ofertado à sociedade. Pollitt e Bouckaert (2002) mencionam a área de educação onde o aumento da relação aluno/professor (indicador de eficiência) num determinado período pode ter levado à piora da qualidade do ensino ofertado (indicador de eficácia) num período subsequente.

Tais efeitos indesejados, entretanto, só são percebidos e mensurados algum tempo depois das reformas terem sido implementadas. Ou seja, no curto prazo, as reformas podem trazer resultados positivos, mas, a médio e longo prazo podem gerar disfuncionalidades e desestruturação de setores da administração pública.

Por isso, o monitoramento da implementação e dos resultados das reformas deve ser sistemático, rigoroso e realizado não apenas pelos próprios gestores públicos, mas também por auditorias independentes e *stakeholders*.

Os autores também advertem que frequentemente os processos de reforma administrativa veem embalados em retóricas com forte conteúdo doutrinário, valendo-se de lugares-comuns que nada explicam tais como "governo enxuto", "burocracia pesada" e "corte de privilégios", mas têm um forte impacto moral no convencimento da sociedade. Ademais, geralmente desconsideram os impactos sociais e culturais das reformas a longo prazo que decorrem da obsessão por resultados quantitativos. Eles citam o exemplo da Suécia, onde a reforma administrativa levou ao declínio da solidariedade social.

Por fim, outro problema citado pelos autores para se realizar estudos comparativos é que frequentemente as avaliações disponíveis sobre reformas administrativas tendem a celebrar sucessos e ocultar ou mascarar fracassos. Essas avaliações, geralmente elaboradas pelos próprios gestores públicos ou consultorias contratadas para implementar as reformas, ocultam informações que poderiam revelar que algumas áreas da administração pública pagaram o preço pela melhoria da situação em outras.

Portugal: O que podemos aprender? CLP – Liderança Pública - 04/03/2020
<https://www.clp.org.br/reforma-administrativa-em-portugal-sc2-ra2/>

Em suma, **dada a complexidade e heterogeneidade da estrutura estatal em qualquer país, as reformas não foram lineares, homogêneas e unívocas, e esse fato dificulta enormemente a elaboração de estudos comparativos**.

Carvalho (2008), em estudo sobre as reformas ocorridas na Irlanda, Espanha e em Portugal inspiradas na NPM também faz uma série de ressalvas quanto às possibilidades de se realizar estudos comparativos.

Primeiramente, a autora afirma que a NPM não deve ser entendida como um conjunto monolítico e sequencial de procedimentos e técnicas, mas como proposta de um caminho a ser seguido para alcançar a melhoria das relações entre a administração pública, a sociedade e os cidadãos. Na visão da autora, a NPM também pode possibilitar o uso mais racional dos recursos públicos em contextos de restrições fiscais mais ou menos severas. Entretanto, adverte, a administração pública é uma realidade demasiadamente complexa e por isso as reformas não devem se basear num modelo universal e homogêneo.

A autora também entende que a implementação de reformas administrativas é, antes de tudo, uma escolha política e não uma mudança inexorável determinada por fatores objetivos da realidade. Por isso mesmo, variam tanto de país para país, o que dificulta análises comparativas.

Carvalho (2008) menciona dois fatores adicionais que dificultam a realização de estudos comparativos sobre reformas administrativas, além daqueles indicados por Pollitt e Bouckaert. São eles: **a) é praticamente impossível estabelecer *benchmarkings* para as reformas, pois as experiências de cada país raramente são reprodutíveis fora de seus contextos políticos, socioeconômicos e culturais; b) os estudos acadêmicos existentes não conseguiram estabelecer uma correlação direta e inequívoca entre as mudanças introduzidas na gestão pública pelas reformas e a melhoria da qualidade, eficácia e eficiência dos serviços prestados à sociedade**.

Não obstante, a autora afirma que as reformas administrativas se tornaram um objeto de análise fundamental da Ciência da Administração Pública, em todo mundo. Num primeiro momento, os estudos se dedicaram a analisar as experiências pioneiras (Reino Unido, EEUU, Nova Zelândia e Austrália) e, posteriormente, a avaliar os efeitos não desejados das reformas quando implementadas em contextos bastante diversos daqueles onde foram originalmente realizadas.

Com base nas advertências e ponderações feitas por Pollitt e Bouckaert (2002) e Carvalho (2008) será feita, a seguir, uma tentativa de analisar a reforma administrativa ocorrida no Brasil em 1995, à luz das experiências de alguns países com os quais o país possui afinidades institucionais, socioeconômicas, políticas e culturais.

2.2. A reforma administrativa brasileira em perspectiva comparada: semelhanças, diferenças e resultados.

A elaboração de estudos comparativos sobre processos e resultados de reformas administrativas requer muita cautela, como advertem Pollitt e Bouckaert (2002) e Carvalho (2008).

Entretanto, é possível fazer comparações entre aspectos bastante específicos de reformas ocorridas em países que possuem certas afinidades institucionais e socioeconômicas. Estudos recentes seguiram por esse caminho em vez de apostarem em análises mais abrangentes e com maior risco de incorrerem em generalizações apressadas ou muitas vezes equivocadas.

A seguir, será feita uma resenha bibliográfica desses estudos, buscando-se, na medida do possível, estabelecer paralelos entre a reforma administrativa brasileira de 1995 e processos semelhantes ocorridos em países latino-americanos.

A constituição da administração pública brasileira remonta à primeira década dos anos 1930, cujos marcos foram a Reforma Burocrática instituída pela Lei n° 284, de outubro de 1936 e a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP) pelo Decreto-Lei n° 579, de junho de 1938. Nesse período, também foram criadas as primeiras leis trabalhistas e instituídos o voto secreto e o direito de voto para as mulheres. Trata-se de um momento histórico em que foram criados os fundamentos de uma estrutura cujo funcionamento se baseia em princípios legais e impessoais e na separação entre política e administração.

As reformas de 1936 e 1938, inspiradas nos princípios da administração científica de Taylor e Fayol, instituíram os meios para viabilizar a prestação de serviços pelo Estado mediante a criação de agências, órgãos e departamentos com atribuições bem definidas e a contratação de um corpo funcional profissional e hierarquizado.

Essa primeira estrutura administrativa do Estado brasileiro pós proclamação da Repúblicafoi alterada após o golpe civil-militar de 1964 pelo Decreto n° 200/1967 que criou um modelo de administração que visava, essencialmente, a aprofundar a intervenção econômica do Estado e descentralizar as atividades do setor público por meio da administração indireta que teria maior autonomia de ação inclusive pra contratar funcionários sob regime celetista em vez de estatutário.

Schwartzman (1987), ao analisar o processo de constituição da administração pública desde a década de 1930, reconhece que houve inegáveis avanços em relação ao atendimento das demandas da sociedade por serviços essenciais como educação e saúde e à criação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento do país. Entretanto, argumenta que persistiram estruturas e práticas patrimonialistas e clientelistas herdadas de uma cultura política fortemente autoritária. Essa herança tornou o processo decisório do Estado brasileiro pouco responsivo e transparente, frequentemente

caracterizado pela má utilização dos recursos públicos e corrupção sistêmica, cujas consequências recaem especialmente sobre as parcelas mais vulneráveis da sociedade.

Martins (1995), por sua vez, ao discutir os desafios da modernização do Estado brasileiro pós-redemocratização afirma que o longo período de autoritarismo político, as distorções econômicas causadas pelo grave processo inflacionário, a emergência de um complexo sistema de Bem-Estar Social com a Constituição Federal de 1988 e a nova realidade econômica mundial pós-keynesiana justificavam, em meados dos anos 1990, a implementação de uma nova reforma administrativa com a finalidade de capacitar o aparelho de Estado a enfrentar as profundas transformações socioeconômicas do período.

Após ser eleito, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso remeteu ao Congresso Nacional, em agosto de 1995, a emenda constitucional de uma nova reforma administrativa. À emenda seguiu-se a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica era, segundo Bresser-Pereira "transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial", visando a tornar o aparelho de Estado "menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos" (1996: p.5).

Além das razões indicadas por Martins (1995), o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser-Pereira, destacou que a reforma era uma exigência dos investidores estrangeiros e das agências financeiras multilaterais diante da nova realidade econômica mundial caracterizada pela globalização, ampla abertura comercial e desregulamentação financeira que passava a exigir uma nova forma de gestão do Estado capitalista contemporâneo.

Apesar do viés econômico neoliberal a "Reforma Bresser", de acordo com Abrucio (2020; p. 10), teve uma perspectiva mais incrementalista e pluralista (vários caminhos e influências) e inspirou-se, sobretudo, na visão da segunda geração de reformas administrativas denominadas *New Public Government* (NPG).

Nas palavras do autor:

> *"(...) muitas vezes se imagina que o plano diretor teve como parâmetro internacional um modelo de puro gerencialismo, tal qual nas origens do governo Margaret Thatcher, em particular. Não me parece que isso seja verdadeiro historicamente, e nem seus autores intelectuais concordam com essa classificação. Na metade dos anos 1990, o debate da reforma da gestão pública na Grã-Bretanha era uma combinação de medidas gerencialistas (foco na eficiência e no contribuinte como suporte de legitimidade), consumeristas (referente à qualidade dos serviços públicos e orientando-se pela ótica dos consumidores-usuários) e, ainda de forma embrionária, de questões vinculadas à participação maior dos cidadãos na lógica da administração pública (Abrucio, 1998), embora o modelo pós-New Public Management*

> *(NPM), ao estilo da Nova Governança Pública, só ganhasse mais força na década seguinte. As propostas de Bresser-Pereira captavam um pouco de cada uma dessas linhas, em uma combinação que dependeu muito do cenário nacional brasileiro".* (Abrucio, 2020; 12)

Entretanto, reconhece o autor, no seu decorrer a reforma acabou sendo pautada por uma visão mais "dura", orientada por uma agenda econômica condicionada pelas questões fiscais e cambiais e pelo controle da inflação, pois começou a ser implementada pouco tempo depois do Plano Real.

A reforma administrativa brasileira ocorreu num contexto político, institucional e socioeconômico peculiar, assim como em outros países latino americanos e da Europa mediterrânea, especialmente Portugal e Espanha. Essa peculiaridade é um dos aspectos a partir do qual faz sentido realizar análises comparativas, pois influencia fortemente as trajetórias dos processos reformistas e seus resultados concretos.

No caso dos países latino americanos, o contexto em que ocorreu a implementação das reformas foi caracterizado pela transição democrática, por dificuldades econômicas e desigualdades sociais, pelo histórico de instabilidade política e institucional e por uma tradição patrimonialista fortemente enraizada na gestão pública.

A importância do contexto é salientada por Pollitt e Bouckaert (2002) e Pallavicini (2020).

Os primeiros mencionam que o conteúdo do "pacote" de reformas e sua trajetória de implementação são condicionados pelas forças socioeconômicas (situação macroeconômica, grau de exposição à economia internacional, mudança sociodemográfica etc) e características do sistema político (estrutura do Estado, mais centralizada ou fragmentada, relação entre os poderes Executivo e Legislativo e grau de profissionalização/ "burocratização weberiana" da administração pública).

A esses fatores de natureza estrutural se somam eventos aleatórios que introduzem instabilidade e imprevisibilidade na trajetória dos processos de reformas administrativas. Entre os eventos aleatórios estão mudanças de governo e nas coalizões políticas, desajustes fiscais, elevação da inflação e crises cambiais, entre outros.

Segundo os autores, as elites dirigentes do Estado procuram considerar os fatores estruturais e os prováveis eventos aleatórios em sua tomada de decisão sobre o conteúdo da reforma e os procedimentos para implementá-la. Por isso, cada reforma tem características e ritmos próprios, ainda que inspiradas num modelo geral.

Pallavicini (2020), por sua vez, considera os fatores indicados por Pollitt e Bouckaert para estudar reformas administrativas em países latino-americanos selecionados numa perspectiva comparada.

Segundo a autora, Brasil, Chile e Argentina realizaram suas reformas no contexto da redemocratização. Apesar das suas particularidades (mais disruptivos na Argentina e no Chile e mais gradualista no Brasil), os processos de transição democrática ensejaram "*a construção de novas relações de poder (que) levou ao fortalecimento da democracia eleitoral, ao desenvolvimento de novas formas de articulação de interesses sociais, à adoção de novas constituições políticas e à criação de mecanismos para fortalecer a legitimidade do poder do Estado (...)*". (2020: p. 450)

No México, após uma longa hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (PRI) que durou 48 anos, seguiu-se um período de intenso conflito protagonizado por diversos movimentos sociais – estudantis, de guerrilha urbana e rural e novas organizações políticas – que levou a um processo concertado de renovação das instituições democráticas, pela via eleitoral, cujo objetivo foi promover o pluralismo na composição do parlamento, até então fortemente polarizado. Na transição mexicana não houve alteração da constituição nem mudanças significativas nas instituições políticas, mas foram criados mecanismos de participação social e popular nas decisões governamentais e houve fortalecimento dos poderes locais. Inegavelmente, essas mudanças aperfeiçoaram a democracia mexicana, mas, de acordo com Pallavicini, elas criaram "*um problema de governança ao limitar a capacidade de tomar decisões em um sistema presidencialista*" (2020: p. 450).

Colômbia e Costa Rica, por fim são casos bastante diferentes, pois ambos países não experimentaram rupturas democráticas nos anos 1960 e 1970.

A Colômbia, entretanto, vivenciou um período de intensa instabilidade social devido ao narcotráfico e às guerrilhas e à crise econômica desencadeada pela adoção do programa neoliberal.

A Costa Rica, historicamente o país mais estável do ponto de vista político e institucional no contexto latino americano, passou a enfrentar graves problemas fiscais nos anos 1990 que criaram dificuldades para a implementação de uma arrojada legislação que almejava ampliar os direitos humanos de segunda geração (econômicos, sociais e culturais). Além disso, o país transitou de um sistema bipartidário para o multipartidário o que de acordo com Pallavicini "*aumentou a fragmentação no legislativo e o tempo para a tomada de decisões necessárias para o bom funcionamento do governo*" (2020; p. 451).

Em relação aos fatores econômicos, todos os países estudados por Pallavicini, com exceção do Chile – que foi o "laboratório neoliberal" da América Latina –, experimentaram uma série de problemas macroeconômicos, entre eles, inflação elevada (especialmente, Argentina e Brasil), déficits internos e externos, crises cambiais, desestruturação produtiva e desindustrialização causadas pela inserção passiva de suas economias à globalização.

As vulnerabilidades econômicas e incertezas políticas e institucionais inerentes aos processos de transição democrática caracterizaram o contexto em que

ocorreram as reformas administrativas na região. Essa realidade difere substancialmente daquela dos países pioneiros na implementação das reformas – Reino Unido, EEUU, Austrália e Nova Zelândia –, que eram democracias consolidadas e estáveis.

Quanto à situação econômica, embora esses países estivessem enfrentando crises econômicas decorrentes da transição do capitalismo keynesiano para o neoliberal – em particular, Reino Unido e EEUU –, suas populações haviam alcançado um estágio de bem-estar social inimaginável para os padrões latino americanos. Ainda que as reformas tenham causado alguma redução na amplitude do atendimento às demandas da sociedade e gerado aumento de custos dos serviços antes prestados pelo Estado devido às privatizações, não se observou, pelo menos no curto e médio prazo, uma desestruturação da proteção social. As reformas de segunda geração, a partir de meados dos anos 1990, visaram, justamente, a mitigar os excessos das versões mais radicais da NPM.

Portanto, **é praticamente impossível comparar as experiências de reformas administrativas ocorridas em países de capitalismo maduro, regime democrático consolidado e tradição mais longeva de constituição da administração pública com a de países em desenvolvimento, recém saídos de regimes autoritários, sob frequente instabilidade política e institucional e cujas estruturas administrativas públicas se caracterizaram, durante décadas, pelo patrimonialismo e pela corrupção sistêmica.**

Essa ressalva também é válida quando se estudam reformas ocorridas em países menos desenvolvidos da Europa, como discute Carvalho (2008) em seu estudo sobre Portugal, Espanha e Irlanda.

Em Portugal e na Espanha, comenta a autora, as reformas também se iniciaram no contexto de transições democráticas e visaram a adequar as estruturas administrativas públicas desses países aos parâmetros estabelecidos pela Comunidade Econômica Europeia para sua incorporação a esse organismo.

Entretanto, ambos países não tinham um Estado de Bem-Estar Social completo e estruturado como seus vizinhos da Europa Central e o Reino Unido. Durante as mobilizações sociais pela redemocratização destacaram-se reivindicações pela redução das desigualdades e melhoria das condições de vida da população mais pobre que entravam em conflito com o modelo original da NPM.

Carvalho (2008) compara as reformas portuguesa e espanhola com a da Irlanda, onde o contexto de implementação da NPM foi radicalmente diferente e havia uma cultura administrativa pública de tipo weberiano bastante consolidada. Nesse país, embora a NPM também tenha sido adaptada à realidade local, as alterações foram menos dissonantes do modelo original que em Portugal e na Espanha.

De qualquer maneira, conclui a autora:

> *"Portugal, Espanha e Irlanda representam casos em que a inclusão no paradigma da NPM não é consensual. Ilustram também como as reformas se proces-*

saram de acordo com as especificidades administrativas, históricas, sociais, económicas e políticas de cada país, não podendo ser reduzidas a fenómenos miméticos imediatos" (2008; p. 26).

Em relação aos casos latino americanos mencionados, Pallavicini (2020) argumenta que mesmo diante das turbulências econômicas, políticas e institucionais, as reformas administrativas surtiram resultados muito positivos em relação aos seguintes aspectos:

i. Obteve-se melhorias na gestão orçamentária, com maior controle dos gastos públicos e maior transparência e eficiência na alocação dos recursos mediante implementação de orçamentos baseados em indicadores de resultados;

ii. Houve aperfeiçoamento da estrutura organizacional do setor público com a criação de agências especializadas, melhoria na coordenação das ações entre os diversos setores da administração e entre esses e os cidadãos e descentralização da prestação de serviços, por meio dos contratos de gestão com organizações privadas;

iii. Houve aumento da transparência, responsividade e prestação de contas na relação com a sociedade, por meio da divulgação de informações em portais da Internet, aprovação de leis de transparência, combate à corrupção e punição à improbidade administrativa e implantação de sistemas de compras e licitações eletrônicas abertos à consulta pública.

Gomide, Pereira e Machado (2020), em *survey* sobre a qualidade da burocracia estatal no Brasil e nos EEUU concluíram que as reformas administrativas realizadas nesses países alcançaram bons resultados em relação ao aumento da profissionalização e autonomia do funcionalismo e ao aperfeiçoamento de critérios meritocráticos de progressão nas carreiras. Esses resultados se refletiram positivamente na melhoria do desempenho de diversos setores da administração pública.

Entretanto, contrariamente a um dos argumentos centrais da NPM, os resultados do *survey* indicaram, especialmente no caso brasileiro, que a melhoria no desempenho da gestão pública decorreu do aperfeiçoamento de seus atributos weberianos – autonomia e profissionalização – e não do seu abandono em favor de modelos gerencialistas privados. Esses resultados sugerem que a alteração radical da forma de contratação e remuneração dos servidores pode não resultar em melhoria do desempenho da gestão pública.

Tanto o estudo de Pallavicini quanto o *survey* conduzido por Gomide, Pereira e Machado indicam que as reformas administrativas não são receitas prontas e compostas pelos mesmos ingredientes, em virtude das particularidades dos contextos em que foram implementadas e das diferentes tradições administrativas – mais ou menos longevas e consistentes. Na realidade, as reformas bem sucedidas foram aquelas que buscaram combinar os métodos e técnicas da proposta gerencialista pura com as tradições e particularidades dos modelos administrativos nacionais, bem como preencher suas lacunas.

Nas palavras de Pallavicini:

> *"Uma lição que as experiências de reforma deixam é que a estratégia promovida pelas organizações internacionais para aplicar as melhores práticas deve ser tomada com cautela, pois (...) a aplicação da mesma experiência não produz os mesmos resultados em todos os países".* (2020; p. 471)

Outra abordagem comparativa possível e relevante sobre reformas administrativas foi realizada por Bersch (2020) em seu estudo sobre Argentina e Brasil. O estudo analisa dois diferentes métodos de implementação de reformas, quais sejam, o *problem-solving* e o *powering*, a partir do estudo de caso das reformas ocorridas nos sistemas de compras e licitações públicas nesses países nos primeiros anos da década de 2000, durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner e de Fernando Henrique Cardoso (2° mandato), Luis Inácio Lula da Silva (1° e 2° mandatos) e Dilma Roussef (1° mandato).

O *powering* designa um método rápido e maciço de implementação de reformas por iniciativa dos atores políticos que se encontram no governo, num determinado momento. O *problem-solving*, por sua vez, se refere a uma estratégia gradualista e incremental implementada pelos atores políticos que se encontram no governo em coalizão e parceria com a tecnoburocracia estatal dos níveis hierárquicos mais altos. Por ser uma estratégia mais disruptiva e menos pactuada, o *powering* pode causar instabilidade institucional, embora seus resultados sejam alcançados de forma mais rápida. O *problem-solving*, ao contrário, consiste numa estratégia que requer a construção de consensos graduais, permanente diálogo e pactuação. Seus resultados demoram mais a surgir, por isso, têm menos visibilidade social e política.

De um modo geral, os defensores das versões mais radicais de reformas administrativas indicam o *powering* como o melhor método para implementá-las, tal como ocorreu no Reino Unido durante os mandatos da ex-primeira ministra Margareth Thatcher. Já aqueles que defendem reformas mais ecléticas e matizadas, especialmente em contextos políticos, institucionais e econômicos mais instáveis, preconizam o *problem-solving* como o método mais adequado para se promover as mudanças.

O caso argentino se refere à reforma no sistema de compras públicas de medicamentos e o brasileiro às mudanças no sistema geral de compras e licitações da administração pública federal com a implantação do pregão eletrônico.

A autora seguiu a proposta analítica de Pollitt e Bouckaert (2002) para a elaboração de estudos comparativos sobre reformas administrativas, qual seja, focalizar processos de mudanças gerenciais em setores específicos da administração pública e observar seus métodos, técnicas e resultados, de forma a se evitar generalizações apressadas.

Bersch, nesse estudo, observou dois métodos distintos de reformas nos sistemas de compras e licitações públicas na esfera federal e apurou seus resultados, após determinado período de tempo, em países que possuem algumas afinidades e fizeram reformas administrativas em contextos parecidos. Além disso, ambos países enfrentavam, há muitas décadas, problemas graves e crônicos em seus sistemas de compras públicas, como corrupção e evasão fiscal.

A primeira etapa da reforma do sistema argentino de compras públicas de medicamentos ocorreu no início do mandato do ex-presidente Néstor Kirchner, em 2004. Esse sistema era caracterizado por insanáveis déficits causados por desvios sistemáticos de verbas orçamentárias por um esquema de corrupção que incluía políticos, servidores, proprietários de empresas de medicamentos e a agência estatal de auditoria. O ex-presidente nomeou um interventor com plenos poderes para realizar uma reestruturação total no órgão responsável pelas compras públicas de medicamentos, cujo foco principal foi desarmar as redes de corrupção que o controlavam há muitas décadas.

Foram cancelados os contratos com todas as empresas e exonerados os servidores do órgão, vários deputados envolvidos no esquema de corrupção tiveram seus mandatos cassados e foi criada uma auditoria independente e especializada que reavaliou todos os contratos celebrados em anos anteriores. Foi implantada a contratação *online* com sistema aberto à fiscalização da sociedade. Novos servidores foram contratados e treinados.

Ao final do governo de Néstor Kirchner, o sistema de compras públicas de medicamentos da Argentina havia sido completamente reestruturado. O déficit foi reduzido e as redes de corrupção foram desmanteladas. A estratégia reformista de choque tinha sido bem sucedida, inicialmente.

Mas, segundo Bersch, os efeitos dessa estratégia foram efêmeros. O mandato de Cristina Kirchner, iniciado em 2007, foi marcado por divergências internas no interior de seu próprio partido e conflitos com segmentos empresariais importantes, inclusive os que foram confrontados no processo de reforma do sistema de compras de medicamentos. Para contornar esses problemas, a ex-presidenta teve que promover rearranjos políticos em seu governo que atingiram o órgão responsável pelas compras de medicamentos. A interventora responsável pela reforma foi afastada e substituída

por um aliado político da ex-presidenta. Sob fortes pressões dos interesses econômicos e políticos organizados em torno do órgão o novo interventor reverteu a maioria das reformas.

Na análise de Bersch, "*reformas drásticas haviam criado novos opositores poderosos, mas deixado poucos defensores*" (2020; p. 489). O caso da reforma do sistema público de compras de medicamentos argentino mostra claramente o que Bersch denomina de "paradoxo do *powering*", segundo o qual "*eliminar arranjos existentes lança dúvidas sobre se as novas regras terão força suficiente para permanecer ou se a próxima reforma do tipo powering acabará com ela*" (2020; p.489).

A autora conclui sua análise sobre o caso argentino com a seguinte afirmação:

> *"Com o passar do tempo, essa dinâmica o powering produz consequências deletérias para o desenvolvimento institucional. Cada novo governo argumenta que o Estado está tão disfuncional que uma reforma dramática é necessária. (...) A memória do que foi tentado, do que funcionou e do que fracassou é perdida a cada nova tentativa. Anos depois, as coisas ficam tão ruins que uma reforma geral se torna novamente necessária. Com o tempo, esse ciclo vicioso enfraquece as instituições e intensifica a necessidade de fazer algo radical"* (2020; p. 490).

Em seguida, Bersch analisa o caso da implantação do sistema de pregão eletrônico de compras e licitações na administração pública brasileira. Essa reforma teve início no início do segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999) e se consolidou no início do primeiro mandato da ex-presidenta Dilma Roussef.

Além de ter sido um processo de reforma longo que se estendeu por quatro mandatos presidenciais com orientações políticas e ideológicas bastante distintas - o que por si mesmo demonstra uma maior consistência -, ele teve duas características básicas que garantiram seu sucesso e permanência até o presente momento, de acordo com Bersch. São elas:

- Os **protagonistas da reforma foram servidores públicos de carreira e não políticos**, o que garantiu a autonomia necessária à sua implementação. Além disso, não decorreu de uma lei aprovada pelo parlamento em meio a pressões, disputas e conflitos. Dessa maneira, a reforma ocorreu "fora do radar" dos interesses de políticos e empresários;

- A **reforma foi gradativa, incremental e contínua**, onde cada etapa foi avaliada e consolidada antes de se prosseguir com novas mudanças. Esse passo a passo possibilitou aprendizado, aperfeiçoamento e treinamento contínuo

dos servidores responsáveis pela gestão do novo sistema de compras públicas, o que garantiu o profissionalismo necessário à sua implementação;

- O novo sistema não contemplou licitações relacionadas a grandes obras de engenharia. Com isso, **evitou-se confrontar interesses econômicos e políticos fortemente enraizados no aparelho estatal**.

Ou seja, a reforma observou estritamente os requisitos weberianos da administração pública – autonomia e profissionalismo –, tão criticados pela teoria gerencialista da NPM. Além disso, seguiu um caminho de menor conflito político ao evitar confrontar interesses empresariais muito poderosos – *veto players* –, tal como ocorreu no caso argentino.

Cabe mencionar que o pregão eletrônico para compras e licitações foi um mecanismo criado no Brasil para corrigir problemas da lei de licitações de 1993 (Lei n° 8.666/1993). A lei estabelecia regras rígidas para a realização de compras públicas que acabaram beneficiando grandes empreiteiras e prejudicando o processo de aquisição de bens e serviços mais simples, tornando-o caro e demorado. Quando se tentou aprovar, no primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, uma nova legislação sobre compras e licitações, houve forte resistência das grandes empreiteiras que impediram mudanças na Lei n° 8.666/1993.

Ao analisar as reformas dos sistemas de compras ocorridos no Brasil e na Argentina em perspectiva comparada, Bersch chega às seguintes conclusões: (p. 498)

- "*o tipo de reforma afeta, de forma significativa, a qualidade da gestão pública (...) o powering não melhora os problemas de governança, ao contrário, os exacerba no longo prazo*" (2020; p. 498);

- As **reformas do tipo *problem-solving*, como a brasileira, permitem correções e modificações contínuas que se beneficiam da aprendizagem adquirida no processo e sua abordagem incremental torna a reforma mais duradoura e ajuda a preservar a autonomia da administração pública, especialmente em ambientes institucionais frágeis**;

- O método *powering* "*passa por cima das instituições existentes e pode, de fato, eliminar a corrupção estabelecida, porém, impede a consolidação das reformas e gera instabilidade institucional no longo prazo*" (2020; p.498);

- Boas reformas administrativas são aquelas que resistem a três ou mais ciclos administrativos/governos;

- **Realizar reformas administrativas grandiosas e ambiciosas em contextos de crises políticas e sociais pode parecer uma boa oportunidade de conquistar apoio social e legitimar o governo de turno. Entretanto, em países com histórico de instabilidade institucional crônica, como os latino americanos, esse tipo de reforma tende a gerar, a médio e longo prazo, mais instabilidade, disfuncionalidades, corrupção e baixa adesão dos órgãos e servidores públicos.**

Por último, no campo dos estudos comparativos, cabe mencionar a análise de Peci (2020) sobre a experiência das agências regulatórias na América Latina, que constitui uma das peças centrais das reformas administrativas de segunda geração.

A criação das agências concretizou a visão de que o Estado pós-keynesiano deveria deixar de ser o principal produtor e ofertante de bens e serviços à sociedade e tornar-se, sobretudo, regulador das atividades das empresas privadas ou privatizadas que passariam a cumprir o papel outrora desempenhado pelo Estado.

O propósito original das agências regulatórias era evitar influências políticas na tomada de decisões, tornando-as predominantemente técnicas. A elas caberia estabelecer preços, critérios e prazos de reajustes dos serviços, monitoramento da qualidade e fiscalização das condições de operação das empresas produtoras, mesmo as que permanecessem estatais. Para tanto, deveriam ter autonomia e independência decisória em relação a ministérios, quadro funcional recrutado mediante processos seletivos transparentes e meritocráticos e seus dirigentes, preferencialmente, serem servidores de carreira.

Para evitar o insulamento ou captura por interesses privados e corporativos, as agências deveriam prever em seus regulamentos mecanismos de governança dialógicos e compartilhados. Essas distorções e as propostas para evitá-las foram objeto de reflexão da segunda geração de reformas administrativas.

O estudo de Peci (2020) analisa a trajetória das agências regulatórias na América Latina no contexto das reformas ocorridas na região a partir das seguintes variáveis: áreas e setores em que tiveram melhor desempenho; abrangência de atuação; níveis de independência política e independência de gestão (formal e real); e avaliação de desempenho a partir de indicadores.

Peci menciona que a análise da atuação das agências regulatórias na América Latina deve considerar duas questões básicas. Primeiramente, as desigualdades socioeconômicas e a instabilidade política e institucional que historicamente caracterizaram o continente. Em segundo lugar, mais frequentemente que suas congêneres europeias e norte-americanas, a atuação das agências regulatórias na região sofre constrangimentos de *veto players*, pois desafia práticas e valores muito arraigados na cultura da administração pública local.

Segundo a autora, a área em que as agências mostraram melhor desempenho foi a de infraestrutura e os setores foram os de telecomunicações e energia, justamente aqueles onde as privatizações ocorreram de forma mais generalizada.

Nesses setores, a atuação dos entes reguladores latino-americanos mostra muitas semelhanças com a experiência de países desenvolvidos, entretanto, com mais vulnerabilidades em relação à autonomia e independência, em virtude da longeva tradição clientelista que marca a administração pública na região.

Mesmo assim, os indicadores quantitativos de desempenho das agências nesses setores são considerados muito expressivos pelas agências multilaterais que monitoram sua atuação. Entre eles se destaca, no caso das telecomunicações, a forte e consistente expansão da parcela da população latino-americana com acesso à telefonia móvel e a melhoria na qualidade dos serviços prestados, nas últimas décadas.

Entretanto, comenta Peci, esses resultados não foram acompanhados da distribuição dos ganhos de produtividade obtidos com a privatização para a maioria da população, pois os custos dos serviços permanecem elevados em comparação aos congêneres da Europa e dos EEUU. Isso se torna ainda mais grave diante das históricas e profundas desigualdades sociais e econômicas da região.

Na visão da autora, a assimetria entre os indicadores quantitativos e redistributivos do setor de telecomunicações pós privatização exemplifica o desafio das agências regulatórias latino-americanas, que consiste em conciliar eficiência, independência e autonomia com a redução das desigualdades e distribuição dos ganhos de produtividade.

Peci afirma que "*diferentemente de outros contextos, a independência dos reguladores latino-americanos não pode ser vista apenas à luz de compromissos críveis assumidos perante investidores privados*" (2020; p.548). Para ela, o aperfeiçoamento do estado regulatório na região precisa incorporar, indiscutivelmente, respostas aos desafios sociais, econômicos e democráticos.

A autora conclui seu estudo afirmando que a experiência regulatória brasileira foi a mais bem sucedida do continente. A grande vantagem dos reguladores brasileiros em comparação aos seus pares consiste na "*crescente profissionalização dos seus quadros técnicos selecionados via concurso público e seu destaque na elite do serviço público federal*" (2020; p.548 - grifo da autora).

Essa é a diferença mais destacada do modelo regulatório brasileiro, denominada por Peci de "regulocracia", ou seja, a constituição de uma burocracia profissional, especializada e altamente qualificada no sistema de agências regulatórias.

Ou seja, **a experiência brasileira nesse campo revela que o bom desempenho da gestão pública depende do aperfeiçoamento dos seus mecanismos weberianos e não de seu abandono em prol de modelos utilizados na iniciativa privada, tal como propunham os reformadores mais radicais inspirados na NPM**.

2.3. Algumas conclusões e reflexões sobre experiências comparadas de reformas administrativas.

Os dados e informações sobre resultados de reformas administrativas são escassos, dispersos e, em alguns casos, enviesados, pois mostram apenas o que deu certo e omitem as lacunas, equívocos e fracassos.

Ademais, é temerário realizar estudos comparativos genéricos e abrangentes devido aos diferentes contextos socioeconômicos e políticos e às tradições das administrações públicas ao redor do mundo.

Portanto, **análises comparativas podem levar a conclusões equivocadas, pois não existem receitas para promover as reformas, tampouco seus ingredientes e modos de fazer foram os mesmos nos países onde foram implementadas, ainda que os organismos internacionais que as conceberam tenham tentado lhes impor uma única cartilha**.

Outra conclusão a que se pode chegar com base nos estudos aqui mencionados é que os **procedimentos e técnicas empregados em reformas administrativas de alguns países podem não ter funcionado em outros e até mesmo ter produzido disfuncionalidades, instabilidade e desestruturação de agências e políticas públicas**.

Alguns estudos, por sua vez, afirmam que na maioria das experiências analisadas acabou prevalecendo um enfoque fiscalista, inclusive na brasileira, tal como observado por Abrucio (2020). Mesmo **as reformas de segunda geração perseguiram de forma indisfarçável a redução de custos e isso pode ter resultado em piora da qualidade dos serviços públicos, aumento das desigualdades e da corrupção e comprometimento da equidade**.

Outra reflexão que emerge da análise comparativa sobre reformas administrativas leva ao questionamento de um dos preceitos fundamentais da NPM, segundo o qual a burocracia weberiana teria se transformado numa estrutura para si mesma, afastada da sociedade. Entretanto, quase todos os estudos aqui citados parecem discordar dele.

No caso brasileiro, Gomide, Pereira e Machado (2020) questionam se no Brasil foi efetivamente estruturado um modelo burocrático weberiano na administração pública. Caso a resposta seja negativa, não se trataria, na verdade de consolidar esse modelo em vez de substituí-lo pela proposta gerencialista inspirada em modelos de gestão da iniciativa privada? Esses modelos, cabe mencionar, propunham mudar a forma de contratação e gestão de carreiras dos servidores mediante o fim do concurso público e da estabilidade relativa no emprego, eliminação de todos os critérios automáticos de promoção e progressão funcional e evolução remuneratória, substituindo-os por outros adotados na iniciativa privada, estes de eficácia duvidosa.

A leitura crítica da bibliografia aqui comentada também nos suscitou outros questionamentos, que se seguem.

Até que ponto a NPM se tornou, com o tempo, apenas uma ferramenta para facilitar a captura de setores da administração pública pelos interesses do mercado? Sob o argumento de aumentar a eficiência e a produtividade da administração pública a NPM teria tornado o Estado mais poroso aos interesses privados que aos da sociedade, especialmente de suas parcelas mais vulneráveis? Até que ponto a disseminação sistemática dos valores e aparentes vantagens dos modelos de gestão privados sobre o modelo weberiano afastou o funcionalismo público, especialmente sua elite, dos interesses coletivos da sociedade e os aproximou dos interesses do mercado?

Essas reflexões são ainda mais instigantes no contexto da terceira geração de reformas em curso no mundo, cujos principais aspectos serão comentados na próxima seção.

3. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE TERCEIRA GERAÇÃO E A PEC 32/2020.

A crise financeira de 2008 resultou em crise fiscal, alguns anos depois. Os tesouros nacionais, de imediato, socorreram instituições financeiras comprometidas com operações sem garantia. Essa atuação emergencial para evitar o colapso dos sistemas financeiros causou imensos déficits fiscais, especialmente nos países da Europa mediterrânea e da América Latina cujas dívidas públicas estavam atreladas à variação do dólar.

Uma nova onda de austeridade fiscal varreu o mundo e teve consequências imediatas no setor público de vários países, mediante a adoção de medidas como redução ou congelamento salarial dos servidores, redução do contingente de servidores nas administrações públicas centrais com a implementação de planos de desligamento e aposentadoria, suspensão ou corte de investimentos em treinamento e qualificação de pessoal e reestruturações administrativas que resultaram em fusões ou eliminação de órgãos e agências.

A OCDE, em relatório divulgado em 2016, realizou um balanço das reformas administrativas emergenciais realizadas em seus países membros no período 2008-2013. Os resultados mostram que elas levaram ao aumento da intensidade e do stress nos locais de trabalho, ao decréscimo no nível de engajamento com as atividades profissionais, à redução da confiança dos servidores em suas chefias, à disseminação de comportamentos antiéticos e ao aumento da corrupção e do uso indevido dos recursos públicos.

Em artigo que analisa as reformas administrativas ocorridas em Portugal desde o início dos anos 1990 até recentemente, Madureira (2014) menciona, como se segue, as principais reformas administrativas implementadas pelo governo português a partir de um Memorando de Entendimento celebrado com a Troika (BCE, FMI e Comissão

Europeia), em 2011, como contrapartida para a liberação de recursos necessários ao enfrentamento das consequências da crise de 2008.

> *"- Preparação de um plano abrangente para promover a flexibilidade, a adaptabilidade e a mobilidade dos recursos humanos na administração pública, nomeadamente por meio da oferta de formação, nos casos em que for necessário, até ao fim de 2011;*
>
> *- Limitação das admissões de pessoal na administração pública com vistas a obter, entre 2012 e 2014, decréscimos anuais nos efetivos de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional;*
>
> *- Congelamento dos salários no setor público, em termos nominais, em 2012 e 2013, e limitação das promoções;*
>
> *- Redução do custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas, diminuindo a coparticipação da entidade empregadora (Estado português) (...);*
>
> *- Redução dos cargos dirigentes e dos serviços em, pelo menos, 15% na administração central;*
>
> *- Regulamentação de fundações, associações e outras entidades de caráter semelhante sob a alçada da administração central e local ou o encerramento das mesmas quando tal se justificasse até ao final de 2011"* (2014: p. 555).

Foi aprovado um novo estatuto do funcionalismo público central que previu um sistema de remuneração e um regime de emprego muito semelhantes aos da inciativa privada; transformou 1.715 carreiras em três carreiras gerais; facilitou o despedimento em caso de extinção do posto de trabalho; implantou um sistema integrado de avaliação de desempenho; equiparou os sistemas de assistência social e saúde dos servidores públicos aos dos trabalhadores na iniciativa privada e centralizou a gestão de pessoas (Madureira, 2015:p. 554).

Em suma, a reforma administrativa portuguesa de 2011 teve um inegável viés fiscalista e visou ao imediato corte nas despesas públicas. A PEC 32/2020 que trata da reforma administrativa do Governo Bolsonaro propõe medidas muito semelhantes às da reforma portuguesa de 2011.

De acordo com recente Nota Técnica elaborada pelo DIEESE, um dos aspectos centrais da PEC é "*a extinção do chamado Regime Jurídico Único no serviço público, com a instituição de uma série de novas formas de contratação pela administração pública*". (DIEESE, 2021:2)

O estudo do DIEESE prossegue dizendo que "*a PEC 32/2020 insere no texto constitucional o Art. 39-A, que determina a instituição de novo regime jurídico pelos entes, que irá compreender cinco novos vínculos com a administração pública*" (DIEESE, 2021:2), a saber:

I. Vínculo de experiência, como etapa de concurso público;

II. Vínculo por prazo determinado;

III. Cargo com vínculo por prazo indeterminado;

IV. Cargo típico de Estado; e

V. Cargo de liderança e assessoramento

Entre esses novos tipos de vínculos, somente o cargo típico de Estado terá possibilidade de alcançar a estabilidade, mesmo assim após o servidor ter cumprido o período de experiência de dois anos e obtido avaliação de desempenho satisfatória. Ou seja, a aprovação no concurso público somente será efetivada após o servidor cumprir esses requisitos.

A PEC 32/2020 também facilita bastante a perda do cargo pelos servidores. Atualmente, a Constituição garante que a perda do cargo somente ocorrerá após sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que seja assegurada ampla defesa ao servidor e com base numa avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar - que até hoje não foi editada. Pela PEC 32/2020, os procedimentos para avaliação de desempenho serão definidos em lei ordinária.

Segundo o mesmo estudo do DIEESE, essa mudança "*significa a possiblidade de que seja mais facilmente aprovada ou modificada uma legislação que defina critérios subjetivos de avaliação dos servidores, fazendo com que a perda do cargo seja enormemente facilitada*". (DIEESE, 2021:4).

No entendimento do DIEESE, há inegáveis analogias entre os novos vínculos propostos pela reforma administrativa e a Lei 13.467/2017 - reforma trabalhista -, que ampliou as possibilidades de utilização de contratos de trabalho mais precários que o celetista padrão, entre eles, o contrato a tempo parcial e por tempo determinado, além de criar o contrato intermitente ou "zero hora", ainda mais precário que os anteriores.

Em suma, a PEC 32/2020, se aprovada, aproximará a realidade do mercado de trabalho no setor público à do setor privado que, como se sabe, tem sido historicamente marcada por elevadas taxas de precariedade, vale dizer: rotatividade, informalidade e desemprego.

Ao aproximar essas realidades mediante criação de vínculos de trabalho sem estabilidade, cujo acesso ocorrerá sem realização de concurso público, a PEC 32/2020 poderá resultar, segundo o DIEESE, em aumento do peso das indicações políticas e do corporativismo. A instituição afirma, por fim, que "*a PEC 32/2020, apresentada pelo governo Bolsonaro como uma modernização na forma de contratação do setor público, nada*

mais é que a institucionalização da precarização na administração pública e dos serviços públicos e a institucionalização de práticas patrimonialistas, que desde os anos 1930 toda sociedade tenta combater" (DIEESE, 2021: 8).

Em conclusão, a PEC 32/2020 está em linha com as reformas administrativas de terceira geração de cunho notadamente fiscalista. Se aprovada, poderá desestruturar o aparelho de Estado, tendo consequências danosas sobre a qualidade e abrangência dos serviços atualmente prestados à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

No momento em que se anuncia a tramitação de um novo projeto de reforma administrativa no Congresso Nacional, cujas propostas constam na PEC 32/2020, é fundamental refletir sobre as experiências brasileira e internacionais aqui sucintamente descritas e avaliadas. Ainda que os próprios estudos advirtam que os dados e avaliações de resultados das reformas são escassos e dispersos, eles fornecem algumas pistas e hipóteses para tentarmos compreender os motivos que levaram à estagnação, recuo ou fracasso desses processos.

Um dos motivos fundamentais apontados nos estudos é a tentativa de se transplantar um modelo de reforma concebido pelos organismos internacionais - com determinados métodos, técnicas e procedimentos - no contexto de países, como os latino-americanos, marcados por imensas desigualdades socioeconômicas, instabilidade política e institucional e incipiente cultura administrativa baseada em princípios weberianos.

Nesses contextos, **reformas abruptas e radicais tenderam a produzir mais disfuncionalidades e instabilidades do que melhorias sistêmicas efetivas, ainda que tenham sido observados avanços importantes em certos segmentos e áreas da administração pública – como nos casos do sistema eletrônico de compras e licitações, agências regulatórias e profissionalização da alta burocracia estatal no Brasil** citados por Bersch, Peci e Gomide, Pereira e Machado (2020).

A PEC 32/2020 parece se enquadrar nesse modelo disruptivo de reforma administrativa de viés fiscalista, dadas suas semelhanças com a experiência portuguesa do período pós-crise financeira de 2008, aqui brevemente comentada.

Ademais, **está francamente alinhada ao conjunto de reformas ultraliberais implementadas no país desde 2016 – Teto de Gastos, reformas trabalhista e previdenciária – justificadas pelos seus defensores como sendo condição necessária para recolocar o país na rota do crescimento econômico. Entretanto, até o momento, não foram observados quaisquer efeitos benéficos dessas reformas na economia. Ao**

contrário, essas reformas aprisionaram o país na armadilha da estagnação, da desigualdade e do empobrecimento.

Por fim, em diálogo com um dos estudos aqui mencionados (Bersch, 2020) a PEC 32/2020 optou por um caminho de reforma administrativa radical e disruptivo que até pode, no curto prazo, proporcionar algum alívio às contas públicas – o que tem sido muito questionado por especialistas com larga experiência no tema. Entretanto, conforme advertido pelo mesmo estudo, reformas do tipo *powering*, em contextos como os dos países da América Latina, não são sustentáveis a médio e longo prazo em virtude das instabilidades que tendem a gerar no sistema político e nas instituições.

A análise cautelosa de experiências de reformas administrativas no Brasil e no mundo, nas últimas décadas, é necessária para se tentar evitar novos solavancos no já tortuoso caminho do país rumo à construção de um Estado democrático, republicano e promotor de direitos fundamentais para a maioria da sociedade.

REFERÊNCIAS.

ABRUCIO, L. F. **Uma viagem redonda: por que ainda discutimos o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado 25 anos depois?** (Prefácio). In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

BERSCH, K. **Os méritos da *problem-solving* sobre o *powering*: reformas de governança no Brasil e na Argentina**. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. ENAP. Texto para discussão n° 9. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

CARVALHO, E.R. de. **Reforma Administrativa sob o mote do New Public Management: os casos de Portugal, Espanha e Irlanda**. *Working Paper* elaborado no âmbito do projecto "*Administração Pública e Competitividade numa perspectiva comparada*". Centro de Administração e Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. Fevereiro, 2008.

DIEESE. **Os novos vínculos de contratação no serviço público propostos na PEC 32/2020**. Nota Técnica n° 250. Fevereiro de 2021.

GOMIDE, A; PEREIRA, A. K. e MACHADO, R. **Reformas Administrativas e a qualidade da burocracia no Brasil e nos Estados Unidos**. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

MADUREIRA, C. **A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da Troika**. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 49, núm. 3, maio-junho, 2015, pp. 547-562. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro.

MACEDO, M. E e ALVES, A. M. **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido**. Revista do Serviço Público, Ano 48, Número 3, Set-Dez 1997.

MARTINS, L. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Cadernos ENAP n°8. Brasília: ENAP, 1997.

OECD. **Public Governance Reviews. Enganging Public Employees for a high-performing civil service**. 2016.

PALLAVICINI, V. **Contexto e Trajetórias de Reforma e Modernização do Setor Público na América Latina (1995-2019): Dilemas e Desafios**. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

PECI, A. **O Estado regulador na América Latina**. In: CAVALCANTE, P.L.C. e SILVA, M. S. (orgs). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. CEPAL, IPEA. Rio de Janeiro, RJ, 2020.

POLLITT, C. e BOUCKAERT, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. Revista do Serviço Público. Ano 53, n° 3, jul-set 2002.

SCHWARTZMAN, S. **A abertura política e a dignificação da função pública. O Estado e a Administração Pública**. FUNCEP. Brasília: FUNCEP, 1987.

2. Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise.[1]

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.[2]

1. INTRODUÇÃO: CONTEXTO E PROBLEMAS

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 combalidos (já que por ora seria mesmo impossível extirpá-los completamente da vida econômica e social tal como ela é há séculos!) 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.[3]

---

1 O Autor agradece a Victória Evellyn C. M. Sousa pelo trabalho de compilação e organização de dados e informações presentes neste texto, isentando-a pelos erros e equívocos remanescentes.

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

3 Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica

Não por outra razão, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil, no que tange aos temas do Estado, suas organizações, instituições e servidores públicos concursados, possui em comum a mesma sanha **reducionista** (de preços e quantidades), **persecutória** (contra organizações e pessoas não alinhadas ao mesmo ideário e práxis político-ideológica) e **criminalizadora** da própria atuação governamental e de parte dos seus servidores (cf. LRF/2000, EC 95/2016, e propostas de reforma administrativa postas em marcha pelo governo Bolsonaro/Guedes).

Desta feita, tanto a aprovação da Reforma Trabalhista e da Reforma da Previdência (EC 103/2020), como as propostas que agora gravitam em torno da Reforma do Estado,[4] representam o golpe final no lento, gradual e sempre inseguro processo histórico de institucionalização da república, da democracia e do desenvolvimento no Brasil. E isso se deve, basicamente, ao fato de que a premissa de todas as reformas está errada dos pontos de vista teórico e histórico.[5]

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real – mas nada contra o financeiro – seria a fonte de todos os males nacionais. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal, esconde-se a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida desse (des)governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial gastar saliva e *power point* (pois nem textos se escrevem mais para defender ou fundamentar os arroubos liberais!), o fato é que são pífias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital. Acumulação financeira, desde logo, pois é a única que prescinde do consumo e bem-estar real da população para se realizar.

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

---

alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

4 Aglutinadas e apelidadas de Plano Mais Brasil, originalmente composto pelas PEC 186, 187 e 188.

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

reza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Bem ao contrário das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira.

Ela se caracteriza por ser, ao mesmo tempo, **abrangente** (no sentido de que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental), **profunda** (no sentido de que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas) e **veloz** (no sentido de que vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas, e mesmo analistas especializados, mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso).[6] Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo **estado de exceção** a que estão submetidas as instituições republicanas e democráticas, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde o golpe parlamentar-judicial-militar-empresarial-midiático implementado no Brasil desde 2016.

É somente em função disso que se pode entender a ousadia – e até aqui, o sucesso relativo – do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua **agenda disruptiva**, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a atual agenda liberal é disruptiva em relação ao passado, pois em termos históricos, frente à própria trajetória brasileira, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de "desenvolvimento", que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Mas tudo isso, desde logo, posto à prova desde que a pandemia do novo coronavírus e a covid-19 desnudaram o alcance limitado e inconsequente da via liberal como solução ao enfrentamento dessa que já é a maior e mais profunda crise econômica, social e sanitária da história brasileira, desde pelo menos a redemocratização da década de 1980.

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também disruptiva em relação ao futuro, pois pretende alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social, vale dizer, baseada em condições e circunstâncias estritamente indivi-

---

6 É bem verdade que os núcleos da política econômica, policial-militar e judicial têm sido preservados e até mesmo valorizados, desproporcionalmente, frente às demais áreas de atuação governamental, o que em nada surpreende, haja visto o projeto ideológico liberal-fiscalista e repressivo do atual governo.

duais e tremendamente assimétricas ou desiguais para tanto. A dita agenda promete promover mudanças paradigmáticas – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo, com reforço sem precedentes do individualismo como forma predominante de conduta e do consumismo como forma predominante de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do Estado democrático de direito; iii) assédio institucional; iv) privatização do setor produtivo estatal; v) privatização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização das finanças públicas; vii) reforma administrativa.

Todas elas serão tratadas sinteticamente na sequencia deste capítulo. Ao final, uma tentativa de organizar as bases gerais para um projeto de resistência, contestação e superação positiva da crise catastrófica em curso no país.

2. SUBALTERNIDADE EXTERNA

Uma primeira dimensão do desmonte do Estado no Brasil está relacionada ao processo recente de subalternização externa, que engloba tanto o aumento da *vulnerabilidade econômica* (e agora também militar) externa, como o reforço da *dependência política internacional*. Ambas se dão, sobretudo, frente aos EUA, tido como aliado de primeira hora, mas na verdade o principal avalista responsável pela nova guinada à direita no continente e, com isso, reconduzido à posição hierárquica superior e dominante, relativamente ao país e demais integrantes da América Latina.

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

Importante alerta sobre a subalternidade externa foi proferido em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em 08 de maio de 2020.[7] Nele, afirmam os autores que:

---

7 De autoria de Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente da República e ex-ministro das Relações Exteriores; Aloysio Nunes Ferreira, Celso Amorim, Celso Lafer, Francisco Rezek e José Serra, ex-ministros

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

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

(...) "A reconstrução da política exterior brasileira é urgente e indispensável. Deixando para trás essa página vergonhosa de subserviência e irracionalidade, voltemos a colocar no centro da ação diplomática a defesa da independência, soberania, da dignidade e dos interesses nacionais, de todos aqueles valores, como a solidariedade e a busca do diálogo, que a diplomacia ajudou a construir como patrimônio e motivo de orgulho do povo brasileiro."

Outros muitos casos são eloquentes acerca do crescimento exponencial da subalternidade externa brasileira, sobretudo desde 2019, alguns dos quais apresentamos resumidamente no quadro 1.

---

das Relações Exteriores; Rubens Ricupero, ex-ministro da Fazenda, do Meio Ambiente e ex-embaixador do Brasil em Washington; e Hussein Kalout, ex-secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência.

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

Data	Autoria	Subalternidade externa
2018.11.30	Redação Brasil 247	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[8]
2019.01.17	Cíntia Alves	Agronegócio[9]
2020.03.07	Marcelo Zero	Setores Estratégicos da Defesa Nacional[10]
2019.03.18	Guilherme Mazui	Não Reciprocidade Externa[11]
2019.03.20	Eduardo Maretti	Alinhamento Militar aos EUA (aliado extra-OTAN)[12]
2019.07.30	Franco Machado	Alinhamento Militar e Político-Ideológico aos EUA[13]
2019.08.08	João Soares, Felipe Salgado	Base de Alcântara[14]
2019.10.26	Rafael Tatemoto	Base de Alcântara[15]

8 https://www.brasil247.com/brasil/continencia-de-bolsonaro-aos-eua-foi-gesto-de-servilismo-e-subalternidade

9 https://jornalggn.com.br/analise/trump-nao-elogiou-ele-debochou-da-subalternidade-de-bolsonaro-aos-eua/

10 https://www.brasildefato.com.br/2020/03/07/artigo-acordo-militar-inedito-entre-brasil-e-eua-levanta-suspeitas

11 https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/18/bolsonaro-libera-cidadaos-de-eua-australia-canada-e-japao-de-visto-de-visita-ao-brasil.ghtml

12 https://www.pragmatismopolitico.com.br/2019/03/submissao-explicita-eua-bolsonaro.html

13 https://movimentorevista.com.br/2019/07/com-bolsonaro-avanca-a-subordinacao-externa-do-brasil-ao-imperialismo-norte-americano/

14 https://www.dw.com/pt-br/o-que-est%C3%A1-em-jogo-no-acordo-com-os-eua-sobre-a-base-de-alc%C3%A2ntara/a-49934660

15 https://www.brasildefato.com.br/2019/10/23/camara-aprova-entrega-de-alcantara-aos-eua-com-restricoes-ao-brasil-no-uso-da-base

Data	Autoria	Subalternidade externa
2019.12.26	Luiz Henrique Campos	Alinhamento Militar e Político-Ideológico aos EUA[16]
2020.01.02	Nathalia Passarinho	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[17]
2020.01.15		OCDE[18]
2020.04.16	Equipe Comex do Brasil	Reprimarização da Pauta Exportadora[19]
2020.05.24	Jorge Vasconcellos	Fechamento de Fronteiras dos EUA a Brasileiros[20]
2020.05.25	AFP	Fechamento de Fronteiras do Ururguai e Colômbia a Brasileiros[21]
2020.06.01	Assis Moreira	Rebaixamento brasileiro na governança global[22]
2020.06.01	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais[23]

16 https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/12/26/interna_politica,1110542/tropecos-na-politica-externa-de-bolsonaro-enfraquecem-brasil.shtml

17 https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50760533

18 https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50009155

19 https://www.comexdobrasil.com/cresce-a-dependencia-do-brasil-em-relacao-a-uma-china-com-sua-economia-duramente-afetada-pela-covid-19/

20 https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2020/05/24/interna_mundo,857918/trump-proibe-entrada-de-estrangeiros-nos-eua-a-partir-do-brasil.shtml

21 https://oglobo.globo.com/mundo/presidente-uruguaio-anuncia-reforco-de-controle-sanitario-na-fronteira-com-brasil-24445266?utm_source=anexo_app

22 https://valor.globo.com/mundo/noticia/2020/06/01/brasil-e-rebaixado-ao-ficar-de-fora-do-g10-ou-g11-previsto-por-trump.ghtml

23 https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1002.html

Data	Autoria	Subalternidade externa
2020.06.02	Mariana Ribeiro	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais[24]
2020.06.02	Remi Lehmann	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais[25]
2020.06.03	Redação Reuters	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais[26]
2020.06.05	Redação Brasil247	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[27]
2020.06.11	Clara Cerioni	Fechamento de Fronteiras da Europa a Brasileiros[28]
2020.06.29	Alexander Busch	Reprimarização da Pauta Exportadora e Redução dos Parceiros Comerciais[29]
2020.06.29	Mônica Bergamo	Política ambiental[30]
2020.06.29	Paulo Nogueira Batista Jr.	Rebaixamento brasileiro na governança global[31]

24 https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/02/china-compra-mais-do-brasil-e-eleva-participacao-na-exportacao-para-40.ghtml

25 https://twitter.com/remilehmann/status/1267933640652185602

26 https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN23A38F-OBRBS

27 https://www.brasil247.com/regionais/brasilia/bannon-deve-nomear-amigo-como-assessor-especial-do-itamaraty?amp#.XtojqvQPViY.whatsapp

28 https://exame.com/brasil/europa-vai-proibir-entrada-de-brasileiros-por-descontrole-da-covid-19/?utm_source=whatsapp

29 https://www.dw.com/pt-br/resist%C3%AAncia-a-acordo-com-mercosul-cresce-na-uni%C3%A3o-europeia/a-53980904

30 https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/06/barroso-diz-que-politica-ambiental-mina-o-brasil-no-exterior-e-convoca-audiencia.shtml?origin=uol

31 https://jornalggn.com.br/artigos/paulo-guedes-coautor-do-desastre-por-paulo-nogueira-batista-jr/

Data	Autoria	Subalternidade externa
2020.07.01	Kennedy Alencar	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[32]
2020.07.03	Jamil Chade	Alinhamento Político-Ideológico repressivo[33]
2020.07.04	Redação G1	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[34]
2020.07.05	José Celso Cardoso Jr.	Explicação/ divulgação do tema[35]
2020.07.06	Jamil Chade	Rebaixamento brasileiro na governança global[36]
2020.07.08	Jamil Chade	Alinhamento Político-Ideológico repressivo[37]
2020.07.08	@geopoliticahoje	Alinhamento Político-Ideológico repressivo[38]
2020.07.13	Heloísa Mendonça	Percepção negativa sobre política de saúde e ambiental, crise política e agenda econômica[39]

32 https://noticias.uol.com.br/colunas/kennedy-alencar/2020/07/01/lava-jato-e-exemplo-de-soft-power-a-favor-dos-eua-contra-brasil.htm

33 https://www.diariodocentrodomundo.com.br/essencial/brasil-se-junta-a-paises-islamicos-contra-resolucao-da-onu-sobre-direito-das-mulheres/

34 https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/04/sem-mascaras-bolsonaro-e-ministros-comemora-dia-da-independencia-dos-eua-em-almoco-com-embaixador.ghtml

35 http://ciranda.net/?Desmonte-do-Estado-e&lang=pt_br

36 https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/07/06/resposta-do-brasil-a-pandemia-gera-onda-de-criticas-na-onu.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola

37 https://justicapaz.org/index.php/91-onu/534-cruzada-ultraconservadora-do-brasil-na-onu-afeta-ate-resolucao-contra-mutilacao-genital-feminina

38 https://www.instagram.com/p/CCZWsB7ltA8/?utm_source=ig_web_copy_link

39 https://brasil.elpais.com/brasil/2020-07-13/imagem-do-brasil-derrete-no-exterior-e-salienta-crise-etica-e-de-falencia-de-gestao-com-bolsonaro.html?ssm=TW_CC

Data	Autoria	Subalternidade externa
2020.07.13	Nelson de Sá	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[40]
2020.07.16	Tânia Monteiro e Vinícius Valfré	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[41]
2020.07.16	William Waack	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[42]
2020.07.16	José Reinaldo Carvalho	Alinhamento Político-Ideológico aos EUA[43]

Fonte: Pesquisa na internet. Elaboração própria.

3. INVERSÃO E REVERSÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Também conhecida como *desdemocratização*, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito no Brasil consiste, fundamentalmente, em certa "institucionalização" de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo – são alijados dos processos decisórios fundamentais da República. Até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem. Estas, impostas pelas classes dominantes ao país, por meio de um governo que, declaradamente, assume governar em prol de interesses empresariais, religiosos-dogmáticos e militarizados.

Constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população;[44] menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes; bem como no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do Direito do Trabalho no Brasil; reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, am-

40 https://www.conversaafiada.com.br/politica/brasil-paga-para-general-trabalhar-para-mim-diz-secretario-dos-eua

41 https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/governo-aponta-risco-de-conflito-na-america-do-sul,e1c8f043bb83c04497b8e49cd68358440lq173fr.html

42 http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2020/07/16/william-waack-desastre-anunciado/

43 https://www.brasil247.com/blog/governo-bolsonaro-quer-ir-a-guerra-contra-a-venezuela

biental e dos direitos humanos. De modo geral, esses são um leque básico de aspectos relacionados a esta importante, porém negligenciada, dimensão do desmonte do Estado no Brasil, que ilustramos rapidamente no quadro 2.[44]

Quadro 2: Casos Emblemáticos de Inversão e Reversão do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Desdemocratização: inversão e reversão do Estado democrático de direito	Exemplos
Constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população	*"O caso mais emblemático e recente diz respeito à compreensão sobre o inciso LVII do artigo 5º da Constituição de 1988, que expressamente não deixa qualquer dúvida quanto à força da presunção de inocência e sua posição no rol dos direitos e garantias fundamentais."* *"O esgarçamento do texto constitucional de 1988 ganhou ímpeto e velocidade com o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, que configurou verdadeira "quebra constitucional."* *"A situação no Brasil dos trinta anos de vigência formal da Constituição de 1988 é inusitada: convivem simultânea e harmonicamente uma intervenção federal formalmente decretada – o que, entre outras consequências, impede emendas à Constituição (artigo 60, §1º) – e reiteradas decisões do Congresso e do Supremo Tribunal Federal que restringem materialmente diversos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros."* (Enzo, Bercovici e Barreto Lima, 2019)

44 Como afirmam Enzo Bello, Gilberto Bercovici e Martonio Mont'Alverne Barreto Lima (2019: pg 1782): *"O caso mais emblemático e recente diz respeito à compreensão sobre o inciso LVII do artigo 5º da Constituição de 1988, que expressamente não deixa qualquer dúvida quanto à força da presunção de inocência e sua posição no rol dos direitos e garantias fundamentais. Este dispositivo, ainda que elevado à condição de cláusula pétrea pelo artigo 60, §4º, IV, não representou o menor obstáculo para que o Supremo Tribunal Federal entendesse, sem nenhum fundamento constitucional, que o cumprimento da pena privativa de liberdade logo após decisão de órgãos judiciais colegiados não viola o disposto no artigo 5º, LVII da Constituição. O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do início do cumprimento da pena antes do trânsito em julgado não foi uma mutação constitucional, como alguns de seus integrantes alegaram, mas uma ruptura com o texto, sem que assumissem a responsabilidade de terem violado a Constituição."*

Desdemocratização: inversão e reversão do Estado democrático de direito	**Exemplos**
Menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes	*"Tilly (2007) considera ser mais democrática uma sociedade quanto mais as relações políticas entre Estado e seus cidadãos caracterizarem-se por serem: i) amplas; ii) igualitárias; iii) protegidas; e iv) mutuamente comprometidas. A amplitude retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. A igualdade refere-se ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania, sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. A proteção retrata a garantia dada aos cidadãos de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado. O mútuo comprometimento indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas. Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. O processo de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: a formação de redes de confiança na esfera pública, o insulamento da política das "desigualdades categóricas" e a inexistência de centros de poder autônomos. Quando estes três "processos dominantes" avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal destes processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos."* (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2013).
Menosprezo a institucionalidades vigentes no âmbito dos direitos laborais e sindicais consagrados pela OIT e pela tradição do Direito do Trabalho no Brasil	*"Em 11 de novembro de 2017 entrou em vigor, no Brasil, a Lei nº 13.467, conhecida como Lei da Reforma Trabalhista. A nova lei alterou mais de 100artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – cerca de 200 dispositivos do referido estatuto – além da Lei nº 6.019 de 1974, da Lei nº 8.036 de 1990 e da Lei nº 8.212 de 1991.A flexibilização externa de entrada, com incentivo a formas atípicas de contratação – contrato de trabalho intermitente, autônomo exclusivo, contratação de trabalhador como pessoa jurídica, terceirização de atividade-fim, trabalho em tempo parcial – não parecem sugerir a geração de emprego, como aventado, mas apenas a substituição de relações de emprego protegidas por postos de trabalho precários. E a intensificação da precarização das relações de trabalho no Brasil, pela Lei 13.467/17, implica em afronta à relação de emprego protegida (art. 7º da CR) e ao princípio da proibição do retrocesso social, ofendendo o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o Protocolo de San Salvador, ratificados pelo Brasil. Implica, ainda, na subsunção dos direitos sociais às leis de mercado, demonstrando o tipo de Estado que se almeja construir: um Estado para o capital e não para a sociedade civil – o que importa em ofensa aos fundamentos da Constituição da República (art. 1º, incisos III e IV)."* (Krein, Oliveira e Filgueiras, 2019)

Desdemocratização: inversão e reversão do Estado democrático de direito	Exemplos
Reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais **em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos**	*"É nesse contexto de complexidade intrínseca e dinâmica das políticas públicas que vem se contrapor a proposta governamental para a transformação do Estado brasileiro, como se rápido e fácil fosse obter melhorias de desempenho institucional do setor público com reformas de cunho e metas meramente fiscais. Em outras palavras: a série de reformas atualmente proposta pelo governo Bolsonaro/Guedes com o pretexto de aperfeiçoar o funcionamento do Estado, na verdade, coloca em xeque a sustentabilidade e a direcionalidade dos avanços recentemente alcançados pelo país, ao basear-se apenas em premissas do fiscalismo, do corte de gastos e no flerte com a demonização dos servidores públicos e suas atividades. Aliada ao teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95), à extinção de vários dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019), ao desmantelamento do planejamento plurianual federal e à ameaça de privatização e extinção de várias instituições públicas, conforma-se um cenário em que a vulnerabilidade institucional tende a aumentar substancialmente, comprometendo, no limite, a atuação do Estado em diversas áreas."* (Sandim, 2020)

Fonte: Enzo, Bercovici e Barreto Lima (2019); Sá e Silva, Lopez e Pires (2013); Krein, Oliveira e Filgueiras (2019); Sandim (2020). Elaboração própria.

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

> *"Esvaziada em seu sentido original de seu caráter desenvolvimentista, dirigente e garantista, por concepções teóricas americana e europeia recepcionadas no Brasil, a Constituição restou incapaz de revelar-se instrumento contra o golpe de 2016 e seus desdobramentos econômicos e políticos."*
>
> *"(...) Em outras palavras, em trinta anos de vigência formal da Constituição de 1988, a ideia da juristocracia – fenômeno não mencionado por grande*

parte dos juristas brasileiros e menos ainda por integrantes do poder judiciário – foi capaz de fazer com que o mesmo judiciário se tornasse o verdadeiro senhor da constituição, de tal maneira que as decisões chegam a depender dos humores dos tribunais e das alegadas "vozes da rua", revelando uma clara vocação de usurpação do poder constituinte, consagrando uma espécie de "sebastianismo" de redenção e suposta "refundação da república" brasileira; como, aliás, costumam se manifestar integrantes do próprio Supremo Tribunal Federal."

Na mesma linha, argumenta Serrano (2020):

"Tem sido recorrente o que tenho chamado de autoritarismo líquido. Ou seja, a forma autoritária que não se manifesta por um governo de exceção, uma ditadura, um bonapartismo, mas por medidas de exceção no interior da democracia. Medidas de aparência democrática e constitucional, mas cujo conteúdo é político e tirânico, voltado à perseguição ao inimigo.

Na América Latina, o autoritarismo líquido resultou em impeachments inconstitucionais e processos penais de exceção. Na aparência, um processo penal, regular e de acordo com a Constituição, mas a maquiagem oculta a conduta política e tirânica, que trata o réu como inimigo do Estado. No pós-11 de setembro de 2001, foram normalizadas medidas de exceção típicas dos regimes jurídicos especiais de guerra ou grave ameaça à segurança nacional.

O agente principal na experiência da América Latina não é, como se desenrolou nos países desenvolvidos, o chefe do Executivo. Foi o sistema de Justiça quem capitaneou as medidas de exceção, contribuindo com impeachments inconstitucionais (Brasil e Paraguai), quando não afastando diretamente o chefe do Executivo (Honduras).

No Brasil, o autoritarismo líquido se traduziu no esvaziamento do sentido da Constituição, a partir dos anos 1990."

Desta feita, o cenário engendrado com essa sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 (tais como o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da EC 95/2016 e das reformas trabalhista e previdenciária), sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da própria atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso.

Para compreender as consequências de tais fatos de forma menos ingênua é necessário, porém, somar as parcelas tanto da população que tem visto (e sentido)

seus direitos negados pelo Estado-liberal, quanto as de profissionais do serviço público que, tendo dedicado energias e esforços para a construção de um Estado mais inclusivo e responsivo, têm acompanhado de perto a sua destruição (SANDIM, 2019: pg. 271).

4. ASSÉDIO INSTITUCIONAL COMO PRÁTICA DE GOVERNO[45]

Intimamente relacionado com o processo de *desdemocratização*, o *assédio institucional* no setor público brasileiro é um fenômeno novo e perturbador. Ele possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. E dentro de cada poder e nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.[46]

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

É preciso ter claro que, diferentemente do assédio moral tradicional, o assédio institucional de natureza organizacional caracteriza-se por um conjunto de discursos,

---

45 Nesta seção, agradeço a colaboração de Frederico Barbosa, colega do Ipea, no aperfeiçoamento dos argumentos, isentando-o pelos possíveis erros e equívocos remanescentes.

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

falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

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

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

Alguns outros exemplos de assédio organizacional são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Fiocruz, Funai, Ibge, Ibama, Icmbio, Inpe, Inep, Ipea e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle; Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

Por sua vez, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não

só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas (e privadas), redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas. No interior do setor público, geralmente, *assédio organizacional* e *assédio moral* estão correlacionados, caracterizando o que aqui chamamos, de modo mais amplo, de assédio institucional no setor público.

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

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito em nome da democracia, do desenvolvimento e da proteção social. No entanto, os valores se misturam e se confundem, de modo típico nas guerras culturais e híbridas em curso na contemporaneidade líquida. Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e convergentes, vale dizer: i) um *liberalismo econômico radical*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração pública em nome do discurso da austeridade fiscal; ii) a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públicas por embaralhamento*, por meio de duas características: ii.a) redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e ii.b) administração das instituições por atores que lhes são oponentes ou que têm valores antagônicos a elas; e iii) a *gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e sua reputação (ou seja, sua legitimidade) atacada.

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

Dessa forma, deve-se afirmar que este governo caminha para uma estratégia de acirramento de contradições, relativamente aos segmentos da sociedade não alinhados a seu projeto de poder. Mas sendo tais segmentos mais numerosos e representativos da

diversidade e pujança brasileira que os seus seguidores, deverá haver uma inclinação autoritária crescente por parte das frações de classe no poder, com vistas a impor – até mesmo pela força bruta – os seus anseios e projetos.

5. PRIVATIZAÇÃO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL

Uma quarta dimensão do desmonte do Estado no Brasil é mais antiga e conhecida: trata-se da privatização do setor produtivo estatal. Foi durante o governo de Fernando Collor que surgiu o Programa Nacional de Desestatização, em 1990, instituído pela Lei Nº 8.031. Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Conselho Nacional de Desestatização e ocorreram várias privatizações marcantes, como as da Telebrás e da Vale do Rio Doce que Vargas havia criado em 1942.

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

No contexto atual, a principal diferença é que a sanha privatista vem sendo conduzida por meio de privatizações descabidas, realizadas a preços e condições aviltantes, que implicam em: i) desnacionalização patrimonial e perda de soberania nacional; ii) perda de densidade e articulação das cadeias produtivas; iii) desarticulação dos investimentos públicos indutores e multiplicadores dos investimentos privados e do próprio crescimento econômico setorial e agregado; e iv) enfraquecimento do potencial indutor de inovações estratégicas das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

De acordo com informações do próprio governo federal, 17 empresas públicas encontravam-se em processo de privatização em meados de 2020, e mais 20 estariam na lista – cf. quadro 3. Por ora, apenas bancos públicos e Petrobrás estariam à salvo, embora não dos discursos do Ministro Paulo Guedes. Prova e bom exemplo disso é que, segundo notícia veiculada pelo jornal Correio Braziliense de 24/07/2020 (https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020/07/24/internas_economia,875027/petrobras-vende-tres-plataformas-em-leilao-por-us-1-45-milhao.shtml), a atual direção da Petrobrás vendeu três plataformas – a P7 que produz 15.000 barris/dia, a P12 que produz 7.000 barris/dia, e a P15 que produz 3.000 barris/dia, ou seja, produzem juntas 25.000 barris por dia – por míseros US$ 1.450.000, os quais convertidos ao câmbio de R$ 5,22/US$ 1,00 somam apenas R$ 7.569.000, o equivalente a menos de dois dias de receita bruta, já que os 25.000 barris permitem uma receita aproximada de R$ 5.698.250,00/dia, considerado o barril de petróleo ao preço de R$ 227,93 por ocasião da venda das referidas plataformas.

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

Empresas estatais		
Em processo de desestatização	**Passíveis de desestatização**	**Talvez não sejam desestatizadas**
01. ABGF	18. AMAZUL	38. BASA
02. CASA DA MOEDA	19. CIA. DOCAS DA BAHIA	39. BB
03. CBTU	20. CIA. DOCAS DO CEARÁ	40. BNB
04. CEAGESP	21. CIA. DOCAS DO PARÁ	41. BNDES
05. CEASAMINAS	22. CIA. DOCAS DO RIO DE JANEIRO	42. CAIXA
06. CEITEC	23. CIA. DOCAS DO RIO GRANDE DO NORTE	43. CPRM
07. CODESA	24. CODEVASF	44. EMGEPRON
08. CODESP	25. CONAB	45. INB
09. CORREIOS	26. EBSERH	46. PETROBRAS
10. DATAPREV	27. ELETROBRAS	
11. EBC	28. EMBRAPA	
12. EMGEA	29. EPE	
13. GHC	30. EPL	
14. NUCLEP	31. FINEP	

Empresas estatais		
Em processo de desestatização	**Passíveis de desestatização**	**Talvez não sejam desestatizadas**
15. SERPRO 16. TELEBRÁS 17. TRENSURB	32. HCPA 33. HEMOBRÁS 34. IMBEL 35. INFRAERO 36. PPSA 37. VALEC	
17	**20**	**9**
Desestatizações condicionadas a alterações legislativas		
PL para reinclusão no PND	**PL para quebra de monopólio**	**Necessita de PEC**
ELETROBRAS	CORREIOS CASA DA MOEDA EBC	HEMOBRÁS

Fonte: Ministério da Economia, 2020. Elaboração própria.

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

> *"... criaram-se duas áreas distintas de atuação para o Poder Público: de um lado, a Administração Pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores (as "agências"), que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Uma das consequências desta concepção é a defesa de que a única, ou a principal tarefa do Estado, é o controle do funcionamento do mercado. Esta visão está ligada à chamada "teoria da captura", que entende serem tão ou mais perniciosas que as "falhas de mercado" (market failures), as "falhas de governo" (government failures) provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados. No Brasil, esta ideia é particularmente forte no discurso que buscou legitimar a privatização das empresas estatais e a criação das agências."*

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

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

Por outro lado, desde os anos 2000, particularmente desde a crise internacional de 2008, vem acontecendo um processo de *reestatização* no mundo, o que reforça o caráter anacrônico do governo brasileiro, sobretudo desde 2016 em diante. Apenas para se ter uma amostra, entre 2000 e 2017, 884 serviços foram reestatizados no mundo, sendo 83% deles desde 2009. A tendência é especialmente forte na Europa, com destaque para Alemanha e França, mas vem acontecendo em cerca de 55 países de todo o mundo, inclusive EUA, em geral associada a reclamações de usuários e dos próprios governos acerca dos preços altos, má qualidade dos serviços e insuficiência de investimentos.

De acordo com matéria publicada pelo UOL (https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/07/tni-884-reestatizacoes-mundo.htm), cinco países lideram a lista e os números de reestatizações já registradas em cada um deles são os seguintes: i) Alemanha: 348; ii) França: 152; iii) Estados Unidos: 67; iv) Reino Unido: 65; e v) Espanha: 56. As *remunicipalizações* e as *renacionalizações* de empresas vêm acontecendo em setores de serviços essenciais, tais como saneamento, energia e coleta de lixo, algumas das áreas em que a qualidade dos serviços prestados por empresas privadas é notoriamente pior.

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

6. PRIVATIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RENTÁVEIS

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

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

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

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

> *"Quando o Estado fornece determinado direito por meio das políticas públicas, os usuários acessam os direitos apenas sob a veste de valor de uso. Isto é, quem se gradua em uma instituição de ensino pública acessou o bem "educação" apenas sob a veste do valor de uso, da utilidade que terá para a sua formação por motivos variados, no entanto, sem ser tratado o direito como valor de troca. Por outro lado, quando o acesso a determinado direito ocorre pela via concorrencial privada, o bem é obtido a partir do seu valor de troca, abrindo espaço à acumulação privada de capital sob a esfera dos direitos. Com isso, há um processo em curso de privatização ou mercantilização dos direitos que, com a sua precificação, passam a ser fruídos com base no seu valor de troca. O reflexo dessa equação é que o ditame liberal de*

garantia dos direitos pela via individual privada exime o Estado do seu fornecimento, mercantilizando um bem que deveria ser alcançado apenas como valor de uso."

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

> *"Ou seja, a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da "ingovernabilidade. A constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdadeira constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada."*

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

7. PRIVATIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

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

De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC

186 – Emergencial, PEC 187 – Fundos Públicos, PEC 188 – Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA), que primam pelo *enrijecimento e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, tantos outros normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais, tais como: a Lei nº 9.249/95,[47] a Lei nº 11.803/20[48] e a Lei nº 13.506/2017, esta última destinada a blindar o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais.[49] Dentre as medidas em tramitação no legislativo, vale ainda lembrar do PLP 459/2017, que trata da securitização de créditos tributários e que

---

47 Lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira: *"a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%."* (DELGADO, 2018: pg. 111).

48 Segundo Delgado (2018: pg. 111-112): *"O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o "serviço de dívida" como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional."*

49 Ainda segundo Delgado (2018: pg. 115): *"A linguagem da MP, convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição de CVM, adiram aos "Termos de Compromisso" e "Acordos de Leniência", "sem necessidade de confissão de crime", para obter "Acordos de Leniência Secretos" mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos "mercados", a regra pode ser lida como de "precificação" do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o "combate à corrupção."*

representa a legalização de um esquema financeiro de tipo fraudulento.[50] Todos esses regramentos representam *a flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

Uma relação não exaustiva desses regramentos pode ser vista no quadro 4.

Quadro 4: Linha do Tempo referente ao processo de Privatização das Finanças Públicas no Brasil.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
1994	**EC 01**	-Instituição do **Fundo Social de Emergência (FSE)**: -Possibilita a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, vinculados por lei a fundos ou despesas até o fim de 1996, o que leva à redução dos recursos destinados à previdência social e outras políticas sociais.	– A justificativa para a desvinculação é a necessidade de equilíbrio fiscal (saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica).

50 Se aprovado, o PLP 459/2017 representará: *"(1) Venda do Fluxo da Arrecadação Tributária: os tributos que pagamos serão desviados antes de alcançar o orçamento público. Tal escândalo está disfarçado no texto do PLP 459/2017 que diz "cessão de direitos originados de créditos tributários..." Esses "direitos originados" são, na realidade, o dinheiro arrecadado dos tributos que pagamos, que sequer alcançarão os cofres públicos! (2) Pagamentos por fora dos controles orçamentários, mediante o desvio dos tributos que pagamos para investidores privilegiados. Devido à venda do fluxo da arrecadação, parte da arrecadação será destinada por fora dos controles orçamentários, durante o percurso dos recursos pela rede bancária arrecadadora! (3) Geração de dívida pública ilegal, mediante a utilização de nova empresa estatal que está sendo criada em cada ente federado para emitir debêntures, cujo produto da venda é em grande parte destinado ao ente federado, porém, a um custo exorbitante, como comprovado em CPI da PBH ATIVOS S/A em Belo Horizonte: em troca de R$ 200 milhões recebidos por ocasião da venda das debêntures, o Município cedeu fluxo de arrecadação tributária no valor de R$ 880 milhões + IPCA + 1% ao mês, entre outros custos! (4) Comprometimento das finanças públicas com vultosas garantias e indenizações em total desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal! (5) Danos incalculáveis ao orçamento público, tendo em vista que os recursos da arrecadação tributária passarão a ser sequestrados durante o percurso pela rede bancária e, devido ao "sigilo bancário" vigente no país, isso significa completa perda do controle da arrecadação tributária."* Extraído de Maria Lúcia Fattorelli e disponível no link: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/denuncia-o-plp-459-2019-pode-quebrar-o-brasil/

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
1995	**Lei n. 9.249** **e** **Lei. n. 9250**		-**Isenção do imposto de renda aos lucros ou dividendos pagos** ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, e não integração à base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, a partir de 1996. -Possibilidade de dedução no imposto de renda de pessoas jurídicas de juros pagos ou creditados individualmente a titular, sócios ou acionistas sobre capital próprio.
1996	**EC 10**	**– Fundo Social de Emergência:** – Mudança do nome para **Fundo de Estabilização Fiscal** e prorrogação até 30 de junho de 1997.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
1997	**Decreto n. 2.271**	**– Terceirização e Privatização de atividades no serviço público:** "poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou da entidade."	
1997	**EC 17**	**– Fundo de Estabilização Fiscal:** -Prorrogação até 31 de dezembro de 1999.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
1998	**EC 19** **PLP n. 248**	**– Possibilita o fim do Regime Jurídico Único (RJU).** -Aumenta de 2 para 3 anos o prazo para aquisição da estabilidade no serviço público. – Propõe a demissão de servidores estáveis por avaliação de desempenho insuficiente: será exonerado o servidor estável que receber dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório ou três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório nas últimas cinco avaliações.	
1999	**Lei n. 9.887**		**– Redução do rol de alíquotas do IRPF**, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%.
2000	**EC 27**	**– Fundo de Estabilização Fiscal:** **–** É renomeado para **Desvinculação de Receitas da União (DRU)** e prorrogado até o fim de 2003.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2000	**LC n. 101** **LRF**	**– Lei de Responsabilidade Fiscal:** – Impõe limites orçamentários para as despesas com pessoal nos três níveis da Federação e possibilita demissão de servidores públicos nas três esferas de governo. -Inclui sanções como a suspensão de transferências voluntárias a outro ente da Federação, exceto as relativas a ações de educação, saúde e assistência social.	

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2003	**EC 41**	– **Institui o fim da paridade e integralidade salarial dos servidores públicos**, bem como o pagamento de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas do serviço público que recebem acima do teto do INSS.	
2007	**EC 56**	– **Desvinculação de Receitas da União (DRU):** -Prorrogação até 31 de dezembro de 2011.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2008	**Lei n. 11.803**		-Autoriza a criação de carteira de títulos entre o Banco Central do Brasil e o Tesouro Nacional, para fins de condução da política monetária. Permite transferências de lucros e prejuízos entre o BC e o TN.
2011	**EC 68**	– **Desvinculação de Receitas da União (DRU):** Prorrogação da até 31 de dezembro de 2015.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2012	**Lei n. 12.618**	– **Funpresp**: – Implanta o Fundo de Capitalização com contribuição definida e benefício incerto para servidores públicos que recebem acima do teto do INSS a partir de 2013 e a quebra da solidariedade entre trabalhadores ativos e inativos no serviço público.	

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2014	**LC n. 148**		**– Renegociação das dívidas dos Estados com a União:** -Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal – Flexibiliza critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.
2015	**Lei n. 13.135**	**– Cálculo para Recebimento da Pensão:** – O instituidor da pensão terá que ter no mínimo 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável para ter direito à pensão. – Apenas após os 44 anos de idade é que a pensão passa ser vitalícia.	
2016	**LC n. 156**	**– Lei de Responsabilidade Fiscal:** – Substitui o conceito de "Despesas com Funcionalismo Público" por "Despesas de Pessoal", o que possibilita a somatória de despesas dos servidores com pessoal não estável, aumentando com isso o peso da rubrica total de pessoal no cômputo da Receita Corrente Líquida e seus limites (50% União e 60% Estados e Municípios) na LRF.	**– Plano de Recuperação Fiscal:** – Altera leis e renegocia os saldos devedores da Lei n. 9.946 de 1997, referentes às dívidas dos entes subnacionais para com a União.
2016	**EC 93**	**– Desvinculação de Receitas da União (DRU):** Prorrogação da até 31 de dezembro de 2023 e aumento de 20% para 30%.	– Mantém a justificativa da necessidade de equilíbrio fiscal e obtenção de superávits fiscais primários para pagamento de juros da dívida pública.
2016	**EC 95**	**– Teto de Gastos:** – Institui o Novo Regime Fiscal que limita os gastos públicos por 20 anos.	– A Emenda Constitucional não limita os gastos financeiros, impõe teto somente para as despesas primárias.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2017	**PLS n. 116**	– **Autoriza demissão de servidores** estáveis por insuficiência de desempenho: será exonerado o servidor estável que receber quatro conceitos sucessivos negativos ou cinco conceitos interpolados nas últimas dez avaliações.	
2017	**LC n. 159**		– Institui novo **Regime de Recuperação Fiscal** aos Estados e ao Distrito Federal. -Altera a LRF – Suspende o pagamento da dívida dos Estados com a União pelo prazo de até 36 meses, admitida uma prorrogação por igual período.
2017	**Lei n. 13.506**		– Ao dispor acerca do processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, **altera leis como a de Mercado de Capitais e a de Crimes Financeiros.** -Altera a redação de ilícitos como o crime de manipulação de mercado, de *inside trading,* evasão de divisas e crime de empréstimo vedado.
2018	**Decreto n. 9507**	– Autoriza a **terceirização irrestrita** das áreas finalísticas dos serviços públicos, com aval do STF.	

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2019	**PEC 186**	**– PEC Emergencial (Plano Mais Brasil):** – Caso critérios relacionados às despesas sejam descumpridos, como a Regra de Ouro, são propostos mecanismos de estabilização e ajuste fiscal como: vedação de aumento a membros do Poder e servidores, de criação de cargo ou alteração de estrutura de carreira que impliquem aumento de despesa, de admissão, contratação e realização de concursos que não sejam para reposições, de criação ou aumento de benefícios e de criação ou reajuste acima da inflação de despesa obrigatória, além de redução da jornada do serviço público com redução de vencimentos.	– Caso a PEC seja aprovada, o excesso de arrecadação ou superávit financeiro é reservado para pagamento das dívidas públicas.
2019	**PEC 187**	**PEC dos Fundos Públicos (Plano Mais Brasil):** – Extingue os fundos públicos criados por lei que não forem ratificados nos dois anos subsequentes à promulgação da EC.	– Possibilita que o volume desvinculado seja utilizado na amortização da dívida pública da União.
2019	**PEC 188**	**PEC do Pacto Federativo (Plano Mais Brasil):** – Redução dos recursos destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico passa de pelo menos 40% para 14%. – Extinção de municípios de até 5000 habitantes que não comprovarem arrecadar pelo menos 10% de suas receitas. – Vedação a novas concessões de garantias pela União a partir de 2026 a Estados e Municípios com problemas financeiros.	– Inclusão de parágrafo único ao artigo 6º da constituição, que prevê que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional”.

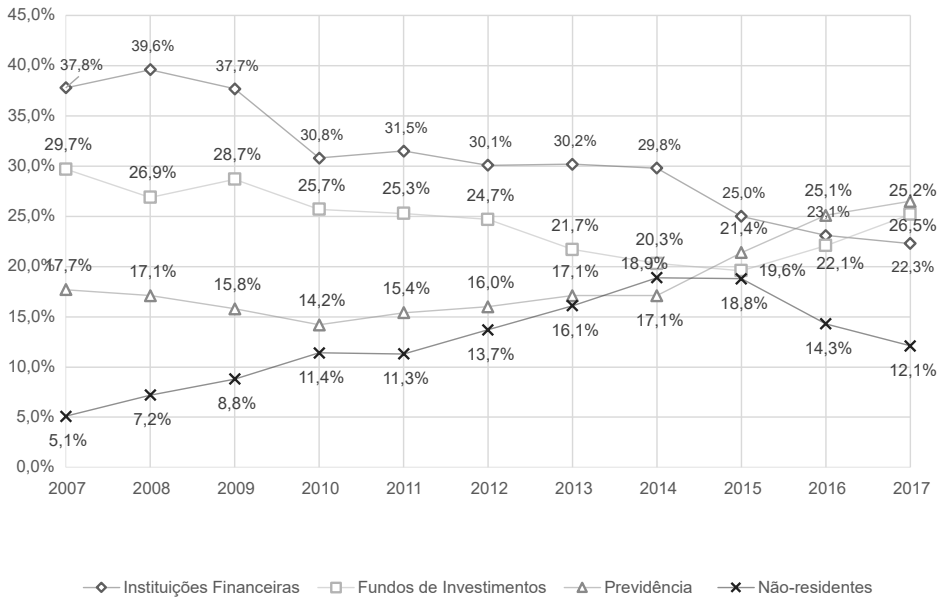
Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2020	**EC 106**		**– EC do Orçamento de Guerra:** – Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional que autoriza ao Banco Central a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional, e direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos. – Dispensa do cumprimento da Regra de Ouro durante o enfrentamento da calamidade.
2020	**PLP 101**	**– Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal):** – PLP substituto ajustado do Plano Mansueto (PLP 149/19) que estabelece prazo até 2030 para enquadramento no limite de despesa total com pessoal estabelecido na LRF. – Entre as exigências para o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) estão medidas como a revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União e a instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do IPCA.	**– Altera leis como a LC 56/16 e LC 101/00 (LRF).** – Autorização à União de parcelamento de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com prazo de até 120 meses (10 anos) e incorporação de saldos devedores por contratos de refinanciamento. – Permissão para renegociação de dívidas junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito sem nova verificação de limites e condições pela STN. – O RFF apresenta como objetivo o equilíbrio fiscal dos Estados e se diz norteado, entre outros, pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira.

Data	Norma	Enrijecimento e Criminalização do Gasto Público Real	Flexibilização sem limite superior e Blindagem do Gasto Público Financeiro
2020	**LC 173**	**-Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)** – Suspende os concursos públicos e os prazos de validade dos concursos públicos já homologados. – Congelamento de salários de algumas categorias de servidores até dezembro de 2021.	**– Altera a LRF** **–** Suspende os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.
2020	**MP 930**		– Autoriza aos bancos com investimentos no exterior a diminuírem a proteção cambial usada para compensar prejuízos com a flutuação do dólar – Impõe, a partir de 2021, a tributação sobre a variação cambial do investimento protegido pela cobertura (hedge), tornando desnecessário fazer uma proteção com valor excedente (igualmente tributável).

Fonte: Legislação Brasileira. Elaboração própria.

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, 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, cf. gráfico.

Gráfico 1: Principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFI, em %

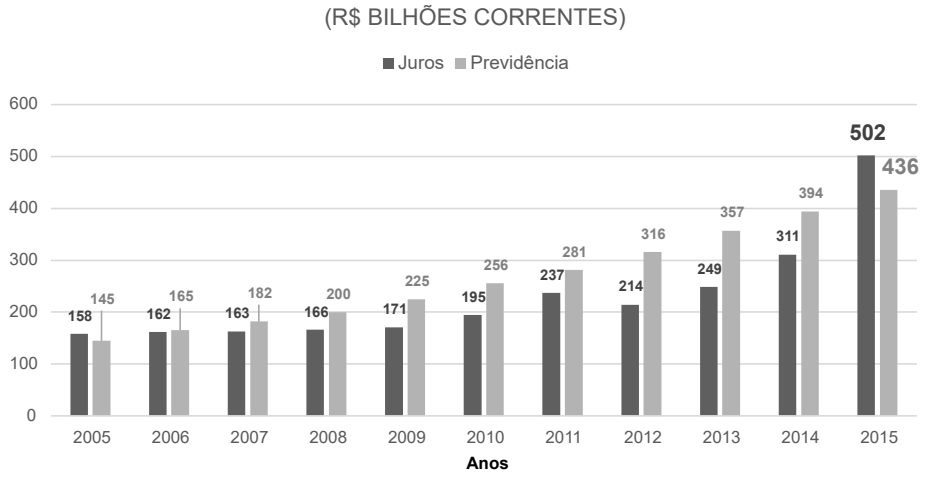


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

No gráfico 2, 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 impul-

sionadores – 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 2: Gastos Federais Diretos com Juros e Previdência.



Fonte: Banco Central

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

Uma vez mais, Bello, Bercovici e Lima (2019: pg. 1800) ajudam a esclarecer o fenômeno:

> *"A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi "constitucionalizar a*

globalização econômica" (Schneiderman, 2008). Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre "segurança jurídica", "regras claras", "respeito aos contratos", "Estado de direito" (ou "Rule of Law") sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno denominado "blindagem da constituição financeira", ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal" e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômica permanente (Bercovici, 2004: 171 – 180; Bercovici, 2008a: 327-343; Mascaro, 2018: 97-102; Cabral, 2018: 15 – 28), em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital financeiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade." (grifos do autor).

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de opção política de política econômica, esse arranjo institucional, que se está consolidando no Brasil, é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade, com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão do país.

8. REFORMA ADMINISTRATIVA

Amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, a proposta governamental para a reforma administrativa consiste em quatro eixos complementares, a saber:

- *Redução de estruturas, carreiras e cargos:* reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos.

- *Redução de remunerações e do gasto global com pessoal:* adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários; rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 186 e 188).

- *Avaliação de desempenho para demissão:* nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho.

- *Cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical:* proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical.

Cabe esclarecer que a nova orientação do RH do serviço público visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a reforma administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, moradia, trabalho, segurança pública etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental (CARDOSO JR. e CERQUEIRA, 2020).

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

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que pode ser resumido pelo quadro 5.

Quadro 5: Reforma Administrativa Progressista versus Reforma Liberal-Gerencialista.

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

Fonte: Cardoso Jr. e Cerqueira (2020). Elaboração própria.

Desta maneira, ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.[51]

51 Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nesse conjunto de PEC's 186, 187 e 188 que acabam de soterrar a CF-1988, é conferido tratamento diferencial e privilegiado justamente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado: *"O pacote econômico do governo, elaborado pela equipe do Ministro Paulo Guedes para diminuir os gastos públicos, prevê a criação do estado de emergência fiscal, acionado quando União, Estados ou Municípios estiverem em situação de aperto para pagar suas contas. O governo pode reduzir a jornada e o salário dos servidores por um período determinado, e fica impedido de abrir concursos, dar reajustes, criar cargos ou promover funcionários. Neste caso, porém, não estão incluídos juízes, membros do Ministério Público, militares e pessoal do serviço exterior, como diplomatas. Servidores dessas categorias continuam podendo ser promovidas."*

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em seus mal escritos e mal lidos discursos de vitória e de posse, Bolsonaro afirmou que honraria e respeitaria a CF-1988... Pois passados já dois anos de (des)governo, o que vinha sendo a morte lenta da CF-1988, rapidamente tomou a forma de morte súbita. É bem verdade que muito contribuíram para tanto a postura vendida da grande mídia, a placitude e a tibieza do STF, suposto guardião da Constituição, e o protagonismo do Legislativo comandado por Gustavo Maia, que conseguiu articular ampla maioria parlamentar em torno de si e das propostas liberal-fundamentalistas de Guedes. Há certo consenso entre analistas políticos que se dependesse de Bolsonaro e sua trupe governamental e parlamentar, pouco ou nada dessa agenda teria avançado com tamanha rapidez, abrangência e profundidade pelo Congresso Nacional.

Reforça essa conclusão geral acerca do desmonte do Estado nacional sob o governo Bolsonaro/Guedes, três características de personalidade já visíveis nos principais integrantes de primeiros escalões ministeriais, quais sejam:

Oligofrenia frente às teorias explicativas e evidências empíricas do mundo real, dentro do qual vive e viverá a maior parte dos brasileiros e brasileiras neste século XXI em ebulição;

Prepotência, arrogância e cinismo com os quais os políticos, burocratas e cientistas do atraso vêm tratando assuntos tão complexos como os são, por exemplo, os do crescimento econômico, das finanças públicas e das políticas sociais, ambientais e de ciência, tecnologia e inovação, apenas para ficarmos nos mais evidentes desde o golpe de 2016;

Má-fé por parte dos mesmos políticos, burocratas e cientistas ao ancorar seus diagnósticos e proposições em interpretações não só irreais e falaciosas do ponto de vista da teoria e da história, mas sobretudo negativas acerca das razões da sociabilidade cotidiana, das motivações comportamentais dos agentes econômicos e demais atores sociais, como ainda, negativas acerca da própria natureza e funcionamento das instituições do Estado brasileiro.

É claro que tais características se espraiam diferenciadamente pelos três núcleos principais de composição do atual governo, mas estão presentes em todos eles, conforme resume o quadro 6.

Veja essa matéria completa em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/13/pec-emergencial-promocao-juizes-militares.htm

Quadro 6: Frações de Classe no Poder no Governo Bolsonaro.

	Desenho geral de ocupação do poder de Estado	Orientações Gerais para a Ação Governamental e as Políticas Públicas
1. Núcleo ideológico-diversionista	1.1 Clã da família Bolsonaro 1.2 Olavistas 1.3 Segmentos de Igrejas Evangélicas	– Manter a dissonância cognitiva, a moral dos bolsonaristas em alta, dando a eles representatividade e amparo psicológico ao ideário conservador que sustentou a campanha eleitoral. – Fidelizar os seguidores do bolsonarismo, desviar a atenção, causar indignação e tristeza entre os progressistas, enquanto os núcleos 2 e 3 colocam em prática suas agendas. – Valorização da mediocridade travestida de intelectualidade.
2. Núcleo jurídico-policial-militar	2.1 Lavajatistas 2.2 Militares (forças armadas e aparato policial-repressivo) 2.3 Segmentos do poder judiciário	– Composto por profissionais alinhados ao projeto de poder, sabem operar o Direito e a máquina repressiva do Estado a seu favor. – Dar sustentação aos outros dois núcleos, por meio da abertura de processos civil e penal contra adversários, mobilizando instrumentos jurídicos, fiscalizatórios e intimidatórios do Estado para acuar e amedrontar os opositores da agenda neoliberal.
3. Núcleo econômico-liberal	3.1 Fundamentalistas de mercado (todo o setor financeiro e segmentos dos setores produtivos), com destaque para os conglomerados da mídia empresarial 3.2 Latifundiários 3.3 Segmentos da burocracia pública	– Formado por neoliberais fundamentalistas, tem como objetivo colocar em prática a agenda do mercado e a máxima valorização possível dos capitais. – Essa agenda consiste em: abertura da economia ao capital estrangeiro, ajuste fiscal pelo lado da despesa, com privatizações amplas e rápidas, redução do papel do Estado na regulação da atividade econômica, na prestação de serviços e no fornecimento de bens e programas sociais, desregulamentação e rebaixamento do trabalho e máxima desvinculação orçamentária possível. – Tentativa de fundamentação científica de interesses particulares a partir de uma pseudo superioridade da economia dogmática como instrumentação técnica.

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

Em síntese, no cerne de tais propostas estão: como fundamento, a suposta negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um *Estado plutocrático;*[52] e organizações, instituições e funcionários a serviço dos mercados 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 e inclusão produtiva, participação social...

Por outro lado, as evidências disponíveis demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome do fundamentalismo liberal vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente ao qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

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

---

52 Proveniente do grego, a palavra **Plutocracia** significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em alguns casos, como uma forma de oligarquia, na medida em que grupos se organizam e se articulam para manterem-se no poder, controlando o governo. A Plutocracia exerce presença real quando os representantes políticos atendem interesses sobretudo daqueles que os apoiaram no financiamento do processo eleitoral, deixando de ser o cargo público uma representação legítima do voto e do povo. Deste modo, o financiador – direta ou indiretamente – exerce controle sobre as ações do seu representante no comando do governo.

REFERÊNCIAS

BELLO, E.; BERCOVICI, G. e LIMA, M. M. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.

CARDOSO JR., J. C. e CERQUEIRA, B. S. **Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional**. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 9, n. 2, 2019, pgs 32 – 64.

DELGADO, G. C. Finanças públicas sob o enfoque distributivo. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). **A Constituição Golpeada: 1988-2018** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018. 400 p.

KELLER, R. J. **Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KREIN, J. D., OLIVEIRA, R. V. e FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade.** Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019, 222 p.

SÁ E SILVA, F., LOPEZ, F. e PIRES, R. R. **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia.** In: CARDOSO JR. J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

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

SERRANO, P. **Bolsonarismo Fardado e de Toga são dois Braços do Autoritarismo**. São Paulo: Carta Capital, 29 de junho, 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/artigo/bolsonarismo-fardado-e-de-toga-sao-doiss-bracos-do-autoritarismo/?utm_campaign=novo_layout_newsletter_-_3062020&utm_medium=email&utm_source=RD+Station>

3. Assédio Institucional como Método de Governo: definições, caracterizações e implicações para o setor público federal brasileiro.[1]

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.[2]
FREDERICO A. BARBOSA DA SILVA [3]

1. INTRODUÇÃO.

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

Mas nos dias que correm, diferentes organizações públicas têm sido criticadas e ameaçadas ostensivamente. As críticas públicas sempre geram desconforto institucional, mas, em muitas situações, apenas expressam divergências possíveis a respeito de dados, estratégias e formas de apresentação ou mesmo de atuação das próprias organizações. As críticas, caso assimiladas, se desdobram em cuidados multiplicados, acomodação e eventual aprendizado institucional.

---

1 Os autores agradecem a Victória Evellyn C. M. Sousa pelo trabalho de compilação e organização de dados e informações presentes neste texto, isentando-a pelos erros e omissões remanescentes.

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

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

Entretanto, no contexto atual, críticas abertas e francas têm revelado outros sentidos, mais insidiosos, porque têm se desdobrado em processos de desconstrução institucional. Eles se desdobram em pelo menos três dimensões: i) não há necessidade de convencimento e justificação argumentativa das novas orientações; ii) as resistências institucionais decorrentes da história e da cultura organizacional podem ser vencidas com a desidratação financeira, destituição ou deslocamento de competências formais ou gestão orientada por valores antagônicos aos objetivos institucionais; iii) há, não raro, desconstrução discursiva dos objetivos das instituições.

Em resumo, as ideias e os programas de desconstrução funcionam como uma *pastoral*,[4] uma verdade que deve colonizar instituições e comportamentos, que não deve ser discutida nem questionada. Assim, é possível que o *assédio institucional* adquira uma de suas formas mais ignominiosas. É uma prática deliberada que desorganiza os vínculos institucionais, atacando saberes constituídos, pessoas, práticas e objetivos, com a finalidade muitas vezes explícita de degradar as condições de trabalho e a normalidade institucional. Mais grave, porém, são as possibilidades de que esses movimentos desorganizem as instituições republicanas que garantem processos democráticos e direitos substantivos, ou seja, os direitos individuais, coletivos e sociais, todos fundamentais ao país.

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

Todavia, algo profundamente diferente acontece quando os métodos de crítica são, voluntária e involuntariamente, desleais, visando o conflito e a desorganização. Então, o assédio institucional deliberado é realizado com intenções políticas. Não seria exagero dizer, para o caso brasileiro atual, que o assédio institucional constitui um método de governo. É neste sentido que tal fenômeno será tratado nesse texto, tanto como categoria sociológica e jurídica nova, quanto processo histórico concreto por meio do

---

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

qual princípios, valores e fundamentos reais da democracia e do republicanismo estão em desconstrução no Brasil atual.

2. DESREPUBLICANIZAÇÃO, DESDEMOCRATIZAÇÃO E ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.

Em termos concretos, a *desrepublicanização* e a *desdemocratização* se caracterizam por processos de inversão e/ou reversão do estado republicano e democrático de direito no país. Linhas gerais, são fenômenos ligados a: i) constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população; ii) menosprezo a institucionalidades no âmbito do sistema político-partidário e procedimentos vigentes; iii) bem como no âmbito dos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do Direito do Trabalho no Brasil; iv) reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces sócio-estatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.

De modo geral, esses são um leque básico de aspectos relacionados a esta importante dimensão do desmonte do Estado no Brasil. Como afirmam Bello, Bercovici e Lima (2019: pg. 1784):

> *"Esvaziada em seu sentido original de seu caráter desenvolvimentista, dirigente e garantista, por concepções teóricas americana e europeia recepcionadas no Brasil, a Constituição restou incapaz de revelar-se instrumento contra o golpe de 2016 e seus desdobramentos econômicos e políticos."*
>
> *"(...) Em outras palavras, em trinta anos de vigência formal da Constituição de 1988, a ideia da juristocracia – fenômeno não mencionado por grande parte dos juristas brasileiros e menos ainda por integrantes do poder judiciário – foi capaz de fazer com que o mesmo judiciário se tornasse o verdadeiro senhor da constituição, de tal maneira que as decisões chegam a depender dos humores dos tribunais e das alegadas "vozes da rua", revelando uma clara vocação de usurpação do poder constituinte, consagrando uma espécie de "sebastianismo" de redenção e suposta "refundação da república" brasileira; como, aliás, costumam se manifestar integrantes do próprio Supremo Tribunal Federal."*

Na mesma linha, argumenta Serrano (2020):

> *"Tem sido recorrente o que tenho chamado de autoritarismo líquido. Ou seja, a forma autoritária que não se manifesta por um governo de exceção, uma ditadura, um bonapartismo, mas por medidas de exceção no interior da democracia. Medidas de aparência democrática e constitucional, mas cujo conteúdo é político e tirânico, voltado à perseguição ao inimigo.*
>
> *Na América Latina, o autoritarismo líquido resultou em impeachments inconstitucionais e processos penais de exceção. Na aparência, um processo penal, regular e de acordo com a Constituição, mas a maquiagem oculta a conduta política e tirânica, que trata o réu como inimigo do Estado. No pós-11 de setembro de 2001, foram normalizadas medidas de exceção típicas dos regimes jurídicos especiais de guerra ou grave ameaça à segurança nacional.*
>
> *O agente principal na experiência da América Latina não é, como se desenrolou nos países desenvolvidos, o chefe do Executivo. Foi o sistema de Justiça quem capitaneou as medidas de exceção, contribuindo com impeachments inconstitucionais (Brasil e Paraguai), quando não afastando diretamente o chefe do Executivo (Honduras).*
>
> *No Brasil, o autoritarismo líquido se traduziu no esvaziamento do sentido da Constituição, a partir dos anos 1990."*

Desta feita, o cenário engendrado com essa sucessão de fatos ocorridos desde 2016, mas exacerbados desde 2019 (tais como o golpe parlamentar contra a presidenta Dilma, a aprovação da EC 95/2016 e as reformas trabalhista, previdenciária e administrativa em curso), sustenta-se em uma equação que não fecha: soma-se à redução de recursos para as políticas públicas, a redução da própria atuação estatal e espera-se que o resultado seja um Estado mais capaz de cumprir suas finalidades, algo na linha de um verdadeiro contrassenso.

Para compreender as consequências de tais fatos de forma menos ingênua é necessário, porém, adicionar ao quadro pintado as parcelas da população que tem visto (e sentido) seus direitos negados pelo Estado-liberal, bem como os profissionais do serviço público que, tendo dedicado energias e esforços para a construção de um Estado mais inclusivo e responsivo, têm acompanhado de perto a sua desconstrução institucional (SANDIM, 2019: pg. 271).

Assim que, intimamente relacionado com os aspectos acima narrados, de reversão e inversão do Estado republicano e democrático de direito, o assédio institucional no setor público brasileiro é um fenômeno novo e perturbador no cenário corrente. Ele possui uma vertente organizacional e outra moral, mas em ambos os casos, trata-se da forma dominante de relacionamento entre distintas instâncias ou organizações hierárquicas em cada poder da União e nível da federação. E dentro de cada poder e

nível federativo ou organizacional, entre chefias e subordinados, caracterizando, neste caso, o fenômeno típico do assédio moral, que obviamente não é exclusividade do setor público.[5]

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

É preciso ter claro que, diferentemente do assédio moral tradicional, o assédio institucional de natureza organizacional caracteriza-se por um conjunto de discursos, falas e posicionamentos públicos, bem como imposições normativas e práticas administrativas, realizado ou emanado, direta ou indiretamente, por dirigentes e gestores públicos localizados em posições hierárquicas superiores. Esta prática implica em recorrentes ameaças, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e deslegitimações acerca de determinadas organizações públicas e suas missões institucionais e funções precípuas.

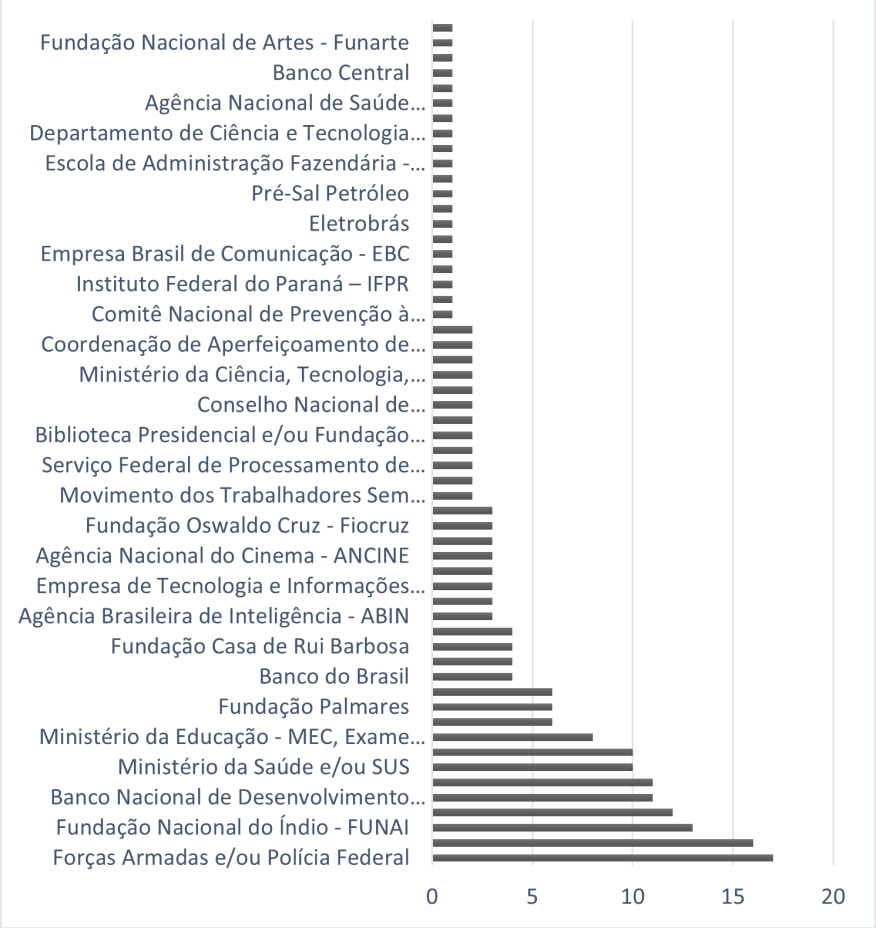
Enquadram-se nessa nova categoria sociológica e jurídica, as reiteradas, infelizes e preconceituosas declarações do próprio Presidente da República e alguns dos seus principais ministros, nomeadamente: Paulo Guedes (Economia), Damares Alves (Família e Direitos Humanos), Ricardo Sales (Meio Ambiente), Ernesto Araújo (Relações Exteriores) etc. Como exemplo, destaquem-se as ilações acerca dos supostos "parasitismo" e "esquerdismo" inerentes aos servidores públicos, que são funcionários sob

---

5 Na verdade, o assédio moral – individual ou coletivo – pode ser considerado uma prática originária e comum no setor privado, uma pressão (vale dizer: uma exploração) dos modelos organizacionais hierárquicos em busca por desempenho e produtividade máximos no ambiente de trabalho. A concorrência interpessoal, levada ao extremo pela ameaça permanente do desemprego ou do rebaixamento salarial, e a pressão por maiores indicadores de rentabilidade empresarial, são os principais motivadores desse tipo de assédio no setor privado. No setor público, o assédio institucional de expressão moral caracteriza-se por ameaças físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas, redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas.

comando do Estado, mas a serviço da sociedade brasileira, incluindo os próprios detratores. Esses ataques repetem-se de forma sistemática desde o início do governo Bolsonaro, e visam claramente criar um clima de animosidade da população e dos financiadores e avalistas deste governo contra os servidores, de modo a facilitar a imposição, obviamente não negociada, de uma reforma administrativa de caráter reducionista, persecutória e criminalizadora da própria ação estatal.

Gráfico 1: Casos Emblemáticos de Assédio Institucional no Setor Público Brasileiro: órgãos singulares.[8]



Fonte: Imprensa Brasileira e Redes Sociais. Elaboração própria.

Alguns exemplos de assédio organizacional são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais, Anvisa, Ancine, Bndes, Cnpq, Capes, Finep, Fiocruz, Funai, Ibge,

Ibama, Icmbio, Inpe, Inep, Ipea e até mesmo contra organizações e carreiras do chamado núcleo administrativo de Estado, representado pelo Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), tais como: Fiscalização Agropecuária, Tributária e das Relações de Trabalho; Arrecadação, Finanças e Controle;6 Gestão Pública; Comércio Exterior; Segurança Pública; Diplomacia; Advocacia Pública; Defensoria Pública; Regulação; Política Monetária; Inteligência de Estado; Pesquisa Aplicada, Planejamento e Orçamento Federal; Magistratura e o Ministério Público. Tais evidências reforçam a tese de que o que está em jogo é também o apagar de memórias e a recontagem da história oficial segundo a visão de mundo ora instalada no poder.

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

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

Neste sentido, o assédio institucional decorre das dificuldades de negociar ideias, valores, projetos societais e institucionais, comportamentos e linhas de ação, desdobrando-se em processos de desconhecimento, não reconhecimento e destruição da legitimidade do adversário político. Com isso, o problema central dos pontos de

---

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

vista republicano e democrático talvez seja exatamente a destruição das possibilidades de construção de sujeitos, atores sociais e da normalidade ou segurança relativa ao funcionamento das instituições que têm estruturas e objetivos delimitados, jurídica e politicamente.

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

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

3. SITUAÇÕES DE ASSÉDIO INSTITUCIONAL NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.[7]

Conhecemos a precarização do trabalho dos anos recentes, inclusive com apoio legal, os esforços por minar a participação social em geral, e das mulheres em específico, nos espaços público e privado, a negação do direito à cidade, do acesso à cultura, a degradação célere do meio ambiente, do combate ao racismo, a desconsideração aos direitos indígenas e outras minorias, só para exemplificar.

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

7 Esta seção reelabora trechos de Barbosa da Silva e Cardoso Jr. (2020, no prelo), a quem agradeço pelo direito de uso.

e privilegiado a determinados grupos, a desproteção social com proposições abrangentes, profundas e velozes.

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

Cortar fundos públicos, tanto quanto a evitação mágica aos funcionários, seja com congelamentos salariais, promessas de cortes ou através do simples envelhecimento de quadros e aposentadorias, é o mantra sagrado da desconstrução. Os cortes sistemáticos de investimentos, serviços e demais prestações públicas sociais em nome da austeridade ou de uma anódina eficiência e – argumento banalizado – de combate à corrupção, têm desestabilizado efetivamente os serviços públicos e as burocracias especializadas, fragilizando de forma drástica as capacidades estatais e os instrumentos governamentais de ação pública (GOMIDE e PIRES, 2014; LASCOMÉS e GALÉS, 2012).

Reconhecemos as ambiguidades e sabemos que tudo é feito em nome da democracia, do desenvolvimento e da proteção social. No entanto, os valores se misturam e se confundem, de modo típico nas guerras culturais e híbridas, hoje em curso na contemporaneidade líquida (BAUMAN e BORDONI, 2016; KORYBKO, 2018). Mas também, reconhecemos três movimentos discursivos, simultâneos e articulados, com origens múltiplas e convergentes, vale dizer: i) um *liberalismo econômico radical*, que preconiza a desconstrução das instituições públicas e acusa a ineficiência e o corporativismo da administração pública em nome do discurso da austeridade fiscal; ii) a *desconstrução deliberada das institucionalidades e das organizações públicas por embaralhamento*, por meio de duas características: a) redistribuição, fragmentação e ressignificação de competências institucionais; e b) administração das instituições por atores que lhes são oponentes ou que têm valores antagônicos a elas; e iii) a *gramática da política como guerra híbrida contra o inimigo*, a qual se caracteriza por uma lógica baseada na ideia de que a política se move pela presença de amigos e inimigos, sendo que os últimos devem ser isolados, derrotados e sua reputação (ou seja, sua legitimidade) atacada. Exemplificamos as três formas de ação por meio do quadro 1.

Quadro 1: Assédio Institucional como Ação Política.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	Embaralhamento (desorganização institucional)	Guerra cultural (assédio em sentido estrito)
IBAMA **ICMBIO**	Meio ambiente como recurso redutível a valores de mercado; Orientação para o desenvolvimento sustentável valorado economicamente.	Desconstrução da estrutura de fiscalização e regulação de atividades. Desconstrução do sistema de proteção. Iniciativas de reformas infralegais ao arrepio da discussão pública. Preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para a atuação nas divisões técnico-ambientais. Retaliação às operações relacionadas a crimes ambientais e consequente insegurança às equipes em campo.	Exonerações e ameaças ao comando da fiscalização ambiental. Assédio e criação de contexto de silenciamento dos agentes ambientais. Depreciação do trabalho da fiscalização ambiental e exposição dos fiscais a riscos de violência por parte de transgressores da lei. Imposição de metas excessivas por produtividade. Uso de trabalho remoto sem adequação às capacidades dos trabalhadores e limitações exigidas pela legislação trabalhista.
INSS	Exigências de produtividade sem a observância da legislação e das boas práticas gerenciais.	Depreciação da administração por falta de reposição de pessoal, falhas de gestão e nos serviços digitais. Substituição de funcionários experientes sem uso de critérios técnicos.	-
SUS	Orientação desequilibrada pró operadoras de planos de saúde e redes privadas no setor. Redução dos recursos como consequência do teto de gastos.	Desmobilização de recursos humanos com expertise na administração do SUS. Distribuição de cargos entre atores sem experiência com a lógica do SUS.	Disseminação da ideia de que saúde pública não funciona. Minimização da pandemia, com sobrecarga do sistema de saúde. Descumprimento de regras da OMS e pressão para uso indiscriminado de medicamentos sem eficácia comprovada.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	Embaralhamento (desorganização institucional)	Guerra cultural (assédio em sentido estrito)
IBGE	Corte no orçamento para a realização do Censo 2020.	Delegação de responsabilidades que não constam de sua missão institucional.	Divulgação de informações falsas atribuídas a instituição. Descredibilização de pesquisas e indicadores da instituição.
FIOCRUZ	-	Interferência na direção. Pressão para apoio e divulgação do tratamento de Covid-19 com uso de cloroquina e hidroxicloroquina sem comprovação científica.	Divulgação de informações falsas sobre a instituição. Violação da liberdade de expressão e da divulgação de resultados de pesquisa. Ataques a pesquisadores da instituição.
INCRA	Flexibilização da legislação sobre terras públicas, facilitando a legalização de de terras invadidas.	Fragilização da estrutura fiscalizatória. Defasagem em relação à sua missão institucional, estrutura operacional, número de servidores e orçamento.	Violação da liberdade de expressão e direito de servidores de participação em debates públicos.
BNDES	-	Ausência de definições claras sobre os papéis do banco em estratégias de desenvolvimento, que são as funções da instituição.	Uso de auditoria com finalidades políticas. Ataque sistemático a credibilidade da estatal.
CNPQ **CAPES**	Manifestação somente em favor da pesquisa que tem interesse de "mercado".	Centralização de decisões. Esvaziamento da importância das duas agências na atuação no fomento à ciência. Cortes e mudanças no sistema para concessão de bolsas de pesquisa. Administração por parte de críticos e oponentes.	Críticas levianas ao fomento e ao papel das ciências humanas no processo de produção de conhecimento.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	**Embaralhamento (desorganização institucional)**	**Guerra cultural (assédio em sentido estrito)**
INPE	-	Exoneração do diretor e remanejamento de coordenadora por divulgarem dados técnicos de forma rotineira, mas em discordância com as opiniões políticas do governo central. Esvaziamento do papel institucional. Mudanças na estrutura da gestão que contradizem o regimento interno.	Contestação e desqualificação de dados da instituição.
SETOR CULTURAL	Associação da cultura com turismo. Cultura como mercado de bens. Uso de bens históricos e ambientais para trazer recursos por meio de turismo colocando o valor cultural em risco.	Desmembramento de funções e redução de recursos. Administração por parte de críticos, oponentes ou conflitos de interesses. Reformas infralegais sem discussão pública para as simplificações de normas relativas à proteção do patrimônio natural, histórico e cultural. Orientação crítica à gestão institucional, incluindo no caso da FCP, publicações com relativização de temas como escravidão e racismo no Brasil. Ainda na FCP houve detratação pública do movimento negro em contradição com as atribuições institucionais.	Ataque aos artistas. Ataque aos princípios da diversidade e interculturalidade aos quais o Brasil já aderiu internacionalmente. Ressignificação e redução do escopo das políticas públicas do setor cultural. Reprodução de discursos que afastam e discriminam minorias políticas e exaltam valores antidemocráticos. Publicação de textos contra Zumbi dos Palmares pela instituição.

	Liberalismo (mercado acima de tudo)	Embaralhamento (desorganização institucional)	Guerra cultural (assédio em sentido estrito)
FUNAI	Recursos de territórios indígenas a serem explorados comercialmente.	Tentativas de transferência da fundação para órgãos que têm funções que colidem com interesses dos povos indígenas. Redução de recursos institucionais.	Crítica aos direitos indígenas constitucionalizados. Proposição de políticas integracionistas. Ataque aos povos indígenas e a seus modos de vida. Administração institucional por adversários políticos. Restrições fiscais e ataque aos servidores.

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

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

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS.

BARBOSA DA SILVA, F. A. e CARDOSO JR., J. C. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil de Bolsonaro.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020, no prelo.

BAUMAN, Z. e BORDONI, C. **Estado de Crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BELLO, E.; BERCOVICI, G. E BARRETO LIMA, M. M. **O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988?** Rio de Janeiro: Rev. Direito e Práxis, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1769-1811.

CARDOSO JR., J. C. **Brasil rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise**. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.

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

KELLER, R. J. **Direito, Estado e Relações Econômicas: a mercantilização jurídica como forma de priva(tiza)ção do direito à cidade**. In: BELLO, Enzo; KELLER, Rene José (orgs.). Curso de Direito à Cidade: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

KORYBKO, A. **Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

KREIN, J. D., OLIVEIRA, R. V. e FILGUEIRAS, V. A. (orgs.). **Reforma Trabalhista no Brasil: promessas e realidade.** Campinas, SP: Curt Nimuendajú, 2019, 222 p.

LASCOUMES, P. e GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EdUFAL, 2012.

PIRES, R. R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V. E. (orgs.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

SÁ E SILVA, F., LOPEZ, F. e PIRES, R. R. **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia.** In: CARDOSO JR. J. C. e BERCOVICI, G. (orgs.). República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. 746 p.

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

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2007.

4. Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo.

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.[1]

1. INTRODUÇÃO.

Reforma Administrativa e os Riscos Institucionais ao Estado Nacional

Desde 2015, com o aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, deflagradas na contramão do projeto político reeleito no ano anterior, mas sobretudo desde a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República em 2016, e mais ainda, desde o início do governo Bolsonaro em 2019, o Brasil vem passando por transformações sem precedentes na sua história recente. Após trinta anos (1988 a 2018) de tentativas frustradas de implementação, com certo momento mais efusivo de contestação entre 2004 e 2014, estão de volta ao cenário nacional a ideologia do Estado mínimo e a reforma administrativa de orientação *fiscalista* e *privatista* que a acompanha.

Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do papel do Estado na vida nacional e nos destinos do país, e pela compressão do gasto público a qualquer custo. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privados, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento.[2]

---

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

2 Para uma crítica da visão oficial e sua ênfase teórica sobre aspectos microeconômicos acerca do fenômeno do crescimento econômico em realidades capitalistas complexas, ver Ruas e Abouchedid (2020).

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

Os detalhes específicos da reforma administrativa vêm sendo explicitados em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais ou oficiosos sobre o assunto. Sinteticamente, a nova orientação do RH no serviço público visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais e organizacionais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a reforma administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas em cortes de despesas que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação, assistência, segurança etc., e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão *ideologizada* (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e *negativa* (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus argumentos em conclusões infundadas e falaciosas, as quais supõem ser o Estado brasileiro: i) contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país; ii) grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total; iii) caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional; iv) falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento; e v) dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.[3]

---

3 Para uma contestação plena relativa a cada uma dessas falácias, ver os seguintes documentos: i) Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; ii) Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019; e iii) Cadernos da Reforma Administrativa e demais publicações do Fonacate e Afipea-

A premissa liberal-fundamentalista afirma que o gasto público real seria a fonte de todos os males nacionais. Nada se fala sobre o gasto financeiro. Sob o mantra de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal se esconde a razão de fundo e o objetivo último de toda e qualquer medida do atual governo desde o princípio. Apesar do discurso oficial, o fato é que são pífias ou inexistentes as preocupações com o desempenho governamental (setorial ou agregado) ou com a melhoria das condições de vida da população brasileira, esta, aliás, vista ou como inimigo interno ou como empecilho à acumulação de capital.

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

Mas bem ao contrário das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Ela se caracteriza por ser, ao mesmo tempo: i) *abrangente*, no sentido de que envolve e afeta praticamente todas as grandes e principais áreas de atuação governamental; ii) *profunda*, já que promove modificações paradigmáticas, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas; e iii) *veloz*, pois vem se processando em ritmo tal que setores oposicionistas, e mesmo analistas especializados, mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto atípico a que estão submetidas as instituições republicanas e democráticas, a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade (des)organizada desde o processo parlamentar-judicial-militar-empresarial-midiático implementado no Brasil a partir de 2016. É somente em função disso que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal em seguir implementando, sem maiores resistências ou desavenças, a sua *agenda disruptiva*, entendida em dupla chave de análise.

Em primeiro lugar, a atual agenda é disruptiva em relação ao *passado*, pois em termos históricos, não há no projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de

---

Sindical (http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/), que retrucam – e apresentam alternativas a – praticamente todos os argumentos governamentais, a exemplo do texto do Instituto Millenium sobre o assunto (https://campanha.institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Reforma-administrativa-Vers%C3%A3o-final.pdf), este último largamente propagandeado pela grande mídia, diretamente interessada no desmonte do Estado brasileiro.

construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Isto é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados supostamente autorregulados poderia engendrar algum tipo de "desenvolvimento", o qual, em termos do liberalismo econômico em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc.[4]

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

Desta maneira, os documentos que atualmente abordam o tema, dentre os quais o da eficiência, produtividade e desempenho no serviço público, estão quase todos centrados numa visão fiscalista e privatista da atuação estatal. Por essa razão, fazem referência à suposta necessidade de reduzir salários e o número de servidores públicos em atuação (PECs nº 186 e 188 de 2019 e PEC 32 de 2020). Para tanto, tais propostas defendem uma revisão das práticas de gestão de pessoas e de avaliação de desempenho com a finalidade principal de flexibilizar e facilitar as formas de admissão e demissão de servidores públicos ativos, em especial os concursados e relativamente estáveis.

Em textos divulgados recentemente pelo governo federal e por boa parte dos chamados *especialistas* que dominam as mídias e redes sociais, há menções a propostas de avaliação regular de desempenho dos servidores para identificar aqueles que "entregam tudo que lhes é demandado", diferenciando-os daqueles que "não o fazem da forma ou no ritmo" considerados adequados. As métricas para tanto utilizadas estão

---

4 Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico. Ainda mais se olhados, tais resultados, sob a ótica dos empregos, rendas e tributos gerados para os demais agentes econômicos envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas. A respeito, ver Calabrez (2020) para argumentos teóricos e Gala e Roncaglia (2020) para evidências empíricas.

centradas, via de regra, em duas dimensões: i) na *dimensão individual da atuação dos servidores*, proveniente de critérios importados do setor privado; e ii) na *dimensão da eficiência alocativa do gasto público*, como se esta fosse a dimensão exclusiva ou a mais importante da gestão de pessoas e da avaliação do desempenho no setor público.

Portanto, em função dessas e outras deficiências das abordagens governamental e acadêmica dominantes, torna-se necessária uma melhor contextualização e caracterização do problema como um todo, bem como uma revisão crítica acerca dos sentidos do desempenho no setor público, com indicações teóricas e práticas alternativas para requalificar o debate público e as perspectivas de implementação de reformas administrativas voltadas a ganhos efetivos e perenes de desempenho individual e institucional no âmbito estatal.[5]

Em particular, é crucial que reformas ou modelos alternativos e mais promissores se projetem além dos modelos atuais baseados em metas quantitativas expressas em indicadores aparentemente simples, rápidos e fáceis de serem construídos. Via de regra, eles escondem enormes problemas metodológicos, dificuldades de implementação e de explicitação de dimensões realmente relevantes ao julgamento do desempenho individual e institucional em ambientes complexos e dinâmicos. Além disso, é crucial que tais modelos alternativos – que aqui serão chamados de *modelos reflexivos da administração pública* – possam medir a ação governamental de forma mais completa, qualitativa e sensível às variações de contextos, induzindo maiores impactos, expressos nas transformações das condições de trabalho e produção, e das realidades sociais e econômicas, combinando produtividade e desempenho com aprendizado e inovação institucional constantes.

Para tanto, após essa introdução, o texto aborda – na seção 2 – alguns aspectos de contexto que procuram situar o debate da reforma administrativa num quadro mais amplo de desmonte do Estado nacional e da própria Constituição Federal de 1988. Na seção 3, por sua vez, apresentamos uma caracterização geral da proposta de reforma administrativa do governo Bolsonaro, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da PEC 32/2020, com destaque para alguns de seus problemas mais sérios de formulação, intenção e inseguranças jurídicas.

Em seguida, na seção 4, o texto busca relatar algumas das principais implicações da proposta governamental, se efetivada nos termos em que foi apresentada, para as dimensões da república, da democracia e do próprio desenvolvimento nacional. Finalmente, na seção 5, busca-se discorrer sobre alguns dos mais importantes fundamentos teóricos e históricos da ocupação e do próprio desempenho individual no setor público, situando a discussão sobre desempenho institucional numa perspectiva analítica

5 Esse tema é crucial e será retomado mais adiante, a partir de Neiva (2020) e Cardoso Jr. e Pires (2020).

que o relaciona menos a modelos quaisquer de gestão de pessoas e mais a fatores estruturantes da ocupação e atuação das pessoas no setor público, ou seja, aos próprios fundamentos ali discutidos.

Nas considerações finais, reforçamos, de modo propositivo, a necessidade de deslocar o debate público para um patamar mais elevado de discussão acerca de modelos de índole reflexiva do desempenho individual e institucional, como parte de uma compreensão mais ampla e complexa acerca dos determinantes e das formas de organização e funcionamento do Estado e da administração pública de modo geral. Ali, resumimos alguns argumentos e apresentamos um roteiro de propostas para uma reforma administrativa de natureza e orientação *republicana*, *democrática* e *desenvolvimentista* no setor público brasileiro ainda no século XXI.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO.

Austericídio, Desmonte do Estado e da CF-1988

2.1 O Austericídio

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

Quando falamos dos tais *pressupostos ideológicos do austericídio*, queremos nos referir aos seguintes aspectos: i) uma visão intrínseca e extremamente negativa acerca do Estado e do peso e papel que os governos, as políticas públicas e os próprios servidores civis deveriam desempenhar relativamente às esferas do mercado e da sociedade; e ii) uma visão teórica e histórica, extremamente simplista e questionável, acerca de uma suposta independência, superioridade e positividade do mercado, como representante etéreo e idílico da esfera privada, relativamente ao Estado, este visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar – e agir para – os interesses gerais da sociedade e da esfera pública. Sua ação é vista como deletéria ao "equilíbrio econômico e social justo" que poderia advir da interação direta

e desimpedida das "vontades individuais" mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

Por sua vez, no caso das tais *diretrizes de política econômica*, estão bem representadas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de metas de inflação, perseguidas em grande medida pela combinação entre taxa de câmbio apreciada e geração de superávits fiscais primários elevados e permanentes), que vem sendo perseguido desde basicamente 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a normatização de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF, a EC 95 de 2016, as PECs 186, 187, 188 de 2019, e a PEC 32 de 2020, por meio da qual eles se transformam em regras fiscais rígidas, tanto mais difíceis de cumprir e manejar quanto mais no plano constitucional estiverem.

Tal fenômeno vai então institucionalizando um verdadeiro processo de *financeirização* da Dívida Pública Federal e *privatização* da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Ela promove, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, ocorre a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são os bancos comerciais, as corretoras, seguradoras, os fundos de investimento e demais agentes econômicos de grande porte.

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

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios (isto é: a propriedade privada como fundamento, a concorrência como veículo, a acumulação de capital monetário como objetivo maior) se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando

de cena tanto os pressupostos (*irrealistas*) sob os quais tal economia poderia funcionar, como as consequências deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta do liberalismo econômico, converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

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

Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, a educação, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo que países do grupo aumentem seus gastos públicos para combater a crise pandêmica sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, *"os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário",* conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente ainda não entendeu o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada,[6] ainda que insuficientes, vem atenuando os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além

6 Uma parte desse acervo pode ser visualizado em http://afipeasindical.org.br/mundo-pos-pandemico/

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

2.2 O Desmonte da CF-1988

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

Pois justamente no momento atual, em que a CF-1988 se vê vilipendiada pelo atual governo federal, é que é preciso dizer que sim, ela o fez. E o fez no sentido da *republicanização dos aparatos estatais*, da *democratização e descentralização das relações* do ente estatal com a sociedade civil e com a comunidade política, do *fortalecimento das capacidades estatais fundamentais* (isto é: monopólios estatais clássicos sobre a moeda, a tributação, a fabricação de leis, a representação externa e sobre o uso controlado da força). Além do fortalecimento de *instrumentos governamentais* para uma boa atuação pública, tais como o planejamento governamental e o orçamento público via PPA-LDO-LOA, o investimento público indutor do desenvolvimento por meio dos bancos e fundos públicos, das empresas e demais agências estatais, e por fim, mas não menos importante, das funções típicas da gestão pública e do controle estatal e social sobre atos de governo e procedimentos administrativos que se realizam por meio de um leque amplo, complexo e dinâmico de políticas públicas, situadas, ademais, em contexto federativo nada trivial.

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

Durante os dois mandatos de FHC houve novamente um período forte de contestação e reformas constitucionais de grande monta, sobretudo entre 1995 e 1998. O ímpeto das mesmas se arrefeceu ao longo do segundo mandato (1999 a 2002), tanto em função das crises econômica e social em curso, como também por causa da aglutinação de forças políticas de oposição ao governo, que conseguiram barrar ou adiar votações importantes ao projeto liberal de reformas constitucionais. Desta forma, apesar das 45 Emendas Constitucionais aprovadas em seus primeiros 14 anos de vigência democrática, a maioria das quais com caráter claramente contrário ao espírito original das leis, pode-se dizer que houve também certa acomodação de princípios e diretrizes constitucionais relevantes aos pactos sociais e políticos de então.

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

Por fim, entre 2015 e 2020, já num contexto de crises econômica e política abertas, cujo desfecho institucional foi – num primeiro momento – a destituição de Dilma Rousseff e a tomada de poder pelo consórcio liberal-conservador formado por toda a oposição parlamentar de então, e também por parte expressiva da coalizão de apoio (de centro e de direita) reeleita em 2014, conforma-se um momento que veio caracterizando-se como sendo de *destituição e desconstrução* dos fundamentos basilares da CF-1988.

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

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

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

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

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

A questão de fundo, portanto, é que desde a promulgação da CF-1988, há no Brasil, grosso modo, dois projetos políticos antagônicos em disputa no debate corrente. De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria bu-

rocracia, além da mídia e empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista e individualista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, mas que desde 2016 vem conseguindo impor uma agenda *abrangente*, *profunda* e *veloz* de retrocessos institucionais em áreas críticas da regulação econômica, social e política do país.

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

2.3 O Desmonte do Estado Nacional

Para viabilizar o projeto liberal-fundamentalista em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado brasileiro e da própria CF-1988, a saber: i) subalternidade externa; ii) inversão e reversão do Estado republicano e democrático de direito; iii) assédio institucional no setor público; iv) privatização e desnacionalização do setor produtivo estatal; v) privatização e precarização de políticas públicas rentáveis; vi) privatização e financeirização das finanças públicas; e vii) reforma administrativa de natureza fiscalista e privatista, composta por: a) super concentração de poderes na presidência da república, b) redução de estruturas, carreiras e cargos, c) redução de remunerações e do gasto global com pessoal, d) fim do regime jurídico único, quebra da estabilidade, flexibilização e precarização das formas de contratação e demissão, e) avaliação de desempenho com ênfase em modelo punitivista para demissão, f) priorização do setor privado lucrativo sobre um Estado doravante subsidiário, f) cerceamento das formas de organização, financiamento e atuação sindical.[7]

7 Para um detalhamento maior de cada uma das referidas dimensões, ver Cardoso Jr. (2020, no prelo).

3. CARACTERIZAÇÃO.

Reforma Fiscal Travestida de Administrativa

3.1 Vigiar e Punir: a essência foucaultiana da reforma administrativa

Tratar a questão do funcionalismo sem entendê-la como questão de Estado, e pior, sem conexão alguma com um projeto de desenvolvimento econômico, social, ambiental etc. é a melhor maneira de não resolver os problemas da administração pública. Mais uma vez, setores retrógrados da *nova política* (sic!) não consideram os dados nem os fatos, mas tentam impor uma nova rodada de ajuste fiscal, baseado em valores ideológicos, sem diálogo e sem fundamentação técnica nem histórica.

Não por outra razão, a postura discursiva dos altos escalões do governo federal e o pacote de propostas legislativas em curso atualmente no Brasil possuem em comum a mesma sanha *reducionista* de preços e quantidades, *persecutória* 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 (cf., por exemplo, a LRF/2000, a EC 95/2016, e as PECs 186, 187 e 188 que conformam o chamado Plano Mais Brasil).

A PEC 186 tem como principal objetivo cortar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraproducente, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos. Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.[8]

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que

---

8 Para projeções de impactos econômicos derivados da PEC 186/2019, ver Tavares, Greggianin e Volpe (2019), além de Domingues, Cardoso, Magalhães e Simonato (2020).

boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos exista apenas em termos contábeis ou possua pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifique, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de *desobrigar*, *desindexar* e *desvincular* recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e refinanciamento da dívida pública federal), oferecendo em troca nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou – menos ainda – de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.[9]

A PEC 188, enfim, tem como destino, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos três níveis da federação) e do mesmo corte de vencimentos de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que *"será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional"*. Se aprovado, isso representará severa restrição dos direitos sociais fundamentais, ao condicioná-los ao "equilíbrio fiscal intergeracional", mesmo sendo este um conceito teórica e empiricamente questionável.[10]

Isso porque, em primeiro lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexequíveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mutações que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

---

9 Sobre a PEC 187/2019, ver Raimundo e Abouchedid (2020) e Bassi (2020a).

10 Sobre a PEC 188/2019, ver Neto (2020), Cardoso Jr. (2020) e Bassi (2020b)

Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de política econômica ativa. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil. Vista da perspectiva econômica, as finanças públicas são algo muito mais amplo e complexo, sendo muito mais importante observar a composição dos gastos públicos (e da própria dívida pública) e as tendências dinâmicas de sua realização ao longo do tempo, pelo sistema econômico e social, do que os meros saldos contábeis anuais que na verdade pouco ou nada nos dizem sobre a maturidade do arranjo institucional macroeconômico do país em questão e tampouco sobre o significado do gasto ou do déficit público em si. Como exemplo, basta dizer que poucos economistas sérios advogariam em prol de um equilíbrio fiscal (vale dizer: equilíbrio ou superávit primário) de natureza contábil em momentos de calamidade pública como o causado em 2020 pela pandemia do novo coronavírus sobre a saúde pública de grande parte dos países e populações do mundo.

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

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

As referidas PECs visam promover, na realidade, um abrangente, profundo e veloz ajuste fiscal, tomado apenas pelo lado das despesas públicas, calando-se sobre as imensas iniquidades e regressividade da estrutura tributária pelo lado da arrecadação.

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

Primeiro, a proposta prevê o fim do RJU para novos ingressantes, exceção feita àqueles que ingressarem nas chamadas *carreiras ou cargos típicos* de Estado, os quais tampouco estão definidos na PEC, reforçando a ideia de que esse conceito já está, em si mesmo, ultrapassado. Afinal, o que seria mais típico de Estado, no atual contexto pandêmico, que as carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio-ambiente? Para as demais formas de contratação previstas na PEC, prevê-se o fim da estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, introduzindo-se, a partir de então, problemas notórios de assédio moral e institucional contra funcionários e organizações, riscos de fragmentação e descontinuidade das políticas públicas de caráter permanente, aumento da incerteza da população e mesmo dos empresários com relação à qualidade, tempestividade e cobertura social e territorial das entregas de bens e serviços por parte do Estado.

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

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

Além desses, é preciso destacar alguns outros aspectos que serão, igualmente, fonte de enorme *insegurança jurídica*, caso a PEC seja aprovada nos moldes em que está redigida, quais sejam:

Ela busca introduzir princípios e conceitos demasiadamente vagos e indeterminados: *"(...) no atinente à principiologia encampada pela PEC, a rigor, não existe nenhum progresso substancial em matéria de segurança jurídica e, ao revés, resulta mais obscura e nebulosa a redação do art. 37, promovendo a reescrita imotivada da regência principiológica das relações administrativas."* (Fonacate, 2020).

Ela suscita pronunciada insegurança jurídica para os atuais e futuros funcionários públicos, sob quaisquer dos regimes previstos de contratação, mesmo para os ocupantes dos chamados cargos efetivos e típicos de Estado, como advogados públicos, auditores, policiais, controladores, entre outros: *"A insegurança jurídica, que emana da PEC 32/2020, é agravada, desde o nascedouro, pelo erro de diagnóstico: supõe que o problema central esteja na estabilidade do servidor público, não percebendo que (a) existe a possibilidade, em relação às atividades-meio, de adotar o regime de emprego público, mesmo em pessoas jurídicas de direito público (como reconheceu o STF) e (b) a avaliação precípua de desempenho tem que começar pela alta gestão, mediante fixação motivada (Lei 9.784/99, art. 50) e objetiva de metas e prioridades."* (Fonacate, 2020).

O mesmo vale para a relação entre poderes: *"(...) o hiperexecutivismo extremado da PEC contrasta com a imprescindível harmonia entre os poderes (CF, art. 2º) e o faz sem proveito algum para a qualificação prestacional dos serviços públicos, único objetivo legítimo para uma reforma administrativa. Por todos os ângulos, não andou bem a PEC 32, ao tender a abolir a cláusula pétrea da separação de poderes."* (Fonacate, 2020).

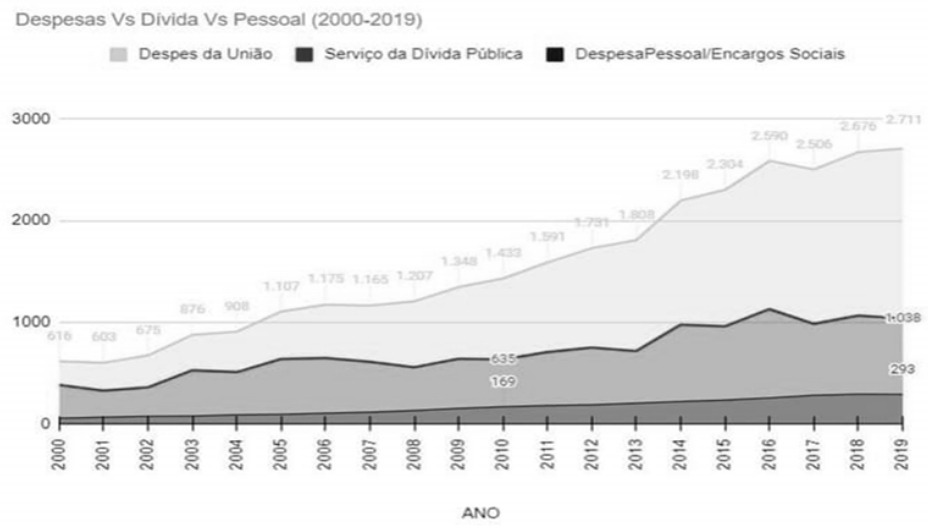
A PEC 32/2020 causa insegurança jurídica ao modificar a disciplina sobre as empresas públicas e as sociedades de economia mista: *"A PEC 32 postula modificar, com a imprecisão reiterada, o art. 173, da CF (que versa sobre estatais e sociedades de economia mista), estatuindo a vedação de reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedades de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas na Constituição. Sucede que nada explica sobre o que seriam os referidos novos modelos. Indefinições graves desse tipo ilustram bem o estilo pouco cuidadoso da PEC. A par disso, sobejam mecanismos constitucionais (art. 170) e infraconstitucionais para a salvaguarda da livre concorrência."* (Fonacate, 2020).

Tudo somado, essas são as razões gerais pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs 186, 187 e 188 de 2019) e a reforma administrativa que o acompanha (PEC 32/2020) estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs citadas são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo ou, na melhor das hipóteses, instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Travestida de reforma administrativa, trata-se na verdade de mais uma peça no arco de medidas de ajuste fiscal permanente que estão em curso no país desde 2015, exacerbado pelo dogmatismo das regras fiscais (regra de ouro e superávit primário), reforçadas pela EC 95/2016 (teto de gastos), e agora levadas ao paroxismo desde 2019

pelas reformas do governo Bolsonaro/Guedes. Mas a suposta razão fiscal para tamanhas mudanças constitucionais é uma grande falácia. Como se vê pelo gráfico 1, a constitucionalização das normas citadas reforçará, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental. De outro lado, os mesmos regramentos reforçarão a flexibilização (sem limite superior) e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte.

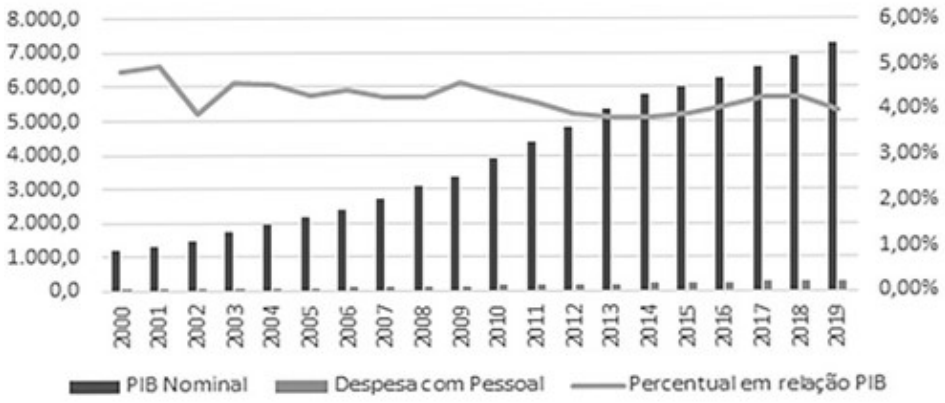
Gráfico 1: Financeirização e Privatização das Finanças Públicas no Brasil.



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

É fato que no período mais recente houve recomposição de pessoal e de salários na Administração Pública, mas também é fato que esses movimentos foram incorporados à estrutura de gastos do Estado brasileiro, uma vez que acompanhados de aumentos na arrecadação de impostos e no PIB no mesmo período. Como se vê pelo gráfico 2, a relação "gastos de pessoal sobre o PIB" (assim como sobre a arrecadação total e sobre a massa salarial do setor privado, que não estão nesse gráfico) foram mantidas estáveis desde 2000.

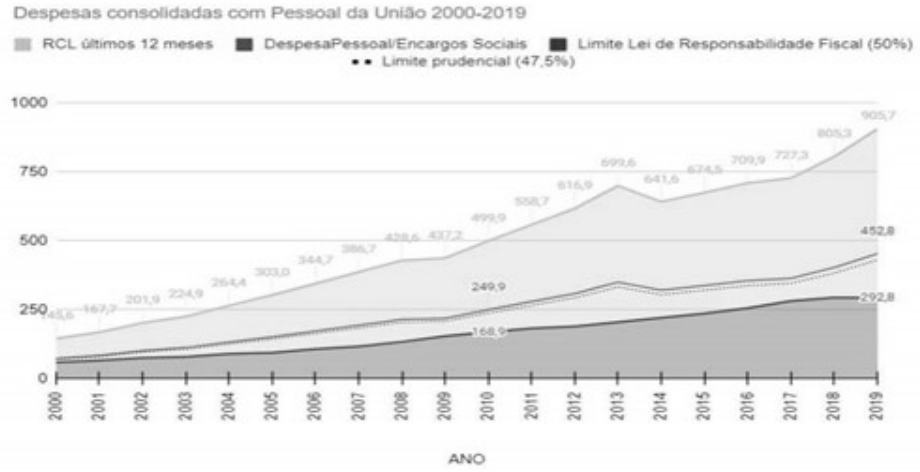
Gráfico 2: Despesas com Pessoal no Setor Público em relação ao PIB.



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

Por fim, como se vê pelo gráfico 3, as despesas com pessoal, em âmbito federal, jamais suplantaram os limites da LRF, mantendo-se o tempo todo bem abaixo da receita corrente líquida. Torna-se cristalina a falácia do discurso hegemônico que busca justificar as reformas em função de um (inexistente) excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro.

Gráfico 3: Despesas com Pessoal X Receita Corrente Líquida e LRF.



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

Ou seja, os problemas de fato existentes são maiores e mais complexos que o discurso simplista e falacioso sobre inchaço da máquina e explosão dos gastos com pessoal. Porém, não serão enfrentados, primeiro porque os atores hoje no comando do país não têm nem capacidade técnica nem sensibilidade política para o tema; segundo porque a sanha persecutória contra servidores é a senha certa para mais uma reforma fadada ao fracasso, tais como já se mostram as reformas trabalhista e previdenciária recém implementadas.

3.2 A Realidade sobre os Números do Emprego Público e o Diferencial de Remunerações Frente ao Setor Privado

Esta seção busca desmistificar algumas outras falácias e afirmações genéricas e apriorísticas sobre tema tão complexo e intrincado quanto o do tamanho e composição do emprego e das remunerações no setor público brasileiro.[11]

O Atlas do Estado Brasileiro (http://www.ipea.gov.br/atlasestado/), elaborado pelo Ipea, ao analisar as três últimas décadas, mostra claramente que o crescimento do funcionalismo público ocorreu principalmente na esfera municipal e está associado à expansão de serviços de assistência social, educação e saúde. Além disso, o aumento percentual dos vínculos trabalhistas no setor público entre 1986 e 2017 acompanhou de perto o ocorrido no setor privado. Até o relatório do Banco Mundial (Um Ajuste Justo) aponta que não há número excessivo de servidores públicos nem mesmo na esfera federal brasileira. A razão entre a quantidade de funcionários públicos e a população no Brasil é de 5,6% e é apenas levemente superior à média da América Latina, de 4,4%, mas inferior à média da OCDE, que é de aproximadamente 10%. Vale mencionar que no Brasil a esfera federal representa apenas 12% do funcionalismo público total do país.

Com isso, o número de servidores civis ativos hoje na União é praticamente o mesmo de 30 anos atrás, mas a qualificação e a composição desses profissionais passaram por importantes mudanças. Hoje os servidores públicos são, na média, mais escolarizados e melhor formados, estão alocados em atividades finalísticas (sobretudo naquelas de atendimento direto à população, como saúde, educação, assistência social

---

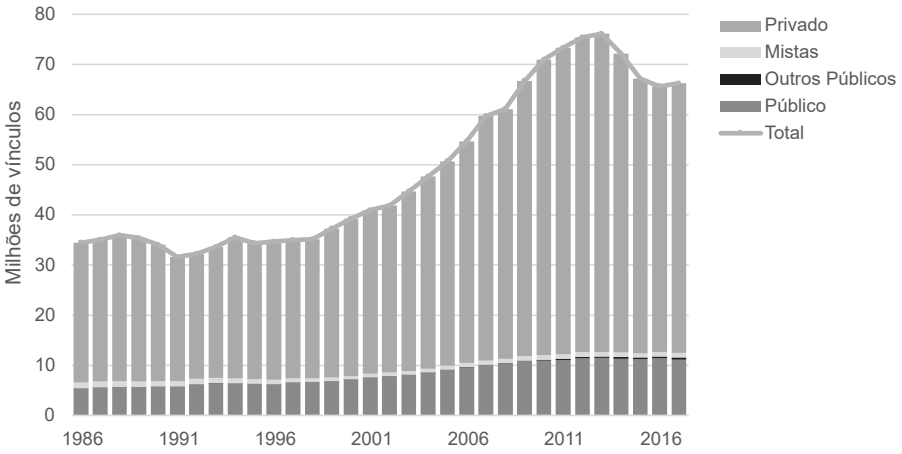
11 Para informações e argumentos mais amplos e detalhados, ver em especial os seguintes trabalhos: i) Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2019/10/Reforma-Administrativa-do-Governo-Federal-celular-contornos-mitos-e-alternativas-Frente-em-Defesa-do-Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-2019-10-1.pdf; ii) O Lugar do Funcionalismo Estadual e Municipal no Setor Público Nacional: 1986 a 2017. http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/01/Servi%C3%A7o-P%C3%BAblico-em-Estados-e-Munic%C3%ADpios.pdf); e iii) Três Décadas de Funcionalismo Brasileiro: 1986 a 2017. https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017.

e segurança pública) e há mais mulheres e mais negros. Com um número praticamente igual de servidores, o poder público oferece hoje muito mais políticas e entregas efetivas de bens e serviços às empresas e à população que há 30 anos. Ou seja, usando conceitos econômicos de eficiência e produtividade, o setor público brasileiro é hoje mais produtivo e eficiente, resultado direto e positivo, justamente, das diretrizes e concretizações da CF-1988![12]

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

Entre 1986 e 2017, o total de vínculos de trabalho formais no país - público e privado - aumentou 97%, de 33 milhões para 66 milhões. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos, ou seja, 128% a mais em relação a 1986. O total de vínculos no setor público, no mesmo período, aumentou de 5 para 11,7 milhões (sem incluir as empresas públicas) e isso representou uma expansão global de 130% em relação à 1986, um crescimento de 2,6% ao ano, cf. gráfico 4.

Gráfico 4: Evolução do total de vínculos formais no mercado de trabalho (1986-2018).



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

Considerando apenas o setor privado formal, o percentual subiu de 20,2% para 25,5% em relação ao total da população, mas o auge ocorreu com os 32% do total regis-

12 As mesmas referências da nota anterior podem ser acessadas para um detalhamento maior e melhor sobre os dados que envolvem essa temática.

trados em 2011. No setor privado, sabe-se que o mercado de trabalho reage de forma mais direta e imediata aos ciclos de expansão e retração da economia, por isso, com a crise econômica que se arrasta desde 2015, a redução neste setor foi de aproximadamente 10 milhões de vínculos formais: de 63 milhões em 2014, para 53 milhões em 2017. No caso do setor público, de 1986 a 2001 há certa estabilidade do percentual de vínculos públicos, em torno de 4% do total da população. Já entre 2002 e 2012 o percentual sobe gradualmente até 5,8% e, desde então, há certa estabilidade, o que, aliás, vem ajudando a conter uma queda ainda mais pronunciada na demanda agregada e, portanto, nas taxas de crescimento econômico desde então.

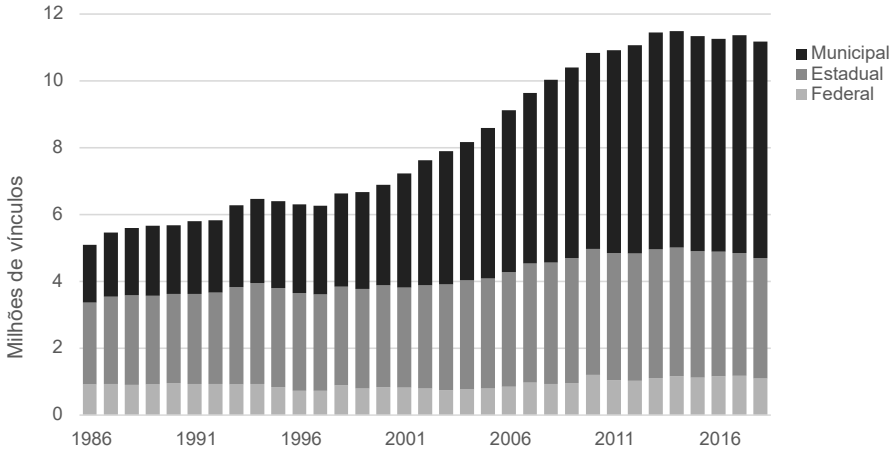
Em geral, tem-se que o ritmo de expansão dos vínculos públicos acompanhou, no longo período analisado, o ritmo de crescimento do setor privado – com variações em função dos movimentos cíclicos da economia. O mesmo movimento ocorreu em relação ao conjunto da população. Entretanto, como proporção da população economicamente ativa, e considerando a série de dados disponíveis de 1992 a 2017, tem-se que o percentual de vínculos públicos passou de 9% a tão somente 11% do total, desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no Brasil.

Em síntese: a densidade de vínculos públicos e privados no Brasil, relativamente ao conjunto da população brasileira, aponta para um crescimento muito superior, em termos absolutos, da ocupação no setor privado. Afinal, a economia brasileira está assentada em bases capitalistas, cuja dinâmica, ainda que estimulada ou induzida pelo Estado, é na realidade impulsionada pelo mercado. Em 1986, 3,8% da população ocupavam vínculos públicos e 20,2% da população ocupavam vínculos privados. Em 2017 os valores eram, respectivamente, 5,5% e 25,5%. Tendência alguma, portanto, nem de estatização do emprego nem de socialização dos meios de produção.

3.2.2 Peso e papel do emprego público em estados e municípios pelo Brasil

Como dito acima, o emprego público no Brasil está concentrado em sua maior parte nos municípios e se realiza pelo atendimento direto à população. Como se vê pelo gráfico 5, a expansão dos vínculos públicos se concentrou no nível municipal brasileiro. Entre 1986 e 2017, os vínculos públicos passaram de 1,7 milhões para 6,5 milhões nos municípios; de 2,4 milhões para 3,7 milhões nos estados e de pouco menos de 1 milhão para apenas 1,2 milhão no nível federal, considerando servidores civis e militares.

Gráfico 5: Total de vínculos, por nível federativo (1986-2018).

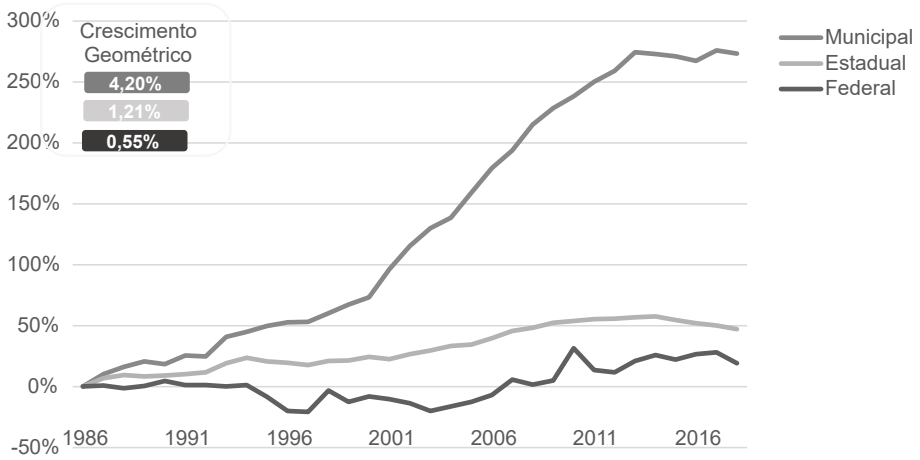


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Em termos percentuais, isso significou um salto de 34% para 57% nos vínculos municipais; rebaixamento de 48% para 32% dos vínculos estaduais e rebaixamento de 18% para 10% nos vínculos federais. Desta forma, pode-se afirmar que o crescimento da densidade de vínculos no setor público é quase inteiramente explicado pela expansão dos vínculos públicos nos municípios. Os vínculos públicos nos estados se mantiveram praticamente estáveis ao longo do tempo, em torno de 1,8% da população. No nível federal, houve redução de 0,7% para 0,4% entre 1986 e 2004, e desde então, aumento para quase 0,6% em 2017, percentual esse, entretanto, ainda hoje menor que o observado no início da série.

Em síntese, cf. gráfico 6, pode-se dizer que o fato de parte expressiva do emprego público localizar-se no nível municipal, atrelado majoritariamente ao atendimento populacional direto em áreas da atuação estatal tais como serviços de segurança pública (guardas municipais), saúde, assistência social e ensino fundamental, não deveria causar nem estranhamento nem reações contrárias.

Gráfico 6: Variação acumulada do total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2018).



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

Isso porque, ainda que uma parte desse emprego em nível municipal esteja ligada à ampliação do número de municípios e das respectivas burocracias municipais, o fato é que o alargamento do atendimento populacional no espaço territorial teria que acontecer de toda sorte. Ao menos era – e deveria continuar sendo – o que se espera do processo histórico de ampliação da cobertura social por parte de governos organizados e informados pelos princípios da CF-1988, e posterior desenvolvimento institucional de importantes políticas públicas direcionadas ao atendimento direto da população.

3.2.3 Notável aumento da escolaridade média dentro do setor público brasileiro

Os dados mostram que a força de trabalho ocupada no setor público brasileiro se escolarizou e se profissionalizou para o desempenho de suas funções. Esses dados servem para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços e entregas à população. Pois a qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionalização do Estado em cada área de atuação governamental são tributários da escolarização que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral. Embora outros fatores influenciem o sucesso e a qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que recrutar pessoas com maior e melhor formação é

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

Desta maneira, observa-se notável aumento da escolaridade média no âmbito da ocupação no setor público brasileiro, principalmente a partir de meados da década de 1990. A expansão, em termos absolutos e relativos, ocorreu com vínculos públicos que possuem nível superior completo de formação, que passaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017. Percentualmente, este nível saltou de 19% do contingente de vínculos em 1986 para 47% em 2017. Embora esse crescimento vigoroso da escolarização média também tenha sido observado entre servidores com ensino superior incompleto (ou médio completo), que passaram de 1,6 milhões (31% do total) para 4,1 milhões (36% do total), a expansão deste contingente estacionou e começou a diminuir a partir de 2011.

Nos municípios, a tendência de aumento de escolarização dos vínculos públicos foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40% entre 1986 e 2017. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 39% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respetivamente, de 14% para 10% e 53% para 9% do total.

Esses dados são uma demonstração clara do processo gradativo e contínuo de melhoria educacional no âmbito das ocupações no setor público em geral, com destaque para o âmbito municipal, o que justifica e legitima parte da explicação acerca do diferencial positivo de remunerações entre os setores público e privado de modo geral. É claro que esse processo está associado ao fenômeno mais amplo de aumento de escolarização e de profissionalização como um todo, em curso no âmbito do setor público em todos os níveis da federação e em todos os poderes da República.

No nível municipal, chama atenção que as ocupações que constituem o núcleo dos serviços de assistência social, saúde e educação (tais como professores, médicos, enfermeiros e agentes de assistência e saúde), correspondem atualmente a 40% do total dos vínculos públicos existentes no Brasil, razão essa suficiente para desaconselhar qualquer reforma administrativa que objetive reduzir ou precarizar essas ocupações – vale dizer: condições e relações de trabalho – no âmbito do emprego formal brasileiro.

3.2.4 Diferenciais de remunerações entre setores público e privado

No que toca às remunerações no setor público, em particular frente às do setor privado, é importante considerar, idealmente, ocupações equivalentes, nos mesmos municípios ou meso regiões, com atributos demográficos e setoriais semelhantes, para

comparar os salários de ambos os setores de atividade. Ao fazer isso,[13] algumas coisas ficam mais claras, por exemplo:

Há perfis ocupacionais não comparáveis entre setores público e privado, com destaque para os ocupados com a defesa nacional, com o funcionamento do judiciário, com a segurança pública, bem como os ligados à produção de ciência básica e à geração de informações primárias e administrativas, todas funções públicas para as quais simplesmente não há correspondência, para comparação adequada, no setor privado.

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

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

Já para aquela parte das ocupações que pode ser considerada comparável entre setores público e privado, são os servidores da esfera federal, pela ordem dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, aqueles com maior escolaridade (nível superior completo) e os servidores em ocupações associadas à administração pública e à área jurídica os que apresentam maior prêmio salarial, ao compará-los com trabalhadores do setor privado com características sócio-ocupacionais similares.

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

Por fim, considerando-se a imensa heterogeneidade na distribuição do prêmio salarial do funcionalismo público como um todo, propostas de ajustes paramétricos com vistas a reduzir ou eliminar tal distinção podem ter efeitos pouco expressivos na

13 Veja-se a respeito Carvalho (2020) e Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho e Barbosa (2020).

desigualdade geral de rendimentos, além de negativos no crescimento econômico, pela redução da demanda final de bens e serviços que tal equalização para baixo produziria.

Tudo somado, há sim que se promover mudanças no sentido da diminuição dos hiatos salariais entre setores público e privado, mas para tanto, as conclusões dos estudos aqui citados apontam na direção de abordagem dupla. Por um lado, é fundamental recuperar e reativar uma perspectiva (governamental, empresarial e sindical) e políticas públicas de maior e melhor regulação e reestruturação dos mercados privados de trabalho, no sentido de se buscar menores taxas de desemprego e informalidade, assim como maiores taxas de produtividade e recomposição salarial, inscritas em trajetórias de recuperação do crescimento econômico em bases mais sustentáveis dos pontos de vista produtivo, ambiental e humano.

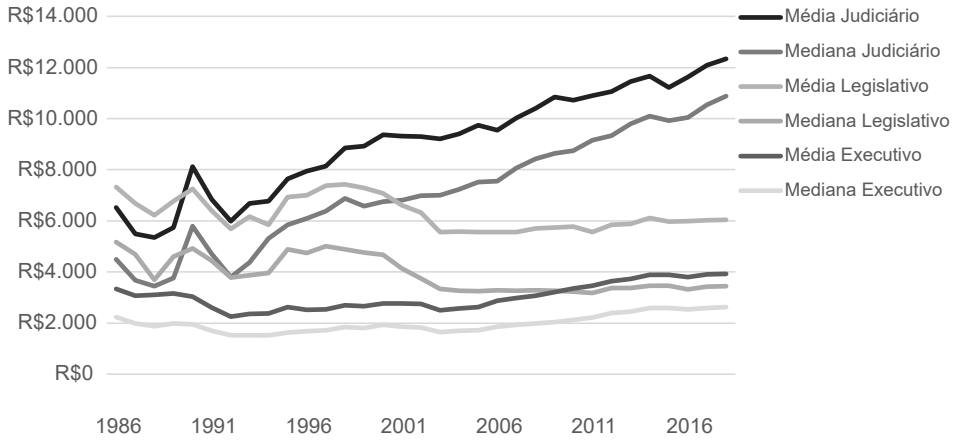
Por outro lado, é fundamental realizar ajustes remuneratórios no setor público, levando em consideração os determinantes e as especificidades presentes em cada nível federativo de governo (Federal, Estadual e Municipal), bem como atentando para as situações discrepantes em cada poder da União (Judiciário,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

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

Indo aos dados, vemos que para o conjunto do Poder Executivo, a sua remuneração média mensal, considerando os três níveis federativos, aumentou em termos reais, de R$ 3,3 mil em 1986 para R$ 3,9 mil em 2017, o que representa um aumento médio real de 0,56% ao ano e aumento real acumulado de apenas 17% em 30 anos. A remuneração mediana foi bem menor, passando de R$ 2,2 mil para R$ 2,6 mil. Em geral, de 1986 até 1992 os salários médios caíram, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação elevada e políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remu-

nerações no Executivo federal e municipal apresentaram tendência de crescimento, mas nos estados ela foi interrompida em 2014 (cf. gráfico 7).

Gráfico 7: Evolução Real da Remuneração Média, por Poder da União (1986-2018).



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

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

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

Em termos federativos, as remunerações médias mensais no nível Federal, considerando os três poderes da União juntos, são superiores aos demais níveis. Aumentaram, em termos reais, de R$ 4,9 mil em 1986 para R$ 9 mil em 2017, o que representou um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 84% em 30 anos. No nível Estadual, a remuneração média mensal passou de R$ 3,6 mil para R$ 5 mil em termos reais no mesmo período. Esta evolução representou um crescimento médio anual de 1% e aumento real acumulado de 39%, considerando o conjunto dos três poderes nesse nível federativo. Por fim, no nível Municipal, a remuneração mensal média passou de R$ 2 mil para R$ 2,9 mil em termos reais, o que representou crescimento médio de 1,2% ao ano e aumento real acumulado de 45% para o conjunto das remunerações dos poderes executivo e legislativo em nível municipal.

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

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

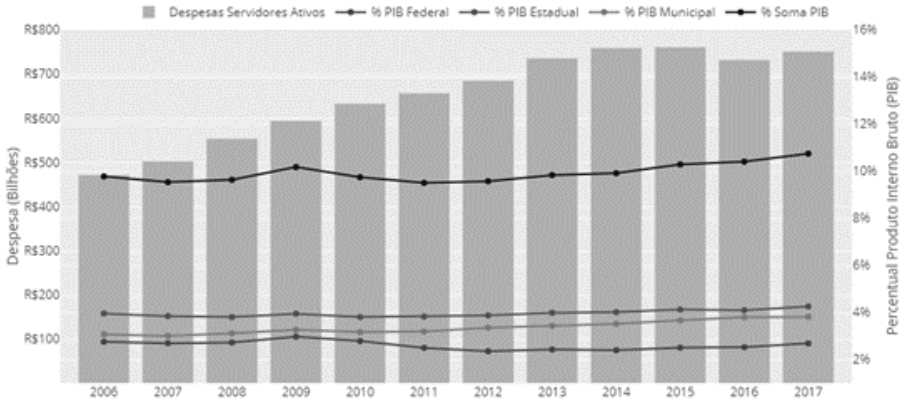
Quando comparadas as remunerações do Poder Executivo municipal com as remunerações do setor privado nacional, constata-se que setores público e privado apresentam remunerações próximas ou equivalentes. De acordo com o IBGE, a remuneração média do trabalho principal no setor privado nacional foi da ordem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

Esta constatação fática demonstra que estão metodologicamente equivocadas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal acerca da suposta discrepância absoluta entre remunerações do setor público e privado no Brasil. Além de mostrar que a comparação correta deve-se dar levando-se em consideração as variáveis

de controle estatístico tradicionais, tais como os atributos pessoais (sexo, faixa etária, cor e escolarização) e os atributos específicos, tais como os territoriais e setoriais (local de residência e ocupação principal no setor de atividade), mostra também que, no nível municipal, os vínculos públicos no poder executivo possuem remuneração média equivalente (casos dos municípios das regiões Sudeste e Sul) ou inferior (casos dos municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte), relativamente às remunerações médias do trabalho principal observadas pelo IBGE no setor privado nacional.

Tudo somado, pode-se então afirmar que a despesa global com o funcionalismo público no Brasil é baixa e está estável como proporção do PIB já há vários anos, em todos os níveis federativos, cf. gráfico 8.

Gráfico 8: Despesa anual com servidores ativos e percentual em relação ao PIB (2006-2017).



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

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

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

4. IMPLICAÇÕES.

Menos República, Menos Democracia e Menos Desenvolvimento

4.1 Desrepublicanização, Desdemocratização e Crise

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

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

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

Assim, tendo como critério de análise os processos de longo prazo relacionados à *republicanização*,[14] *democratização*[15] e *desenvolvimento*[16] do Estado, da sociedade e da economia brasileira, trata-se aqui de sintetizar, por meio do quadro 1 e gráfico 9, uma avaliação preliminar de desempenho e expectativa governamental que pontua a atuação (nos casos dos governos findos) ou a intenção (no caso do governo em curso), relativamente a aspectos e dimensões do processo de construção e fortalecimento do Estado no Brasil.[17]

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

---

14 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."*

15 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."*

16 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. e Bercovici (2013).

17 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. 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.

Quadro 1: 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.

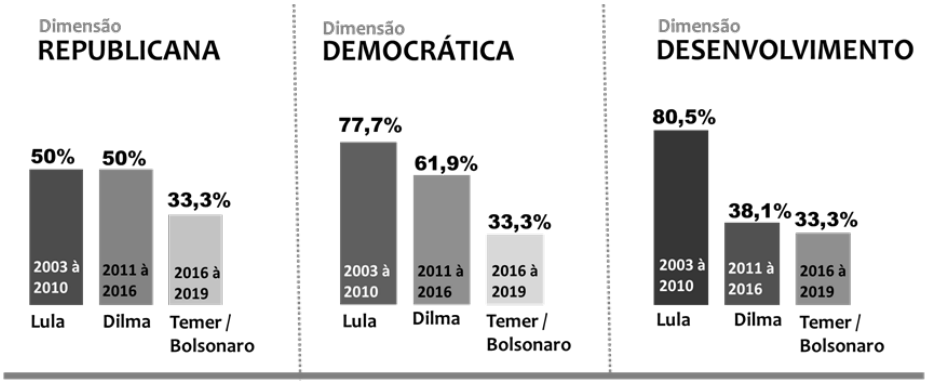
	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
1. República:				
1.1 Transparência dos processos decisórios.	1	1	1	1
1.2 Transparência dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas.	2	2	1	1
1.3 Controle social sobre os 3 poderes (executivo, legislativo e judiciário).	1	1	1	1
1.4 Controle social sobre os meios de comunicação públicos e privados.	1	1	1	1
	50%	50%	33,3%	33,3%
2. Democracia:				
2.1 Democracia representativa (parlamento, congresso nacional).	2	1	1	1
2.2 Democracia participativa (conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho).	3	2	1	1
2.3 Democracia deliberativa (referendos, plebiscitos, iniciativas populares).	2	1	1	1
	77,7%	44,4%	33,3%	33,3%
3. Desenvolvimento:				
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

	Lula	Dilma	Temer	Bolsonaro
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%
Totais	**29**	**22**	**15**	**14**
% sobre total	**69%**	**52,4%**	**35,7%**	**33,3%**

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

Enquanto as dimensões republicana (cuja pontuação agregada dessa dimensão passa de 50% de realização entre os governos Lula/Dilma para 33,3% nos governos Temer/Bolsonaro), democrática (cuja pontuação passa de 77,7% para 44,4% entre os governos Lula e Dilma, e para 33,3% deste aos governos Temer e Bolsonaro) vão se enfraquecendo nas passagens de um governo a outro, a dimensão do desenvolvimento sofre um abalo (de 80,5% para 61,9%) entre os governos Lula e Dilma, e um colapso (de 80,5% para 38,1% e 33,3%, respectivamente) na comparação entre os governos Lula/Temer e Lula/Bolsonaro.

Gráfico 9: Comparativo entre Desempenhos Gerais dos Governos Lula, Dilma, Temer (governos findos) e Bolsonaro (intenções do governo em curso), em termos dos processos de republicanização, democratização e desenvolvimento do Estado, da Sociedade e da Economia brasileira.



Fonte: Quadro 1. Elaboração Própria.

4.2 Burocratismo e Autoritarismo: a essência dos problemas do Estado brasileiro

A principal implicação das considerações feitas até aqui é reconhecer que as propostas de Reforma Administrativa em pauta simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público brasileiro, mas criarão ou farão piorar vários outros.

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

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo são as verdadeiras excrescências do setor público brasileiro que sequer são consideradas nas propostas de reforma administrativa do governo, do parlamento e dos empresários.

Ambas se referem a dimensões qualitativas e profundas da cultura política e institucional brasileira, razão pela qual vale um pequeno esforço de reflexão.[18]

4.2.1 Burocratismo: aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei!

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

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

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

Há excesso de *formalismos*, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de *informalismos* e acessos privilegiados aos tomadores de decisões de todos os tipos e lugares sociais.

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

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

---

18 Há vasta literatura acadêmica no pensamento social brasileiro sobre ambos os aspectos, dentro da qual reforçamos aqui os clássicos de Buarque de Holanda (1995, original de 1936) e Faoro (2001, orginal de 1958).

social, da representação política e da deliberação coletiva acerca das questões-chaves da sociedade que atravessam os processos decisórios.

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

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

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

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

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

4.3 Transformações na Administração Pública Federal Brasileira: a montagem histórica de um híbrido institucional de difícil apreensão e transformação

Em larga medida, pode-se dizer que ao longo do extenso e inconcluso *século republicano brasileiro* (1889 – hoje), a história de construção do Estado nacional poderia ser contada com base em seis ciclos temporalmente determinados.

Entre 1889 e a década de 1930, houve a passagem formal do Estado imperial, transportado da metrópole portuguesa em 1808 para a colônia de além-mar, logo convertida em reino-unido e, depois da independência em 1822, transformada em monarquia constitucional (1824), para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja, e propunha-se a separação formal entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. O *dna* desse Estado, no entanto, ainda era predominantemente *patrimonial-oligárquico*, no sentido de que tanto a ocupação dos cargos públicos, a composição dos quadros estatais, quanto a forma dominante de funcionamento das organizações governamentais seguiam critérios mais privados do que públicos, mais aristocráticos do que meritocráticos, no que diz respeito à forma de estruturação e operação da máquina pública.

Depois, *entre 1938 (criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp) e o golpe civil-militar de 1964*, houve a introdução dos primeiros critérios e princípios de natureza tipicamente burocrático-weberiana na administração pública federal, sobretudo para as tarefas de seleção e formação de recursos humanos. Há um esforço de maior e melhor organização das estruturas e formas de funcionamento da máquina estatal, além de iniciativas mais concretas de planejamento discricionário e "soluções de administração paralela" para efetivação de projetos governamentais prioritários em cada momento, como são exemplos, vários empreendimentos ao longo dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Não obstante, as novas características introduzidas e lentamente difundidas pelo interior da Administração Pública Federal não eliminam as características anteriormente arraigadas e conformam doravante um *Estado patrimonial-oligárquico-burocrático* no Brasil.

Posteriormente, *entre as reformas do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo: 1964-1967) e a Constituição Federal de 1988*, tem-se um período de mudanças profundas na configuração do Estado brasileiro. Por meio de reformas de natureza tributária, financeira e administrativa (sobretudo o Decreto-Lei nº 200/1967 e o Decreto-Lei nº 201/1967), abre-se uma fase de rápida e abrangente estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática na capacidade do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções, implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada. Com

isso, deriva dessa fase uma grande complexificação e heterogeneização da organização e atuação estatal no país, e o Estado passa a ser mais bem caracterizado pelos traços *patrimonial-oligárquico-burocrático-autoritário*, tendo o autoritarismo (e a hiper centralização do período de comando e controle militar) sido transportado para a própria estrutura e cultura burocrática estatal brasileira.

Já *entre a Constituição Federal de 1988 e a reforma gerencialista liberal da década de 1990*, apesar de transcorrer em um curto e conturbado espaço de tempo, há um projeto de transformações profundas propugnadas pela Constituição Cidadã. Trata-se, como se diz no meio jurídico, de uma Constituição Dirigente, que carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União. Por meio de outra rodada de reformas de natureza tributária, social, econômica e administrativa, a Constituição Federal de 1988 visava reforçar o teor "meritocrático-weberiano" de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou o aperfeiçoamento de mecanismos de participação social (tais como os conselhos e o compartilhamento público-privado de políticas públicas), além de mecanismos de deliberação direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular) acerca de assuntos de interesses e implicações gerais. Aqui também, sem que as novas características dessa rodada de reformas conseguissem substituir inteiramente as características anteriores, agregava-se um novo qualificativo ao híbrido institucional brasileiro, por meio do qual agora se passava a ter um *Estado patrimonial--oligárquico-burocrático-democrático-social* no país.

Sobre esse, agrega-se a *reforma gerencialista-liberal do período 1995-2002*. Seguindo orientações estrangeiras na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988, promove-se mais uma série de alterações principiológicas, normativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública que reforçam a complexidade e a heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público. Daí que, doravante, o híbrido institucional brasileiro passaria a ter mais um componente, a caracterizar o Estado nacional como *patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial.*

Até aqui, portanto, pode-se falar em cinco grandes momentos de transformações cumulativas da estrutura e forma de funcionamento da Administração Pública Federal brasileira. Duas características marcantes seriam:

Em todos os momentos anteriores, é possível identificar ao menos um grande evento ou documento de referência a justificar as necessidades e razões das mudanças

pretendidas, cujo peso e importância ajudam a demarcá-lo como ponto de inflexão ou descontinuidade a justificar as mudanças observadas posteriormente no que se refere à estruturação e ao modo de operação do aparato estatal. Sucintamente, então, teríamos tido, no decorrer do longo século republicano brasileiro, os seguintes eventos-chave, portadores das características dominantes em cada momento subsequente no tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional: Constituição Federal de 1891; Dasp 1938; PAEG (Decreto-Lei nº 200/1967); Constituição Federal de 1988; Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995;

Tais momentos não devem ser vistos como etapas evolutivas em um processo linear ou coerente de constituição institucional do Estado nacional. Ao contrário, devem ser vistos como momentos de um percurso não linear – e inclusive dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado, fruto das concepções ideológicas e embates políticos de cada momento específico, razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Com isso, ao longo do percurso histórico, vai-se formando um *híbrido institucional* que nos dias de hoje não possui traço mais dominante que outro, por isso a dificuldade de bem caracterizar de forma rápida ou fácil o Estado brasileiro.

Isso posto, quais as características marcantes do momento subsequente, aqui datado aproximadamente entre o início dos governos de coalizão comandados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2003 e o final do primeiro governo Dilma em 2014? Teria o Brasil vivenciado um sexto momento de "reformas" do Estado, a ponto de poder ser realmente caracterizado como tal? Há indícios de que sim, de que teria havido nesse período um conjunto abrangente e profundo de transformações no âmbito da Administração Pública Federal a ponto de poder ser caracterizado como um sexto momento no percurso histórico brasileiro de transformações do seu Estado nacional. Mas, diferentemente dos momentos anteriores, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a *novidade* do período atual em termos da reestruturação e do modo de funcionamento do aparato estatal, que elementos podem servir de anteparo histórico-teórico e guia de análise e interpretação para sustentar a positividade da hipótese acima aventada?

Em documento anterior,[19] buscamos dar fundamentação e concretude a tal hipótese, por meio de algo como uma *radiografia institucional* do setor público brasileiro, organizada, metodologicamente, a partir de dois eixos principais. Em primeiro lugar,

19 Ver Cardoso Jr. (2020).

uma matriz que cruza informações de âmbito setorial (políticas sociais, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental, desenvolvimento territorial, soberania e defesa) com dados quantitativos e qualitativos acerca de dimensões relevantes da Administração Pública Federal (notadamente: estrutura, marcos legais e regulatórios; pessoal; financiamento e gastos; interfaces sócio-estatais; interfaces federativas; interfaces entre poderes; planejamento, gestão, regulação e controle), visando identificar as *tensões fundamentais* em cada área de políticas públicas – conforme quadro 2.

Quadro 2: Matriz de Transformações Recentes na Administração Pública Federal. Brasil 2003 – 2018: dimensões relevantes e áreas programáticas de atuação estatal.20

DIMENSÕES RELEVANTES	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Soberania, Defesa e Território
1. Estrutura, Organização e Marcos Legais	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidds	Novas empresas e secretarias. Conflito "agências x nova regulação estatal"	Novos ministérios, secretarias e órgãos. Profusão legislativa e novas institucionalidades.	Crise federativa: esvaziamento Estados. Arranjos de planejamento e gestão débeis.
2. Seleção e Formação de Pessoal	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Empoderamento e profissionalização.	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Empoderamento e blindagem institucional.	Recuperação de pessoal RJU; Criação de novas carreiras. Gde rotatividade e heterogeneidade.	Gde heterogeneidade entre níveis da federação. Seleção, formação e mobilidade débeis para carreiras do ciclo P&G.

20 Obs. Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal - no período de 2003 a 2013 – organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); b) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

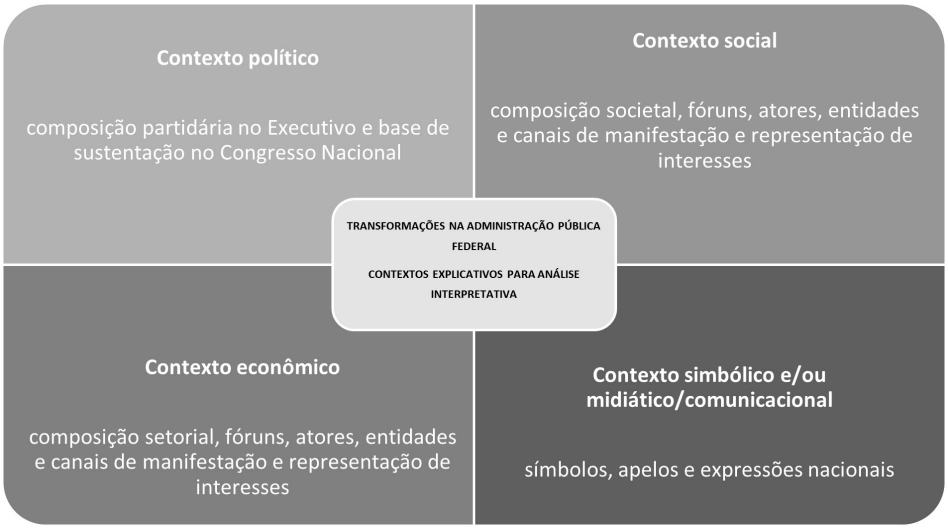
DIMENSÕES RELEVANTES	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Soberania, Defesa e Território
3. Interfaces Sócio-estatais	Conselhos e Conferências. Sist. Participação ativo.	Audiências e Lobbies. Blindagem Institucional em setores de gdes invest.	Conselhos e Câmaras Técnicas. Sist. Participação truncado	Interfaces federativas pouco institucionalizadas. P&G pouco participativos.
4. Interfaces Federativas	Principais Políticas Constitucionalizadas Heterogdd grande e Qualidade baixa.	Alta primazia do poder executivo federal: financiamento, arranjos de implementação etc.	Alta primazia do poder executivo federal. Baixa institucionalidade e trajet. recentes e erráticas	Alta primazia do poder executivo federal. P&G pouco articulados em termos federativos.
5. Interfaces Entre Poderes	Gde poder de agenda do Executivo. Episódios de judicialização e excesso de controle.	Gde poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles.	Gde poder de agenda do Executivo. Embates legislativos, judicialização e controles	Gde poder de agenda do Executivo. P&G pouco interativos entre poderes.
6. Financiamento e Gastos	CF-1988 = OSS, porém com riscos estruturais. Gastos redistributivos; Financ. regressivo.	Invest. OGU X Custeio obscurece alternativas. Financ. L.Pz. ainda dependente do Estado.	Financ. não-vinculado, ainda dependente do OGU residual. Gastos conflitivos > coop.	Descentralização e guerra fiscal X Recentralização tributária federal (DRU). Bxo Invest. Fed. em P&G.
7. Planejamento, Regulação, Gestão e Controle	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. Gestão da área social em consolidação institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Públicas Prioritárias. Modelo regulatório das "agências" em crise.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Prioritárias. Incipiência e pequena densidade regulatória, orçament. e institucional.	Alinhamento crescente (porém insuficiente) entre PPA's e Políticas Prioritárias. Muito formalismo e burocratismo; pouca instituc. e articulação P&G.

DIMENSÕES RELEVANTES	Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Inovação, Produção e Proteção Ambiental	Soberania, Defesa e Território
8. Tensões Estruturais das Políticas Públicas	Universalização X Privatização	Universalização X Acumulação	Institucionalização X Compensação	Institucionalização X Descontinuidades

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

Em segundo lugar, uma contextualização geral dos dados e informações da matriz acima à luz dos ambientes político, econômico, social e simbólico/comunicacional que marcaram o desenvolvimento institucional de cada uma das áreas de políticas públicas analisada, visando uma interpretação de conjunto do fenômeno em pauta – cf. figura 1.

Figura 1: Contextos Explicativos para Análise Interpretativa.



Fonte: Cardoso Jr. (2020).

É claro que com o episódio de 2016 e a eleição de Bolsonaro à presidência em 2018, os rumos dessa sexta onda reformista vêm sendo bloqueados e revertidos, num sentido que em 2020 já se sabe ser de desmonte abrangente, profundo e veloz do Estado nacional, suas organizações e instituições. Essa é a razão fundamental pela qual há que se consolidar novos entendimentos sobre o momento situacional atual, visando

incorporar os sentidos e implicações do processo em curso de desmonte do Estado nacional.[21]

Para apresentar um primeiro conjunto de resultados sobre isso, buscamos responder as seguintes questões de orientação geral: i) que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 2 acima no processo de transformações recentes da administração pública federal brasileira?; ii) olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro?; iii) em relação a cada uma das dimensões acima, qual é ou parece ser a *tensão estrutural* em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e implicações visíveis ou perspectivas a curto, médio e longo prazos?

Desta feita, como síntese dessas questões, alguns resultados parciais dão guarida às duas hipóteses inicialmente aventadas. Primeiro, em uma perspectiva histórica de longa maturação, o caso brasileiro reforça a ideia do Estado nacional como caso extremo de um *híbrido institucional* em formação. Isso quer dizer que ele não possui – ao menos não ainda, nesse início de século XXI – um traço institucional que seja mais dominante que outro. Daí a dificuldade de caracterizá-lo de forma uníssona, rápida ou fácil, como o debate rasteiro pela grande mídia, por exemplo, quer nos fazer crer que seja possível. Essa situação, na verdade já apontada por estudos anteriores das ciências sociais brasileiras, resulta de um percurso não linear – e na verdade dialético e contraditório – de sobreposição de camadas não necessariamente complementares ou convergentes de padrões, estilos, paradigmas e tendências de transformações no âmbito do Estado. Dito de outra forma: sobreposição e competição de tendências e características dentro de um mesmo período, emitindo sinalizações dúbias sobre a estratégia ou o formato de Estado em construção. Fruto de concepções ideológicas e embates políticos particulares a cada momento histórico, eis a razão pela qual as características dominantes em cada período, presentes (nascidas ou inoculadas) no interior das estruturas estatais, raramente conseguem ser totalmente eliminadas, ainda que sejam constantemente reponderadas, quando da passagem de um momento a outro. Não à toa, portanto, já naquela que será a terceira década do século XXI, o Estado brasileiro carregará em sua *ossatura* e *modus operandi*, traços patrimonial-oligárquicos, burocrático-weberianos, burocrático-autoritários, democrático-sociais, gerenciais e societais.

A segunda hipótese delineia-se, sobretudo, pela constatação geral de que, como dito acima, na ausência agora de um fato, evento ou documento que pudesse servir de referência clara a caracterizar a novidade do período recente, neste se teria exacerbado ainda mais o *hibridismo institucional estatal* por meio do que aqui chamaremos de *pragmatismo como método de governo*. Em linhas gerais, e sem que esta característica

21 Uma primeira tentativa de interpretação foi buscada em Cardoso Jr. (2020, no prelo).

tenha sido invenção ou exclusividade dos governos recentes, tratar-se-ia da gestão da máquina pública movida à base do binômio *pendência x providência*. Vale dizer: a qualquer pendência ou problema imediato e aparentemente urgente (não confundir com sumo importante!) no cotidiano da gestão, o comando do governo buscava organizar uma força-tarefa específica (via salas de situação ou não!) para a produção de uma providência ou solução também imediata, ao menos na aparência. Deste modo, olhando agora à distância, embora tal estratagema possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acabava por explicitar as contradições históricas do hibridismo institucional brasileiro na condução do Estado e da administração pública em nível federal. Disto resulta que, embora haja elementos positivos e inovadores implementados no período entre 2004 e 2014, a caracterizar mais um momento ou ciclo histórico de reformas do Estado no Brasil, o fato é que não havia clareza suficiente por parte do alto comando desses governos acerca da natureza e da direção das ações em curso, tampouco a sua conformação a um projeto específico de desenvolvimento a ser perseguido.

Embora embrionariamente, é pelas razões apontadas acima, que segue sendo necessária a busca por um entendimento mais acurado acerca das transformações recentes em cada área de políticas públicas, suas razões, determinantes principais, contexto situacional etc. Acreditamos nós que apenas desta maneira será possível oferecer novas e mais promissoras diretrizes de reformas institucionais em cada área de atuação governamental, bem como propostas concretas para a reforma do Estado e da administração pública federal no Brasil. Sempre lembrando, evidentemente, que o Estado, para exercer funções desenvolvimentistas, preferencialmente em contextos republicano e democrático, necessita de um aparato administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com atores relevantes e segmentos representativos da sociedade nacional. Algo, em suma, bem diferente do que vem sendo feito desde o fatídico episódio de 2016 no país, aguçado pela eleição de Bolsonaro em 2018 e posta em marcha a estratégia de seu Ministro da Economia no sentido de um desmonte abrangente, profundo e veloz do Estado nacional.

Isto posto, para avançar rumo aos objetivos acima, procuramos resumir, a seguir, dois conjuntos de informações. Por um lado, as que sintetizam resultados perante o leque de questões sugeridas pelo Quadro 2, e abaixo reorganizadas e reinterpretadas, conforme o Quadro 3.

Quadro 3: Principais Tendências, Significados e Tensões Estruturais das Dimensões Relevantes de Análise para o Estudo das Transformações da Administração Pública Federal Brasileira.[22]

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Estrutura organizacional.	Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções precípuas) no Brasil contemporâneo?
Ocupação e tendências gerais.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 implicaram em: fortalecimento das atividades de finanças, fiscalização e controle; autonomia gerencial em órgãos da administração indireta; mesas de negociação para a gestão de pessoal; reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes; substituição de pessoal ocupado em atividades-fim via RJU; recomposição de remuneração para carreiras de Estado.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam para: (i) recomposição quantitativa e profissionalização de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, e (ii) equilíbrio macroeconômico em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.	Como adequar os formatos de seleção e formação de quadros permanentes com perfis alinhados à natureza da ocupação pública e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado?

22 Obs. Metodológica: *** Questão 1 (Tendências Recentes):** Que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes do Quadro 1 (Introdução) no processo de transformações da administração pública federal brasileira entre 2003 e o final do governo Dilma em 2014?

**** Questão 2 (Sentidos e Significados):** Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar do Estado brasileiro? Sim, não e por que.

***** Questão 3 (Tensões Estruturais):** Em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas a curto, médio e longo prazos?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Ocupação de cargos comissionados.	Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalização brasileiro.	Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam, algo contraditoriamente, para: (i) profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6), e (ii) grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.	Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da República?
Planejamento governamental.	Tendências gerais entre 2003 e 2015 implicaram em tentativas, geralmente frustradas, de: fortalecimento institucional do PPA; elaboração ocasional de planos nacionais e regionais de longo prazo; importante mas insuficiente retomada setorial de planos de médio prazo; em todos os casos com aprimoramentos metodológicos de pouca envergadura.	Houve iniciativas governamentais para aperfeiçoamentos normativos, metodológicos e institucionais da função planejamento, mas não suficientes para fazer esta função se equipar (em termos políticos e institucionais) a outras funções indelegáveis de Estado, tais como as de arrecadação, orçamentação, fiscalização e controle interno.	Como recuperar os muitos anos de desmonte das instituições, instrumentos e da própria cultura de planejamento público no Brasil, dada a crença atual e aparentemente dominante: (i) na suposta superioridade do mercado em promover o desenvolvimento, mesmo considerando aspectos críticos da globalização econômica e da geopolítica internacional; (ii) na impossibilidade prática de organizar um sistema de planejamento aderente às necessidades contemporâneas do Estado e do desenvolvimento nacional?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Finanças públicas e gasto financeiro.	Crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de superávits fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.	Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observa-se esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia. A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.	Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Finanças públicas e gastos reais.	Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária frente ao ritmo e intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e 2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.	Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é na verdade fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: (i) os setores reais da acumulação que os financeiros; e (ii) os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos. Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país como sobre suas respectivas populações.	Dada a primazia política do tripé macroeconômico para a estabilização monetária (sobre outras alternativas certamente existentes) e a dinâmica estrutural de baixo crescimento que ele engendra, como promover uma reforma tributária que seja, ao mesmo tempo, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Marcos regulatórios.	Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do Pré-Sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.	No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção pelo Governo Federal de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais num momento em que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.	Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis, estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais.	A articulação de municípios brasileiros por meio da formação de consórcios é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a CF-1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107 de2005; conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.	Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da administração pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na administração pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.	Consórcios Públicos Intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: (i) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal ; e (ii) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos. Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos Consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro?
Interfaces participativas no âmbito federal.	Sobretudo entre 2003 e 2013, ímpeto participativo implicou na criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e Sociedade. Conselhos e Conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces sócio-estatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.	Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização. Adicionalmente, a produção das lógicas de representação gerou desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos. Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então.	Como aprimorar e avançar na gestão das interfaces sócio-estatais, levando em consideração as tendências dos últimos quinze anos, que se manifestam em expansão setorial e burocratização da participação social, com explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades?

Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	Questão 1 * Tendências Recentes	Questão 2 ** Sentidos e Significados	Questão 3 *** Tensões Estruturais
Controle interno da União.	Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do Poder Executivo Federal. Cabe destacar: (i) a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada Ministério) e (ii) a Lei 10.683/2003 que consolidou a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, situada acima dos demais Ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando em um corpo único a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), a Corregedoria-Geral da União (CRG) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU).	Mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, para outro, centralizado em uma unidade externa aos órgãos setoriais, de forma a compor um sistema de controle. Expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípuas: prevenção, detecção e punição da corrupção.	Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi-se institucionalizando e empoderando-se no Brasil em anos recentes, vis-à-vis outras funções tecnopolíticas importantes de governo (tais como a arrecadação tributária, o planejamento e a gestão pública, a orçamentação e a participação social), como doravante reequilibrar o seu peso relativo, dentro dos processos de prevenção, detecção e punição da corrupção, ao mesmo tempo em que preserva e aprimora os objetivos republicanos e democráticos de mais e melhor transparência, responsabilização e controle social público dos atos e intenções de governo?

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

De outro lado, no Quadro 4 abaixo, apresentamos uma primeira tentativa de síntese e interpretação geral acerca das *tensões estruturais das políticas públicas federais brasileiras*, em sintonia com os conteúdos anteriores.

Quadro 4: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.[23]

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	**Universalização X Privatização**	Desde a CF-1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente inibidas.
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	**Universalização X Acumulação**	Desde 2003, sobretudo, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da população relativamente aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna), tem convivido com: (i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações), e (ii) com exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e temporal dos empreendimentos dessa natureza.

23 Obs. Metodológica: Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: a) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental); b) 10 áreas programáticas: Seguridade Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte; c) 65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

Grandes Áreas de Atuação Estatal	Tensão Estrutural Dominante	Significado Geral
Inovação, Produção e Proteção Ambiental	**Institucionalização X Compensação**	Desde a CF-1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o Gov. Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o Gov. FHC, e finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (efeito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos Govs. Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental, tem-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados. A um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados, tanto setorial como temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.
Soberania, Defesa e Território	**Institucionalização X Descontinuidades**	Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: (i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; (ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e (iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Não obstante o processo de institucionalização iniciado, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias dos governos recentes, fazem com que descontinuidades de várias ordens (de diretrizes estratégicas a alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.

Fonte: Cardoso Jr. (2020).

5. OUTRA REFORMA ADMINISTRATIVA É POSSÍVEL E NECESSÁRIA.

Fundamentos da Ocupação e do Desempenho Institucional no Setor Público

É preciso afirmar que, sob a égide dos princípios e diretrizes originais da CF-1988, o Brasil poderia ter se transformado, do ponto de vista do protagonismo do Estado nacional em sua relação com o domínio econômico, numa espécie de China do mundo ocidental.[24] Ao invés disso, o Brasil encontra-se, mais uma vez em sua história, diante de desafios e escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política, sindicatos e movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade econômica, política e social, mas também intelectual, moral e cultural, ou se reinventa como nação para reescrever o seu próprio destino histórico.

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

Para tanto, é necessário constatar haver relação positiva entre o ente estatal, a organização pública e o desenvolvimento inclusivo, relação essa que passa por uma compreensão acurada e uma ação política e governamental consciente acerca das seguintes dimensões relevantes da administração pública federal: i) estrutura, organização e marcos legais; ii) seleção e formação de pessoas; iii) interfaces sócio-estatais; iv) interfaces federativas; v) interfaces entre poderes; vi) arrecadação, financiamento, orçamentos e gastos públicos; vii) planejamento, regulação, gestão e controle. Conforme visto na seção anterior (quadros 2, 3 e 4), este é o escopo necessário para uma

---

24 Para tanto, é preciso ter claro que: *"A China decide enfrentar os dissabores da crise financeira anunciando, em novembro de 2008, um pacote de investimentos da ordem de US$ 600 bilhões a serem executados por imensas empresas estatais. Empresas tais forjadas em um processo de fusões e aquisições, no final da década de 1990, que resultou no surgimento de 149 conglomerados empresariais estatais. Dados suficientes para demonstrar que: 1) o país atingiu uma capacidade de coordenação e socialização do investimento inimaginável para qualquer país capitalista; 2) espantosa capacidade financeira de executar investimentos de qualquer ordem, fazendo base a novas e superiores formas de planificação econômica; 3) os conglomerados empresariais estatais conformam-se como o núcleo da consolidação da NFES (Nova Formação Econômica e Social)."* [Elias Khalil Jabbour, Alexis Toríbio Dantas, Carlos José Espíndola. **Considerações iniciais sobre a nova economia do projetamento**. Florianópolis: Geosul, v. 35, n. 75, p. 17-42, mai./ago. 2020. http://doi.org/10.5007/1982-5153.2020v35n75p17]

discussão qualificada acerca do peso e papel que o Estado deve possuir e desempenhar no campo do desenvolvimento brasileiro no século XXI.

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

Neste sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança e por incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles: i) *estabilidade na ocupação*, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando a proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador; ii) *remuneração adequada e previsível* ao longo do ciclo laboral; iii) *qualificação elevada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; iv) *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e **v)** *liberdade de organização e autonomia de atuação sindical*, no que tange tanto às formas de organização e funcionamento dessas entidades, como no que se refere às formas de representação, financiamento e prestação de contas junto aos próprios servidores e à sociedade de modo geral.

Uma referência possível para enquadrar histórica e teoricamente tais dimensões pode ser visto no quadro 5 a seguir.

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

Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais	Burocracias Especializadas	Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado	Receituário Liberal Gerencialista
Monopólio da representação externa	Diplomacia	. Estabilidade e proteção contra arbitrariedades. . Remuneração adequada e previsível. . Qualificação elevada e capacitação permanente. . Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional.	. Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão. . Remuneração flexível e bônus por desempenho. . Responsabilização individual pela capacitação e progressão. . Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional.
Monopólio do uso da força física	Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário	. Estabilidade. . Remuneração. . Qualificação. . Cooperação.	. Flexibilidade quantitativa. . Remuneração flexível. . Responsabilização individual. . Competição interpessoal.
Monopólio da formulação e implementação das leis	Parlamento: classe política e burocracia parlamentar	. Estabilidade. . Remuneração. . Qualificação. . Cooperação.	. Flexibilidade quantitativa. . Remuneração flexível. . Responsabilização individual. . Competição interpessoal.
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	. Estabilidade. . Remuneração. . Qualificação. . Cooperação.	. Flexibilidade quantitativa. . Remuneração flexível. . Responsabilização individual. . Competição interpessoal.

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

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil, mas permanente e necessário, de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Não há, portanto, choque de gestão, reforma fiscal ou reforma administrativa contrária ao interesse público que supere ou substitua o acima indicado.

Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de *ciclo laboral* no setor público,[25] algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) seleção; ii) capacitação; iii) alocação; iv) remuneração; v) progressão; vi) aposentação. Ademais, deve atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e de desempenho institucional no setor público, quais sejam: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) critérios justos para demissão; vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.[26] Este é o conjunto de temas para uma discussão mais bem informada acerca do ciclo laboral no setor público e suas relações com os temas e objetivos da produtividade e do desempenho institucional do Estado brasileiro no século XXI.

25 Para um entendimento mais acurado acerca do conceito de *ciclo laboral no setor público*, ver Queiroz e Santos (2020).

26 Todos esses aspectos que afetam o desempenho individual, coletivo e organizacional no setor público estão tratados em Neiva (2020) e Cardoso Jr. e Pires (2020).

Tudo somado, cabe então perguntar: quais as bases institucionais e políticas para um serviço público de qualidade no Brasil? Não deve haver dúvida de que a resposta passa pela *republicanização* e pela *democratização* das estruturas e formas de funcionamento dos aparatos governamentais, com planejamento governamental participativo, gestão pública democrática, controles burocráticos do Estado voltados para a transparência dos processos decisórios, efetividade das ações públicas e institucionalização da participação social em todas as etapas e esferas decisórias das políticas públicas. Para tanto, há que se promover a refundação democrática das organizações político-partidárias e a criação de novos mecanismos de representação e deliberação coletivas. É preciso um combate sem tréguas aos privilégios, à injustiça e à corrupção, aliado a medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos esteja ancorada e seja inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Vejamos então mais de perto cada um dos principais fundamentos da ocupação e do desempenho institucional no setor público brasileiro.

5.1. Estabilidade Funcional dos Servidores nos Cargos Públicos

Começando pelo tema da *estabilidade na ocupação*, é preciso ter claro que ela remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos.

Tais funções, estruturantes dos Estados modernos, e posteriormente outras funções derivadas de novas áreas de atuação governamental na modernidade,[27] 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 respectivas populações.

---

27 Tais funções derivadas ou contemporâneas, complexas e abrangentes, foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos, sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc.

Olhando da perspectiva histórica, Prazeres (mimeo, s/d), esclarece que: *"Este modelo possui como princípios a profissionalização, a organização dos servidores em carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Este tipo de administração pública foi desenvolvido com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político do administrador."* (s/pg). E complementa Silva (mimeo, s/d): *"O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da Administração."* No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até na de 1988, ainda formalmente vigente.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os servidores, que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, como também introduz a insegurança na sociedade e no mercado, pelas dúvidas e incertezas que a rotatividade e a insegurança acarretam à capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. Portanto, *permanência* e *previsibilid*ade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar assegurado por meio da manutenção da estabilidade e da proteção do seu corpo funcional, além de outros fatores.

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não é uma condição absoluta, e é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desem-

penho institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade.

Por sua vez, os demais atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, quais sejam: a remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, a qualificação elevada e a capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público, todos eles, derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do corpo funcional.

5.2 Remuneração Adequada e Previsível ao longo do Ciclo Laboral

A *remuneração adequada e previsível* no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pletora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social ainda vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos, 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 estatal, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supracitados da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.[28]

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

Metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, mais facilmente quantificável e mensurável), e sendo dificílimo 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.

---

28 Para um detalhamento adicional desse ponto, ver Neiva (2020).

5.3 Qualificação Elevada, Capacitação Permanente e Meritocracia

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 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 remuneração adequada e previsível em cada nível hierárquico, dos critérios e condições de promoção e progressão, acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação.

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

Diante do exposto, entende-se melhor porque é que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo a *forma meritocrática* como critério fundamental de seleção e acesso, mediante concursos públicos obrigatórios e exigentes, sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único (RJU), como no caso brasileiro desde a CF-1988. Sabemos, não obstante, que o critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados para o Estado (técnica, emocional e moralmente) depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

O ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública qualquer, possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas

elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal algum, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas portadoras de deficiências ou necessidades especiais, e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos.

Em outras palavras: o *mérito*, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o seu papel precípuo de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social possível entre os cidadãos concorrentes em qualquer processo seletivo ou concurso público. De outra maneira, quanto mais heterogênea e desigual forem as condições econômicas e sociais de uma dada população, mais os processos ditos meritocráticos tenderão a sacramentar – ou até mesmo ampliar – as desigualdades e heterogeneidades previamente existentes nessa sociedade.[29]

Portanto, apenas diante das condições citadas – *homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social* – é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social e/ou da herança familiar e/ou da influência política. E entende-se, finalmente, como é que, historicamente, a meritocracia tem sido utilizada como mecanismo de discriminação e injustiça, uma vez que o sucesso individual é, sempre, resultado do esforço contínuo, coletivo e cumulativo no tempo, além do contexto econômico e social do país e do mundo. Portanto, individualizar a responsabilidade pelo resultado, mesmo em empresas privadas que usualmente assim o fazem, é uma pressão violenta que adoece e desestimula a solidariedade e a colaboração entre os seres e suas organizações.[30]

---

29 Como afirma Soares (2020): "*O meritocrata não é nada sem a sociedade em que está inserido e as condições que essa sociedade lhe proporcionou para se transformar neste "Self Made Man", super empreendedor, que enriqueceu imenso graças a uma ideia genial criada às costas de milhares de pessoas que contribuíram para que essa ideia genial pudesse ter surgido. Portanto, o nosso mérito será qualquer coisa como 90% sorte, 10% esforço. Certamente que ver as coisas desta forma tira muito glamour a todas as nossas conquistas sociais. Mas é a realidade!*".

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

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (ainda que "esclarecido"!), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações), como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.

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

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Entre 2003 e julho de 2019, por exemplo, estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de car-

---

físicas e psicológicas, cerceamentos, constrangimentos, desautorizações, desqualificações e perseguições, geralmente observadas entre chefes e subordinados (mas não só!) nas estruturas hierárquicas de determinadas organizações públicas, redundando em diversas formas de adoecimento pessoal, perda de capacidade laboral e, portanto, mau desempenho profissional no âmbito das respectivas funções públicas. Para um aprofundamento sobre tais temas ver Barbosa da Silva e Cardoso Jr. (2020).

go, 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%).

5.4. Cooperação como Fundamento e Método de Trabalho no Setor Público

A *cooperação* interpessoal e intra/inter organizações emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores (isto é: as questões aqui já tratadas da estabilidade, remunerações e capacitação dos servidores públicos), colocando-se como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público.[31]

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

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

Para tanto, práticas colaborativas no âmbito estatal devem estar conectadas à própria dimensão e objetivos do desempenho individual e institucional no âmbito governamental. Quando o desempenho é concebido como atenção tanto à qualidade das ações como à qualidade dos resultados, temos a perspectiva do *desempenho como sustentabilidade* (ou dos "resultados sustentáveis"), isto é, aquela que procura iluminar em uma organização a sua capacidade reflexiva para desempenhar e sua habilidade em converter tal capacidade em resultados (produtos e impactos) sustentáveis ao longo do tempo, chamando atenção para possíveis resultados disfuncionais.

É essa noção de cooperação e desempenho, sintetizada pela ideia de *resultados sustentáveis*, a que aqui nos interessa, pois nos permite romper com a limitação das perspectivas liberais-gerencialistas. Cada vez mais, organizações tem se defrontado com a necessidade de pensar o seu desempenho não apenas como capacidade – isto é, a mobilização dos *inputs* necessários e a construção e desenho de processos de trabalho – e não apenas como produtividade e eficiência – entendidas como relações fixas

31 Para um detalhamento adicional desse ponto, ver Cardoso Jr. e Pires (2020).

entre os *inputs* disponíveis e produtos produzidos de forma padronizada. Organizações nos mais diversos setores têm sido impelidas a refletir sobre o seu desempenho em moldes mais amplos, os quais priorizam a produção de soluções (produtos) adequadas para produzir impactos (mudanças no ambiente social e produtivo) em contextos diferenciados e que tenham também a capacidade de perdurar ao longo do tempo.

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

Esse é, por sua vez, um dos desafios centrais e perenes para a gestão de burocracias: equacionar o dilema entre o controle da atuação de seus funcionários e a flexibilidade, a criatividade e a expansão de suas capacidades – inclusive *reflexivas* – necessárias para a resolução de problemas nos momentos de provisão de serviços, implementação de políticas públicas e regulação de atividades econômicas. Por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais. Por outro, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e a mobilização de capacidades e criatividades necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico.

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

trabalho, como o monitoramento do desempenho sejam, em si, parte de um processo mais amplo de *aprendizagem* e *inovação institucional*.

Um resumo da abordagem reflexiva, em contraposição ao modelo tradicional gerencialista, pode ser visto no Quadro 6 abaixo.

Quadro 6: Síntese das duas abordagens sobre avaliação de desempenho em burocracias complexas.

Abordagens	Burocracia Gerencialista	Burocracia Reflexiva
Ênfase	Eficiência estática, foco na minimização de custos e aumento de produtividade.	Aprendizado e revisão contínua, foco na qualidade, impacto e sustentabilidade das ações para solução de problemas.
Caráter das metas e objetivos	Pré-determinado; Singular; Foco em metas específicas (priorização), gerando reducionismo e miopia.	Provisório e sob constante revisão; Atenção para inter-relações entre múltiplos objetivos (natureza complexa dos problemas).
Relação entre avaliação de desempenho e execução de tarefas	Avaliação externa, objetivo formal.	Avaliação inserida, contextual e substantiva.
Relação entre "linha de frente" e centro administrativo	Individual (solitária) e avaliativa, com base em parâmetros e indicadores específicos; dois resultados possíveis: conformidade ou desvio.	Deliberativa (grupo), envolvendo processos de justificação (explicação de condutas e dos resultados produzidos a partir da experiência concreta de implementação).
Relação com incertezas ou "o inesperado"	Tendência a tratar o novo e o inesperado como se fossem variações de rotinas pré-estabelecidas (enquadramento categórico) ou exceções.	Ocorrências inesperadas são constantemente problematizadas para detecção de problemas e correção de erros; difusão de inovações.

Fonte: Pires (2010: pg. 18).

Desta feita, mecanismos de revisão qualitativa do desempenho, em contraposição a sistemas de aferição de resultados quantitativos, criam relacionamentos diferentes entre funcionários na linha de frente e os supervisores ou centros administrativos.

Ao invés de serem objeto da aferição de metas numéricas pré-determinadas, os profissionais passam a ser participantes ativos na reconstrução de metas, procedimentos e estratégias de fiscalização, com base nos resultados advindos de suas operações.

Nesse sentido, os experimentos em andamento sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados. Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada nos fundamentos discutidos nesta seção – a saber: a estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos, remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral, qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações, e a cooperação – são condições necessárias para o exercício (ou o experimentalismo) da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias da aprendizagem e da inovação institucional como essência do *modelos reflexivos* de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público. Além disso, fica claro que aquilo que tem sido proposto pelo atual governo como única e exclusiva solução para os problemas a serem enfrentados pela reforma administrativa – foco na competição e vinculação da remuneração variável ou recompensas financeiras com o atingimento de metas individuais e quantificáveis – está longe de esgotar as possibilidade existentes de abordagem aos desafios de tornar a administração pública mais inovadora, efetiva e sustentável.

5.5 Liberdade de Organização e Autonomia de Atuação Associativa e Sindical

Embora esse tema não esteja sendo tratado diretamente na PEC 32/2020, ele já tem sido objeto de atenção há algum tempo, infelizmente numa linha de raciocínio e atuação governamental e legislativa que prima por condenar e até mesmo criminalizar ações coletivas no âmbito do setor público, para além de tudo o que já vem sendo feito no âmbito das relações privadas de trabalho.

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

Esse vácuo ensejou constantes dificuldades e tensões na relação entre governos e servidores. Entretanto, a vigência de um ambiente mais democrático, até recente-

mente, favoreceu a solução dos conflitos, ainda que às custas de processos de negociação bastante morosos e de longas greves. A falta de regulamentação dos direitos de negociação e de greve do funcionalismo, portanto, não impediu o diálogo e a construção de alternativas para a solução dos conflitos trabalhistas no setor público.

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

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

1. diferentemente da iniciativa privada, o empregador (Estado) não aufere lucros com suas atividades. Seus recursos são sempre escassos diante das necessidades da população e são objeto de disputa entre os diversos setores da sociedade, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA);

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

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

4. a Emenda Constitucional 95/2016 (Teto de Gastos) adicionou restrições às possibilidades de negociação dos servidores no tocante aos reajustes remuneratórios, ao congelar os gastos públicos por 20 anos. A chama-

da "EC Emergencial", por sua vez, vem para dificultar ainda mais a negociação sobre questões que envolvam qualquer aumento de despesa;

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

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

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

8. há disputas entre os diversos órgãos e carreiras nas diversas esferas do Poder Executivo pela apropriação da cota orçamentária relativa à remuneração, o que torna bastante complexa a elaboração de pautas comuns e formação de consensos políticos. A pulverização de interesses e demandas entre categorias e entidades representativas dificulta a unificação dos processos de negociação e mobilização. Portanto, o instituto da data-base existente na negociação coletiva dos trabalhadores na iniciativa privada dificilmente se aplicaria à realidade dos servidores. E, de fato, a ela não se aplica.

Ainda em relação à *negociação coletiva*, parte das dificuldades decorre da interpretação majoritária do STF sobre sua inconstitucionalidade, conforme a ADI 492/1992. Entretanto, essa interpretação não impediu a proposição e tramitação de projetos sobre o tema, sendo os mais recentes os Projetos de Lei 4.795/2019 (Câmara dos Deputados) e 711/2019 (Senado Federal). Esses projetos visam efetivar a Convenção 151 da OIT, ratificada pelo Congresso Nacional em 2010 e vigente desde 2013. Ambos se manifestaram por um "modelo temperado" de negociação coletiva.[32]

---

32 Segundo Vieira Jr. (2013: pg. 26), em estudo fundamental sobre a regulamentação do direito de negociação coletiva no setor público, *"a negociação coletiva pura, transportada da experiência trabalhista privada, é inconstitucional quando aplicada ao setor público."*

No setor privado, empregados e empregadores possuem mais liberdade para definir os parâmetros do acordo resultante, pois o objetivo do negócio empresarial é a obtenção de lucro - que pode ser "distribuído" entre os empregados conforme a situação econômica e financeira da empresa - e a capacidade de pressão dos sindicatos e trabalhadores. A Reforma Trabalhista de 2017, inclusive, permite que os acordos prevaleçam sobre a lei, ainda que prevejam condições menos favoráveis.

Na visão de Vieira Jr. (2013), *"é inadmissível e insustentável constitucionalmente (...) a adoção, sem qualquer ponderação, da negociação coletiva, desconsiderando as balizas constitucionais referentes ao princípio da reserva legal, ao equilíbrio orçamentário financeiro e à responsabilidade fiscal."*[33] A existência dessas balizas é o elemento que caracteriza o modelo "temperado" de negociação coletiva, compatível com os termos da Convenção nº 151 da OIT e com a Constituição de 1988.

Vieira Jr. também pondera que: *"O modelo temperado de negociação coletiva (...) é fiel à solitária e corajosa manifestação do Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADI nº 492, em que sustentava a possibilidade de interpretação conforme a Constituição para admitir a negociação coletiva no setor público, harmonizada com os demais preceitos constitucionais relacionados às prerrogativas do Estado na condução das questões referentes aos servidores públicos."*[34]

O autor prossegue dizendo que "*o debate sobre a negociação coletiva no setor público está definitivamente inserido na agenda dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário",*[35] e que, portanto, *"trata-se de buscar uma alternativa normativa viável, constitucionalmente sustentável, que fomente a autocomposição dos conflitos, densifique os direitos sociais dos servidores públicos e reduza a judicialização dessas demandas".*[36]

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

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

33 Idem, ibidem, P.26

34 Idem, ibidem, P.26

35 Idem, ibidem, P.27

36 Idem, ibidem, P.28

tanto, a Constituição Federal de 1988 estendeu esse direito aos servidores, deixando sua regulamentação para a lei ordinária.

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

Tais questões devem ser contempladas em qualquer proposta de regulamentação do direito de greve no setor público. Neste sentido, o PL 375/2019 visa à sua regulamentação no setor público, previsto no inciso VII, Artigo 37 da Constituição Federal. Ainda de acordo com Vieira Jr. (2013): *"Não é razoável supor que a CF tenha admitido, expressamente, o direito à livre associação sindical dos servidores, em seu art. 37, inciso VI, o direito de greve no inciso VII do mesmo artigo, e não tenha admitido a negociação coletiva, obedecidas as balizas constitucionais. Fosse verdadeira essa construção, estaria desmontado o clássico eixo que sustenta as relações trabalhistas, e, por extensão, as relações jurídico-estatutárias, composto por:* livre organização sindical, negociação coletiva e direito de greve. *É imperiosa, portanto, a construção de base normativa que: i) reafirme a possibilidade de livre organização dos servidores para reivindicar o que consideram seus direitos; ii) crie espaço possível de negociação, submetido aos limites constitucionais e legais; e, por fim, iii) viabilize o exercício do direito de greve, na hipótese de as negociações resultarem infrutíferas."*[37]

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

Em suma: a regulamentação do exercício desses direitos deveria ser objeto de um único projeto de lei, entendendo-se que ambos estão intrinsecamente relacionados, pois, negociação coletiva e greve são aspectos centrais de um sistema democrático de relações de trabalho. Ambos os aspectos se inserem nesses objetivos, pois permitirá aos servidores e ao Estado previsibilidade e segurança em relação à evolução dos gastos com a folha de pagamentos, evitará a cristalização de "castas funcionais" em detrimento da melhoria das condições de vida e trabalho da ampla maioria dos servidores,

37 Idem, ibidem, P.28

sinalizará à sociedade uma gestão profissional e transparente da gestão de recursos humanos no setor público, reduzirá a conflitividade das relações de trabalho entre Estado e servidores e os custos sociais de greves que poderiam ser evitadas pela existência de negociações permanentes.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A Hora do Estado Nacional e da Solidariedade Social para Salvamento do Brasil

Este texto buscou cumprir três objetivos fundamentais: i) organizar e apresentar informações, conhecimentos e argumentos, visando *qualificar o debate público* sobre o tema da reforma administrativa proposta pelo governo Bolsonaro/Guedes; ii) com isso, cumprir o papel de instrumentalizar segmentos organizados da opinião pública, tais como fundações e partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, setores de mídia etc. para a grande tarefa cívica da *sensibilização política* necessária ao discernimento das questões em jogo; e iii) permitir, por fim, que todo esse esforço conjunto – que precisa ser contínuo, coletivo e cumulativo – possa ser capaz de ajudar na *mobilização da sociedade* para o enfrentamento e superação positiva das diversas crises em curso.

No que se refere à reforma administrativa, o Brasil possui, hoje em dia, por meio das entidades representativas dos servidores, o mais completo estoque potencial de conhecimentos sobre as estruturas e as formas de funcionamento da administração pública federal brasileira. Seja por meio de estudos técnicos que elas produzem, seja simplesmente pelo conhecimento tácito que os servidores possuem sobre o cotidiano de virtudes e problemas do Estado, o fato é que são os próprios servidores públicos, os que mais têm condições de produzir a melhor explicação situacional possível e as mais adequadas e aderentes proposições ou soluções para os problemas de desenho organizacional e de desempenho institucional do governo federal.[38]

---

38 Em parceria com o Fonacate (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado), a Afipea-Sindical (Associação e Sindicato Nacional dos Funcionários do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) tem trabalhado praticamente todos os temas da Reforma Administrativa, razão pela qual julgamos pertinente lançar a público uma série de documentos chamados **Cadernos da Reforma Administrativa** (http://afipeasindical.org.br/noticias/cadernos-sobre-reforma-administrativa/), com intuito de qualificar o debate junto ao governo, parlamento, mídia, academia etc. Os assuntos que compõem os Cadernos da Reforma Administrativa estão sendo debatidos e produzidos sob a constatação de que a dimensão fiscal que vem orientando todo o conjunto de propostas e discursos governamentais sobre o tema (vide PECs 186, 187 e 188 de 2019 3 PEC 32 de 2020) é claramente insuficiente, diria mesmo, contraproducente, para uma compreensão e solução adequadas acerca dos problemas que de fato estão presentes da administração pública federal

A reforma administrativa do governo federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas.

Em síntese, no cerne das propostas do atual governo estão: como fundamento, a negatividade intrínseca do Estado; e como desiderato, a destruição de sua índole pública e potencialmente transformadora. Em consequência, se bem-sucedidas, restarão: um *Estado plutocrático*;[39] e organizações, instituições e servidores a serviço dos mercados ao máximo liberalizados e dos privilégios e *status quo* dos grupos no comando do poder político. Evidentemente, esse não é um cenário que aponte para nada parecido com soberania nacional, sustentabilidade ambiental, inovação produtiva, inclusão ou participação social.

Por outro lado, as evidências disponíveis demonstram cabalmente a relevância das organizações públicas e carreiras de Estado para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal anacrônico vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de cem anos de República, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente num contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação, frente à qual soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

---

brasileira. Desta maneira, os Cadernos da Reforma Administrativa percorrem alguns dos principais aspectos que deveriam compor o centro de qualquer reforma que de fato se pretenda voltada à racionalização da estrutura estatal e à melhoria do desempenho institucional agregado do setor público brasileiro, medido este não apenas pelo critério rápido e fácil da eficiência do gasto público, mas principalmente pelos critérios da eficácia e efetividade da ação pública.

39 Proveniente do grego, a palavra *Plutocracia* significa governo da riqueza, ou seja, trata-se de um sistema político em que o poder está concentrado nas mãos dos indivíduos que são detentores das fontes de riqueza da sociedade. A Plutocracia pode ser vista, em alguns casos, como uma forma de oligarquia, na medida em que grupos se organizam e se articulam para manterem-se no poder, controlando o governo. A Plutocracia exerce presença real quando os representantes políticos atendem interesses sobretudo daqueles que os apoiaram no financiamento do processo eleitoral, deixando de ser o cargo público uma representação legítima do voto e do povo. Deste modo, o financiador – direta ou indiretamente – exerce controle sobre as ações do seu representante no comando do governo.

Ao final das contas, ao Estado importa ser agente capaz e ativo no enfrentamento e resolução dos grandes problemas nacionais, tendo sempre como destino a melhoria das condições de vida da população e a projeção do Brasil como nação livre, soberana, sustentável, igualitária, democrática, justa etc. A reforma que importa fazer avançar, portanto, é aquela que tenha no fortalecimento das funções sociais de Estado e na valorização e profissionalização dos servidores públicos um de seus eixos principais.

Para tanto, no Brasil, o regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Adicionalmente, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho - OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional condizente, proporcionada pelo poder público, como visando incrementar uma das capacidades estatais fundamentais para colocar em marcha políticas públicas de vários tipos e abrangências.

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

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário,

o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Desta maneira, todos os aspectos apresentados e discutidos neste texto justificam a permanência de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um *regime jurídico único* (RJU) nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Com isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a *profissionalização da burocracia pública* a partir de um modelo reflexivo de gestão de pessoas e do desempenho institucional, atrelado diretamente ao ciclo laboral no setor público.

Em suma, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é, sob os mantras da produtividade e do ajuste fiscal a qualquer preço, sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio ou incompreensão dos governantes. Neste sentido, em linha oposta à agenda governamental, visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma reforma administrativa de *matriz reflexiva* e de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional. São elas:

1. 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.[40]

---

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

2. Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

3. Medidas para *aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública*: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

4. Medidas para estimular *mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público*, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.

5. Medidas de *recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos* e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.

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

Com tal conjunto de orientações sugeridas acima, o Estado nacional recuperaria poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes

---

corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

interesses presentes na comunidade política, para a construção de um referencial universalizante que se projeta ao futuro. Tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre a reforma do Estado necessária ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm nas proposições sugeridas acima um de seus pilares fundamentais.

REFERÊNCIAS.

AFIPEA-SINDICAL. **Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade.** Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Ed. Quanta, 2019.

BARBOSA DA SILVA, F. e CARDOSO JR., J. C. **Assédio Institucional no Setor Público e o Processo de Desconstrução da Democracia e do Republicanismo no Brasil.** Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa,* Fonacate, 2020.

BARZELAY, M. **The new public management: improving research and policy dialogue.** California: University of California Press, 2001.

BASSI, C. M. **Vendendo Gato por Lebre: a PEC dos fundos públicos (PEC187/2019) e uma estimativa dos parcos recursos passíveis de liberação mediante a desvinculação das fontes.** Brasília: *Nota Técnica,* Afipea-Sindical, 2020a.

BASSI, C. M. **Anacronismos da PEC 188/2019: crítica à proposta de descentralização do salário-educação.** Brasília: *Nota Técnica,* Afipea-Sindical, 2020b.

BOUCKAERT, G.; BALK, W. **Public productivity measurement: diseases and cures.** *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BUARQUE DE HOLANDA, S. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995 (original de 1936).

CALABREZ, F. **Introdução à Economia Política: o percurso histórico de uma ciência social**. Curitiba: Intersaberes, 2020.

CAMARGOS, R. **A Regulamentação do Direito de Negociação Coletiva e de Greve no Setor Público Brasileiro.** Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa,* Fonacate, 2020.

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

CARDOSO JR. J. C. e CERQUERIA, B. S. **Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional.** Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 9, nº 2, 2019.

CARDOSO JR., J. C. e PIRES, R. R. **Gestão de Pessoas e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.

CARDOSO JR., J. C. **Mitos Liberais sobre o Estado Brasileiro e Diretrizes para uma Reforma Administrativa Republicana, Democrática e Desenvolvimentista**. Belo Horizonte: RFDFE (Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico), ano 9, n. 16, 2020.

CARDOSO JR., J. C. **Brasil Rumo à Catástrofe: desmonte do Estado e condições para superação da crise**. Curitiba: Appris, 2020, no prelo.

CARDOSO JR., J. C. **Anacronismos da PEC 188/2019: equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social**. Brasília: *Nota Técnica*, Afipea-Sindical, 2020.

CARDOSO JR., J. C. **Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo: tensões estruturais das políticas públicas federais em 30 anos da CF (1988-2018).** In: CARDOSO JR., J. C. Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020.

CARVALHO, S. S. **Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil.** Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.

COSTA, J. S., SILVEIRA, F. G., AZEVEDO, B. S., CARVALHO, S. S. e BARBOSA, A. L. H. **Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado**. Rio de Janeiro: *Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Ipea, n. 86, abril 2020.

DOMINGUES, E.P; CARDOSO, D.F; MAGALHÃES, A.S; SIMONATO, T.C. **Efeitos Contracionistas da PEC Emergencial: o impacto da incerteza do pagamento de**

salários do setor público na economia brasileira. Belo Horizonte, Nota Técnica NEMEA, fev., 2020.

FAORO, R. **Os Donos do Poder.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001 (original de 1958).

FONACATE (Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado). **Exame Crítico da PEC 32/2020: dever constitucional de proteção da segurança jurídica.** Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa,* n. 13, 2020.

GALA, P. e RONCAGLIA, A. **Brasil, uma economia que não aprende**. São Paulo: Edição do Autor, 2020.

JANN, W.; REICHARD, C. **Melhores Práticas na Modernização do Estado**. *Revista do Serviço Público* v.53, n.3, p. 31-50, 2002.

NEIVA, E. R. **Gestão e Avaliação de Desempenho no Setor Público Brasileiro: aspectos críticos e discussão sobre as práticas correntes**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa,* Fonacate, 2020.

NETO, A. M. **Reforma no Pacto Federativo: implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019.** Brasília: *Nota Técnica,* Fonacate, 2020.

PIRES, R. R. **Flexibilidade, Consistência e Impactos na Gestão do Desempenho Burocrático: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil.** Brasília: OIT (Organização Internacional do Trabalho), 2010.

PRAZERES, A. H. **O Instituto da Estabilidade como Instrumento para a Manutenção do Interesse Público.** Mimeo, em: https://www.monografias.com/pt/trabalhos3/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico/estabilidade-instrumentomanutencao-interesse-publico4.shtml, 2019.

QUEIROZ, A. A. e SANTOS, L. A. **O Ciclo Laboral no Setor Público**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa,* Fonacate, 2020.

RAIMUNDO, L. C. e ABOUCHEDID, S. C. **Plano Mais Brasil do Governo Federal: análise da PEC 187/2019 – extinção dos fundos públicos, desorganização do Estado e fragilização das políticas públicas.** Brasília: *Nota Técnica,* Fonacate, 2020.

RUAS, J. A. E ABOUCHEDID, S. C. **Misalocattion (Má Alocação de Recursos)? O debate sobre produtividade e os caminhos para o crescimento econômico no Brasil**. Brasília: *Cadernos da Reforma Administrativa*, Fonacate, 2020.

SILVA, B, S. **O Princípio da Estabilidade e seu Propósito.** Mimeo, em: https://jus.com.br/artigos/55179/o-principio-da-estabilidade-eseu-proposito, 2013.

TAVARES, J. F.; GREGGIANIN, E.; VOLPE, R. A. **Subsídios à Apreciação da PEC nº 186, de 2019: medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio.** Brasília: Estudo Técnico n. 50, 2019.

TILLY, C. **Democracia**. Petrópolis: Vozes, 2007.

VIEIRA JR., R. J. A. **A Constitucionalidade da Negociação Coletiva no Setor Público Brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Textos para Discussão, n. 135, 2013.

WEBER, M. **O que é a Burocracia**. São Paulo: Conselho Federal de Administração, s/d.
Normas gerais sobre gestão de pessoal e política remuneratória

5. A Militarização da Administração Pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder?

WILLIAM NOZAKI[1]
(com a colaboração de José Celso Cardoso Jr. em partes específicas do texto)

1. OS MILITARES E A NOVA REPÚBLICA.

A presença dos militares em momentos decisivos da história do Brasil é uma constatação incontornável. No período colonial da América Portuguesa, construíram o mito fundador do território brasileiro, a Batalha de Guararapes (1648) e o conjunto de guerras e conflitos que desaguaram na construção e na manutenção da unidade territorial brasileira. No período imperial do Brasil independente, foram os principais atores da Guerra do Paraguai (1864), período decisivo que marca a ascensão militar e política das Forças Armadas brasileiras. Ascensão militar, pois foram as batalhas na tríplice fronteira que explicitaram a necessidade de modernização das técnicas e tecnologias de combate; e ascensão política, pois este é também o momento em que percebem a importância da relação entre a organização militar das armas e o nível de desenvolvimento econômico do país.

Além disso, os fardados foram artífices importantes na conformação da República e fiadores relevantes na construção da Democracia. Os militares ocuparam o primeiro plano da dominação com *presidentes empossados*, como Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, com *presidentes eleitos*, como Hermes da Fonseca e Eurico Dutra, e com *presidentes ditatoriais*, como ao longo da ditadura civil-militar de 1964. Mas também tiveram presença marcante no plano da resistência, com figuras emblemáticas

---

1 William Nozaki, bacharel em Ciências Sociais (USP), mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP), professor de ciência política e economia da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), pesquisador do Programa de Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), diretor-técnico do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (INEEP).

como o "Almirante Negro" João Cândido, os "Cavaleiros da Esperança" Miguel Costa e Luiz Carlos Prestes e o "General Marxista" Nelson Werneck Sodré.

Ao longo desse percurso, a percepção sobre a importância de montagem de uma máquina de guerra moderna passou a se fazer presente de maneira crescente no pensamento e na ação militar. Desde então, a corporação das armas passou a assumir uma progressiva influência política que andou de par com a autoconstrução da identidade das Forças Armadas como a mais importante instituição do país, a única capaz de assegurar a unidade nacional em um cenário marcado por regionalismos e pelo desinteresse ou venalidade das elites civis.

Passado mais de um século e meio do início desse processo, o trauma mal resolvido da ditadura militar de 1964 e o drama mal-acabado da abertura democrática de 1988 fizeram com que a presença dos militares na política brasileira fosse tratada como um tema solucionado ou como um assunto silenciado.

A escassez de estratégias, formulações e ações no campo civil progressista para enfrentar o tema das Forças Armadas é sintoma de como muitas vezes se subestimou no Brasil o fato de que *a transição democrática foi não somente uma conquista da sociedade civil, mas também uma obra de setores distensionistas no interior das Armas*, mais ainda: a secundarização problemática da constatação de que a própria Constituição Cidadã de 1988 assegurou às Forças Armadas o papel de garantidora de lei e da ordem, abrindo precedentes para a arbitragem de tensões entre os Poderes e de conflitos no interior da sociedade.

A Constituição de 1988 foi marcada por um modelo de transição negociada que viabilizou a permanência, no âmbito das Forças Armadas, de um conjunto de oficiais que nunca aderiram, de fato, ao projeto de abertura democrática. De um lado, os adeptos do General Sylvio Frota sempre entenderam as Forças Armadas como poder tutelador sobre a República, de outro lado, os apoiadores do General Lêonidas Pires sempre compreenderam as Forças Armadas como poder moderador da Democracia.

Essa cultura militar encontrou abrigo especialmente no sistema militar de ensino, nas escolas e academias militares, nos serviços de inteligência e no Alto Comando do Exército (ACE). Foi a partir dessas instituições que as alas menos democráticas souberam capturar o conjunto das instituições militares para um sentido conservador e anti-democrático, nos últimos anos esse agrupamento teve seu encontro histórico com o neoliberalismo e com o bolsonarismo.

A nova realidade instaurada depois de 1988 tornou essa agenda ainda mais negligenciada. O fim da Guerra Fria, o avanço da globalização, a priorização da transição política negociada e das reformas econômicas neoliberais redefiniram a agenda pública. O discurso hegemônico sobre o fim do Estado e sobre o Estado-mínimo construíram, direta ou indiretamente, uma compreensão equivocada sobre as estruturas estatais. O Estado passou a ser tratado inadequadamente apenas como sinônimo de Poderes

Executivo e Legislativo, o Poder Executivo foi resumido à mera instância de implementação de políticas públicas, enquanto as políticas públicas foram reduzidas ao nível estrito de política macroeconômica.

O pensamento republicano liberal e tecnocrático subtraiu a necessária reflexão sobre a natureza do poder e sobre a estrutura dos monopólios de uso legítimo da força e da violência por parte do Estado. Como resultado, o abandono das problematizações e preocupações sobre o modelo de relações civis-militares vigente no país, ou, mais precisamente, a tentativa de circunscrever tais questões apenas à arena da institucionalidade da política de defesa.

Tal fato se evidencia, por exemplo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Em 1996 houve a publicização da primeira Política de Defesa Nacional (PDN) da Nova República; já em 1999 a extinção do Estado-Maior das Forças Armadas deu lugar à criação do Ministério da Defesa, nesse mesmo compasso os Ministérios Militares foram substituídos pelos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. Além disso, houve a aprovação da Lei dos Desaparecidos, um primeiro passo, mas ainda incipiente, na tentativa de construção de uma política de ajuste de contas com o passado ditatorial. Esses avanços, entretanto, vieram acompanhados de restrições orçamentárias, sucateamento dos equipamentos e desestruturação dos suprimentos militares, além disso as missões de defesa foram progressivamente substituídas por atividades típicas de polícia.

No entanto, a ausência de projetos estratégicos bloqueou o desenvolvimento das Forças e, por consequência, reiterou a lógica territorial que historicamente fez com que as Armas entendessem sua principal tarefa como sendo não a defesa externa, mas a segurança interna do país. Um exemplo emblemático dessa atuação se deu no uso do Exército para desmobilizar uma greve de trabalhadores petroleiros realizada em 1996.

No governo Lula, por seu turno, houve o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008; a revisão da Política Nacional de Defesa; a ampliação do orçamento e a recomposição de parcela dos soldos; o estabelecimento de parcerias estratégicas com outras nações e com a ONU, por meio das missões de paz; além da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A tônica de fortalecimento e de reaparelhamento das Forças Armadas também se verificou na retomada de projetos estratégicos, com destaque para o início das tratativas que desaguaram mais tarde nos projetos do submarino a propulsão nuclear, dos caças supersônicos Gripen, de cooperação em ciência espacial e em tecnologia de desenvolvimento de sistemas de radares, para não mencionar a mediação brasileira no caso do Acordo Nuclear com o Irã. O aperfeiçoamento institucional do controle civil sobre os militares, entretanto, permaneceu sendo uma lacuna, e, ao contrário do que supunham alguns, o fortalecimento das Forças Armadas não se traduziu em apoio ou adesão ao projeto político e ao regime democrático em curso naquele momento.

No governo Dilma, por sua vez, o avanço da política de defesa e da relação com os militares foi marcado por um desconforto permanente e por um tensionamento crescente. Apesar do avanço materializado na publicação do Livro Branco da Defesa Brasileira e da pujança dos projetos estratégicos, a própria biografia da presidenta, uma resistente da ditadura civil-militar, já provocava incômodos entre viúvas de farda e vivandeiras de casaca. Em 2011, a instauração da Comissão Nacional da Verdade, uma iniciativa de promoção do direito à memória e à verdade no país, acirrou os ânimos já assoberbados.

Mais ainda, em 2012, em meio ao debate sobre a necessidade de revisão da Lei da Anistia, o Clube Militar divulgou nota que criticava Dilma Rousseff e as ministras que saíram em defesa dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade. A presidente promoveu uma interpelação aos militares da reserva e exigiu a imediata retirada e desautorização da nota; o pedido foi atendido, mas a relação com os generais de pijama nunca mais foi a mesma. Vale destacar: ao contrário do que imagina certo pensamento civil, os militares da reserva, a despeito de não estarem na ativa, exercem forte influência hierárquica e ideológica sobre o conjunto dos contingentes das Armas.

Além disso, o governo ainda ensaiou a tentativa de institucionalização de um Alto-Comando Unificado das Forças Armadas com a presença de civis. A iniciativa, acertada no mérito, infelizmente foi apresentada em um contexto excessivamente adverso para que pudesse ser debatida de maneira sóbria. Nesse mesmo contexto de animosidades, uma tentativa de reformulação dos currículos das academias e escolas militares naufragou precocemente. Por fim, o uso policial do Exército em grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, e o crescente emprego das fardas em questões de segurança pública, inclusive contra manifestações políticas como as Jornadas de Junho de 2013, apenas reiterou, uma vez mais, a autopercepção das Três Armas como garantidora em última instância da "ordem" e do "progresso", conceitos estes, entendidos de maneira bem particular pelas FFAA.

No governo Temer, os principais acontecimentos na política de defesa foram a remontagem do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), com status de ministério e estrutura fortalecida, sobretudo na área de política de inteligência; a revisão dos principais documentos da estratégia nacional, com novo acento reforçando o uso do dispositivo de Garantia da Lei e da Ordem (GLO); a possibilidade de que alguns crimes contra civis cometidos por militares possam ser julgados pela Justiça Militar; e a intervenção militar federal no Rio de Janeiro, acompanhada de ampliação da execução orçamentária do Exército, em um contexto já de desmonte das políticas sociais. Uma vez mais, o Estado neoliberal se mostrou mínimo no arcabouço de direitos, garantias e políticas públicas, mas máximo no espectro de uso da força, da violência e do arbítrio.

Todo esse processo desaguou nos fatídicos acontecimentos de 2018. Ao longo do processo eleitoral, a principal preocupação dos militares foi, acima de qualquer outra

prioridade, bloquear qualquer possibilidade de vitória de um candidato petista, fosse ele o presidente Lula ou seu substituto Fernando Haddad, ou qualquer outro que representasse o espectro de esquerda. As declarações públicas contra o PT, proferidas pelo então general da reserva Hamilton Mourão e pelo general da ativa Eduardo Villas Bôas, culminaram em duas publicações no Twitter do comandante das Forças Armadas, na véspera do julgamento do presidente Lula.

No primeiro deles, Villas Bôas afirmava "*nessa situação que vive o Brasil, resta perguntar às instituições e ao povo quem realmente está pensando no bem do país e das gerações futuras e quem está preocupado apenas com interesses pessoais?*" Ao que o próprio general respondia, "*asseguro à Nação que o Exército brasileiro julga compartilhar o anseio de todos os cidadãos de bem de repúdio à impunidade e de respeito à Constituição, à paz social e à democracia, bem como se mantém atento às suas missões institucionais*".

Tratava-se de uma inequívoca ameaça de intervenção das Forças Armadas no processo eleitoral, revelando seu papel que mais tarde se explicitaria de "poder moderador". Mais recentemente, o caso foi documentado, detalhado e retomado no depoimento dado pelo General Villas Boas ao CPDOC da FGV.

Diante dessa breve descrição estilizada, e dos desdobramentos políticos posteriores, uma questão de impõe: se as Forças Armadas passaram por um processo de reestruturação e recomposição nos governos do PT, qual é a origem da indisposição que fez com que os generais endossassem o processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, ainda que silenciosamente, e o processo de prisão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nesse caso explicitamente?

Para que se possa ensaiar, ainda que de maneira preliminar, um início de resposta para a questão acima, é fundamental que se leve em consideração alguns elementos importantes para a análise desse ator no período recente:

i. os militares não conformam um grupo homogêneo, e as primeiras diferenças que os caracterizam dizem respeito a especificidades e interesses de cada uma das armas, Exército, Aeronáutica e Marinha;

ii. os militares não se cindem em bifurcações políticas esquemáticas que tentam separá-los entre "nacionalistas" e "entreguistas", tampouco em dualidades econômicas simplificadoras que tentam distingui-los entre "desenvolvimentistas" e "liberais"; mais profícuo é analisar as diferenças de visão de mundo entre os militares da ativa e os da reserva e entre os generais de tropa que participaram de missões fora do país nos últimos anos e os que se concentraram nas atividades de Estado Maior, considerando, inclusive, a presença de novas matrizes ideológicas na formação das armas;

iii. os militares não necessariamente dispõem de uma estratégia prévia, organizada teleologicamente, para o país, mas talvez disponham de uma tática prévia, organizada corporativamente, para se colocarem nos principais espaços decisórios do Estado-nacional.

2. OS MILITARES E OS GOVERNOS LULA E DILMA.

Os principais projetos estratégicos das Forças Armadas levados à cabo no período brevemente sumariado acima situam-se nos governos Lula e Dilma.

A descoberta do pré-sal colocou na ordem do dia a importância da defesa da área marítima conhecida como Amazônia Azul e reativou o projeto de construção do submarino nuclear brasileiro, em um ambiente em que o governo dos EUA promoveu a reativação da IV Frota Naval para o monitoramento do Atlântico Sul, o projeto além de fortalecer a Marinha envolvia acordos de cooperação com a França.

A criação da UNASUL trouxe à tona o debate sobre a autonomia internacional sul-americana e animou os debates sobre o projeto de construção dos caças supersônicos brasileiros, em um cenário em que o governo norte-americano foi condicionado a participar das reuniões apenas como ouvinte e convidado. Este projeto, por sua vez, além de fortalecer a Aeronáutica brasileira, abriu diálogos de cooperação com o governo da Suécia.

Embora ainda não tenhamos o devido distanciamento histórico para traçar conclusões, talvez não seja ousado supor que esses projetos provocaram, a um só tempo, incômodos na mais forte das armas nacionais, o Exército, e no mais poderoso Estado do continente, os EUA, criando um clima favorável de maior alinhamento entre esses dois atores.

Se, por um lado, é bem verdade que o Exército brasileiro foi também prestigiado com projetos estratégicos, como os da cooperação espacial com a China, de artilharia antiaérea com a Rússia e do sistema de radares com a Índia, é bem possível que a aproximação com países que não faziam parte do espectro geopolítico tradicional do Brasil fosse percebida como um risco que o Exército preferiu não correr diante da possibilidade de ver o seu poder interno relativo diminuir frente à Marinha e à Aeronáutica.

Tal hipótese – preliminar, diga-se de passagem – coloca em questão um debate recorrente quando se trata da presença dos militares na política, seu suposto nacionalismo. Aqueles que se espantam com o alinhamento do Exército com os EUA se esquecem que não se trata de evento novo, outros presidentes militares como Hermes da Fonseca, Eurico Gaspar Dutra e Humberto Castelo Branco também protagonizaram projetos liberal-conservadores e de ruptura com políticas desenvolvimentistas e

nacionalistas. A desmistificação do patriotismo fardado exige que se faça uma rápida digressão sobre as bases e a tradição do pensamento militar, que, se por um lado, foi industrializante em determinado momento, por outro, não necessariamente foi nacionalista e protecionista.

Do ponto de vista político, a chamada doutrina da Escola Superior de Guerra concentrava-se em uma certa leitura elitista sobre as fragilidades do povo brasileiro para a condução de um projeto nacional e em uma certa leitura subordinada do papel do Brasil face à sua relação – também subordinada – aos EUA.

Do ponto de vista econômico, no entanto, se estabelecia a centralidade da indústria como base do poder militar nacional. Ao proceder de tal maneira, a doutrina estabelecia com clareza as diferenças entre quais eram os objetivos da industrialização (defesa, segurança e integração) e quais eram as possíveis consequências da industrialização (crescimento, emprego e renda). O seu compromisso sempre foi com o primeiro tripé, não necessariamente com o segundo.

Desse modo, o desenvolvimentismo pragmático dos militares guardava uma vantagem quando comparado ao desenvolvimentismo teórico dos civis, qual seja: tratava a industrialização como meio para a construção de um projeto nacional específico e não abordava a industrialização como um fim em si mesmo. Ao proceder de tal maneira os militares dispunham de melhores condições para congregar atores e forças capazes de levar adiante o seu projeto, dando sentido à industrialização. Ao desconsiderar esse componente, os civis incorrerem em uma abordagem assentada em uma relação frágil entre transformações na estrutura produtiva e mudanças na estrutura social, defendendo um projeto de industrialização que com o passar do tempo deixou de fazer sentido para atores e forças sociais capazes de defender esse projeto em um sentido mais progressista, de modo que a industrialização pela industrialização tornou-se uma panaceia apenas para iniciados no debate desenvolvimentista, sem estratégia, e, portanto, sem poder de articulação política ou de mobilização social.

Na perspectiva do planejamento econômico militar, a industrialização autárquica deveria levar adiante, como tarefa de construção nacional, envolvendo iniciativa privada e poder público, a constituição de três elementos fundamentais: o aço, a roda e o óleo.

A construção da indústria nacional de metalurgia e siderurgia deveria garantir os suprimentos básicos para a defesa nacional; já a constituição das malhas ferroviária e rodoviária deveriam garantir as condições logísticas para a integração nacional; ao passo que a consolidação das indústrias de petróleo e petroquímica deveria garantir o abastecimento fundamental e necessário para a segurança nacional. Não por acaso, como veremos adiante, todas essas áreas foram ocupadas pelos militares no governo Bolsonaro.

Dada as dimensões tecnológica e de financiamento exigidas por essa empreitada, ela não poderia acontecer apenas por obra do Estado, mas deveria contar com o capital privado. Dada a natureza estratégica e tática que orientava essa iniciativa, ela não poderia ocorrer apenas sob os auspícios na iniciativa privada, mas deveria contar com a coordenação do Estado e com a atuação das empresas estatais. Por fim, como em última instância essa proposição ainda estava orientada pelo projeto geopolítico da Guerra Fria, ela deveria acontecer em consonância com interesses dos Estados-nacionais aliados e dos capitais privados internacionais, fundamentalmente norte-americanos.

Sendo assim, o mais adequado é compreender que o projeto de industrialização respondia a questões pragmáticas e não ideológicas, por isso não veio acompanhado de nacionalismos. Desse modo, quando nas décadas de 1980 e 1990 o industrialismo foi sendo substituído pela financeirização, os militares não apresentaram resistência em defesa do velho projeto.

Nesse ínterim, a formação militar atuou feito uma porca sem parafuso, girando no vazio. Vale dizer: as tradições, o amor à pátria e os símbolos nacionais seguiram sendo cultivados, entretanto, a forma seguiu desacompanhada de conteúdo e esses valores subjetivos foram sendo inoculados sem estudos mais objetivos e atualizados sobre a formação e transformações do Estado, da sociedade, da cultura, da economia e do povo brasileiro. Tal defasagem construiu uma ideia abstrata de país, a-histórica, criando uma falta de identificação robusta entre a corporação e o povo, tudo isso alimentado pela garantia legal de que o ensino militar deve permanecer sendo um domínio de responsabilidade exclusiva da política das armas e não da política de educação.

Em simultâneo, nos últimos anos, esse fator foi agravado pelo fato de que as corporações militares passaram a nutrir expectativas de que seus saberes e serviços fossem melhor utilizados na estrutura da gestão do Estado, o que levou as Forças Armadas a estabelecer convênios com instituições de ensino superior de viés ortodoxo e neoliberal, o que serviu para inocular visões de mundo privatistas e tecnocráticas, além de realimentar a ideia de que as elites militares tem melhor capacidade de gestão do que as elites civis, uma percepção também fomentada pelo clima de associação entre políticos e corrupção.

Em meio a esse ambiente, as corporações militares, sobretudo no nível do oficialato, se tornaram mais permeáveis também aos discursos neoconservadores que tem se propagado pela sociedade em geral, fazendo com que os militares se posicionem reativa e corporativamente, por exemplo, diante dos Planos Nacionais de Direitos Humanos formulados pelos governos Lula e Dilma.

Essa combinação de fatores colocou os militares no lugar de fiadores da ideia de que o PT e Lula não poderiam voltar ao poder; embora reconhecessem a eleição como uma das vias institucionais possíveis para arbitrar a crise política e institucional. Desse modo, em uma conjuntura singular, marcada pela judicialização da política e pela

criminalização dos projetos de desenvolvimento promovido pela Operação Lava Jato, e em um cenário eleitoral marcado por severa polarização política, pela exacerba ção do anti-petismo, pela escassez de debates, por atentados e por fake news, o capitão Jair Bolsonaro emergiu vitorioso das urnas e os generais passaram a ter, novamente, grande influência sobre a vida política nacional.

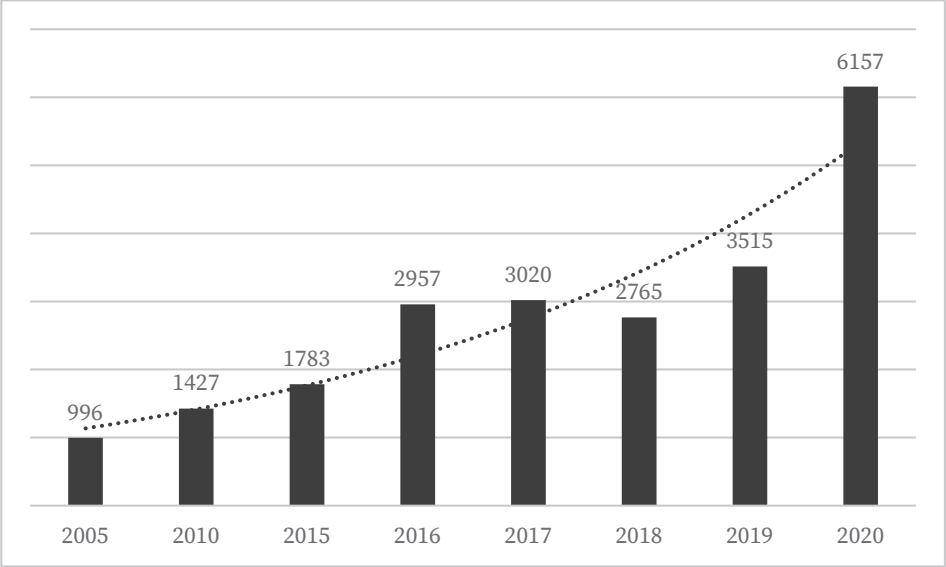
3. OS MILITARES E O GOVERNO BOLSONARO.

A trajetória da Nova República, paulatinamente, tem revelado o interesse dos militares por assuntos civis e políticos. Em um certo sentido, as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs) para intervenções em questões de violência urbana, eventos esportivos, eleições e greves das polícias militares, reafirmaram a ideia das Forças Armadas atuando como mediadora de conflitos sociais internos e reavivaram a ideia das Armas como forças eficientes em matéria de gestão e administração pública.

Além disso, é crescente o número de militares disputando as eleições: são integrantes das forças armadas, militares reformados, policiais militares, civis, bombeiros, para não mencionar a presença de milícias em processos políticos e eleitorais locais, dando novo fôlego à agenda de flexibilização da compra, do porte e do uso de armas de fogo e munições, bem como temas corporativos de natureza militar e policial. Em 2018 a chapa presidencial vitoriosa foi composta por um capitão e um general, em 2020 a eleição teve o maior número de candidatos militares dos últimos 16 anos, foram 6.755 no total.

É crescente o número de militares cedidos para cargos civis no governo federal ao longo dos últimos anos. Mas chama a atenção o salto que se observa a partir do governo Bolsonaro: de 2018 a 2020 aumenta em cerca de 55% a presença de militares na administração federal, conformando uma tendência à *militarização da gestão pública*.

Gráfico 1: Militares cedidos para cargos civis no governo federal: 2005 a 2020.



Fonte: Siape/Atlas do Estado Brasileiro e TCU. Elaboração própria.

Os militares das forças armadas conformam o grupo com maior presença na esplanada ministerial do governo Bolsonaro: até o final de 2020 esse segmento ocupou dez ministérios como titulares, quase a metade da totalidade das pastas.

Quadro 1: Ministros Militares no governo Bolsonaro (2020).

Ministros Militares no governo Bolsonaro (2020)		
Ministério	**Patente**	**Titular**
Casa Civil	General do Exército	General Braga Netto
Gabinete de Segurança Institucional	General do Exército	General Augusto Heleno
Secretaria de Governo	General do Exército	Luiz Eduardo Ramos
Secretaria Geral da Presidência	Oficial da Polícia Militar	General Jorge Oliveira
Ciência, Tecnologia e Inovações	Tenente-Coronel da Aeronáutica	Marcos Pontes
Defesa	General do Exército	Fernando Azevedo e Silva

Ministros Militares no governo Bolsonaro (2020)		
Ministério	**Patente**	**Titular**
Infraestrutura	Capitão do Exército	Tarcísio Gomes de Freitas
Minas e Energia	Almirante da Marinha	Bento Albuquerque
Saúde	General do Exército	Eduardo Pazuello
Transparência	Capitão do Exército	Wagner Rosário

Fonte: Diário Oficial da União e imprensa. Elaboração própria.

Como se pode observar, as forças armadas ocuparam áreas já tradicionalmente militarizadas, como o GSI e a Defesa, mas também marcam presença em áreas econômicas estratégicas para grandes projetos e investimentos (como Infraestrutura; Minas e Energia; Ciência, Tecnologia e Comunicações). Mais ainda, a presença desse núcleo se faz sentir na área jurídica, comandando a Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça e a CGU; além de estarem em secretarias de natureza fundamentalmente política, como nos casos da Secretaria de Governo e da Secretaria Geral da Presidência, onde também assumiram o posto de porta-voz da presidência da República. Além da presença na Casa Civil, pela primeira vez ocupada por um militar, e da presença na Saúde, área sensível ao longo da pandemia. Ademais, entre 2016 e 2020 cresceu em 34,5% o número de militares em cargos comissionados, com destaque novamente para a área da saúde.

Tabela 1: Militares cedidos para cargos civis no governo federal, por tipo de cargos.

Militares cedidos para cargos civis no governo federal, por tipo de cargos							
Cargos	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Variação 2016-2020 (Nº)**	**Variação 2016-2020 (%)**
Militares em cargos comissionados	1965	1946	1934	2324	2643	678	34,50%
Militares atuando na educação	197	157	63	174	179	-18	-9,14%
Militares atuando na saúde	642	773	718	909	1249	607	94,55%
Militares acumulando cargos temporários	32	23	16	23	37	5	15,63%

Militares cedidos para cargos civis no governo federal, por tipo de cargos							
Cargos	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Variação 2016-2020 (Nº)**	**Variação 2016-2020 (%)**
Militares acumulando cargos permanentes	121	121	34	85	72	-49	-40,50%
Militares em conselhos	0	0	0	0	8	8	_
Militares destacados para atuar no INSS	0	0	0	0	1969	1969	_
TOTAL	**2957**	**3020**	**2765**	**3515**	**6157**	**3200**	**108,22%**

Fonte: TCU. Elaboração Própria

Chama atenção a presença contundente no Ministério da Educação, fundamentalmente nas áreas ligadas ao ensino superior; no Ministério da Saúde atuando na ANVISA; no Ministério da Agricultura ocupando o INCRA; no Ministério dos Direitos Humanos, ocupando a FUNAI; no Ministério da Cidadania, ocupando a pasta responsável pelos Esportes; no Ministério do Desenvolvimento Regional, ocupando o departamento responsável pela defesa civil.

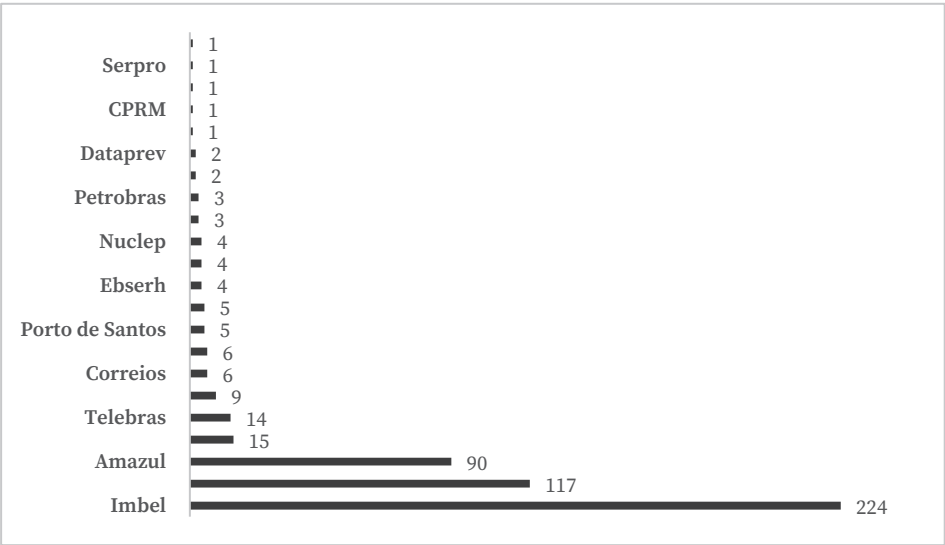
Além da atuação nas áreas finalísticas já elencadas, os militares marcam presença intensa também em áreas-meio, de gestão, em diversos ministérios, tais como planejamento, orçamento, licitação, logística, projetos e comunicação.

Há uma presença predominante de generais do Exército, enquanto os oficiais da Marinha estão concentrados na área de Minas e Energia e os oficiais da Aeronáutica no setor de Ciência e Tecnologia. Os únicos ministérios que até o momento não contam com a presença de militares em cargos estratégicos são: Banco Central, AGU e Relações Exteriores, mesmo assim, nesse último caso, a política conservadora e extravagante do atual chanceler tem deixado as forças armadas em alerta para uma eventual incidência mais contundente sobre o Itamaraty. O intento se materializa no fato de a vice-presidência, também ocupada por um general militar, ter se tornado responsável por duas agendas estratégicas na área externa: o Conselho da Amazônia e as relações entre Brasil-China.

Por todos esses motivos, não parece exagerado afirmar que os militares compõem o grupo melhor distribuído estrategicamente nos postos do governo e em condições de impor alguma tutela sobre o bolsonarismo caso a conjuntura conduza a esse cenário.

Os militares estão presentes também em postos de direção ou em conselhos de administração de algumas das maiores empresas estatais do país, tais como: Petrobras, Eletrobrás, Itaipu Binacional, Telebrás, Correios e EBSERH.

Gráfico 2: Militares em Empresas Estatais (2020).



Fonte: Poder 360. Elaboração própria.

Os militares e a indústria naval estão em diálogo. O sinal vem justamente do novo projeto Cluster Tecnológico Naval, uma articulação entre Estado e empresariado, contando com a participação dos Ministérios da Defesa e da Marinha, do BNDES, das autoridades portuárias, do Fundo da Marinha Mercante (FMM), além da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Instituto Brasileiro do Petróleo (IBP), Sindicato Nacional da Indústria de Construção Naval (Sinaval), universidades e Sebrae. O objetivo é ensaiar uma política industrial para o readensamento das cadeias produtivas ligadas à construção e reparação naval (militar e mercante). Os proponentes são empresas estatais vinculadas às áreas do governo com presença de militares, Emgepron, Amazul, Nuclep e Condor Tecnologias Não-Letais.

Para tanto, as empresas estatais ligadas a setores ou figuras militares tem sido fortalecidas, ao contrário do que acontece com as demais. A Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), vinculada à Defesa e à Marinha, teve seu capital aumentado em R$ 7,6 bilhões, já a Infraero Aeroportos, dirigida por um Tenente-Brigadeiro recebeu um aporte de R$ 1,5 bilhão, enquanto a Telebrás, subordinada à pasta do militar-astronauta, recebeu cerca de R$ 1 bilhão. No caso da Infraero o aporte do Tesouro

respondeu a exigências contratuais de contrapartidas de concessões passadas, no caso da Telebrás o aporte foi para pagar despesas básicas, medidas típicas de pré-privatização. Mas no caso da Emgepron há projetos com potencial estratégico e mobilizadores de investimentos industriais. Num e noutro caso, com ou sem projeto de desenvolvimento, fato é que os militares estão sentados em instituições com potencial efeito positivo sobre as taxas de investimento, crescimento e lucro.

Em alguns casos, a propósito, há até mesmo reminiscências da clássica articulação entre capital estatal, capital privado internacional e capital privado nacional, um exemplo está na reafirmação recente das parcerias e contratos entre a Nuclebrás Equipamentos Pesados (Nuclep), ThyssenKrupp Marine Systems e LOGSUB Soluções Logísticas. Além disso, está em análise na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um projeto que amplia o escopo de atuação da Emgepron permitindo que ela coordene a execução de projetos estratégicos não apenas da Marinha, mas também do Exército e da Aeronáutica; vale registrar, por fazer parte do complexo industrial de defesa, a Emgepron pode dispor de regimes específicos de licitação, alguns deles já tem sido utilizados para a contratação de empresas nacionais, numa espécie de política silenciosa de conteúdo local. Novamente, com ou sem direção e coordenação, fato é que os militares estão com as mãos em alavancas que podem reativar algum nível de política industrial e tecnológica, ainda que, no momento, apenas em dimensão setorial, e territorialmente restrita.

Mesmo no caso mais problemático de manifestação de falta de nacionalismo dos militares, a venda frustrada da Embraer para a Boeing, o desfecho da negociação impôs ponderações, pois, a joint venture deixava a Boeing com o controle de 80% da Embraer na área de aviação comercial, mas manteve a Embraer na área de defesa e segurança a uma distância relativa desse acordo. O ocorrido não diminuiu os riscos à soberania e não vedou a transferência indevida de tecnologia nacional com todos os seus efeitos colaterais, mas mostrou que, à sua moda, os militares estavam utilizando os seus assentos e alavancas. Não necessariamente por meio de um comando ou de uma estratégia, mas mais por instinto de estamento e ocupação de espaço, são os militares os atores posicionados sobre alguns dos principais instrumentos de política industrial, investimento e reativação do crescimento econômico.

Não se trata, com isso, de alimentar ilusões sobre um eventual nacionalismo ou industrialismo das Forças Armadas. Na estratégia de defesa dos militares, a Amazônia Verde e o Atlântico Sul são fronteiras decisivas, é bem verdade. Mas, como a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), na visão dos militares, passa pelo alinhamento automático com a potência hegemônica e pela composição com as oligarquias locais, as nossas fardas não se constrangem em se associar ao projeto neoliberal de desmonte do Estado e abertura desregrada do mercado, nem tampouco com o projeto neoconservador de degradação ambiental com predação agrária, minerária e energética, pois, nesse caso,

proteger a floresta e o mar significa, antes de mais nada, protege-los dentro dos marcos do direito privado e não das noções de bem público.

Os militares, em muitos aspectos e sentidos, fiadores desse governo, certamente não estão desatentos a esse cenário e se precisarem agir, agirão, nem de longe à moda de ditaduras e tomadas do poder como no passado, mas se valendo das próprias brechas institucionais e constitucionais vigentes, e pela ocupação que já fazem do governo por dentro. Se a reabilitação e a militarização da Secretaria de Assuntos Estratégicos, agora com poderes sobre a agenda internacional do Planalto, podem significar mais um controle sobre a política externa de Ernesto Araújo, cabe considerar a hipótese de a política econômica de Paulo Guedes também não estar a salvo dos olhares e raio de ação dos militares, os quais, não por nacionalismo ou industrialismo, mas por pragmatismo e funcionalidade, podem operar ligeira mudança na condução econômica em breve.

4. GEOPOLÍTICA E CORPORATIVISMO ENTRE MILITARES BRASILEIROS NO GOVERNO BOLSONARO.

No caso do Brasil, o recente alinhamento automático aos interesses norte-americanos se deu também pela utilização dos instrumentos das chamadas "guerras de quarta geração", ou "guerras híbridas", tais como o uso de *lawfare*, *fake news*, luta contra a corrupção[2] e a presença de milícias em processos eleitorais; mais recentemente, o Brasil permitiu a entrada de turistas norte-americanos sem visto, firmou acordos liberando o lançamento de foguetes e satélites na Base de Alcântara, estimulou a venda da Embraer para a Boeing, tornou-se aliado preferencial extra-OTAN, abriu mão do status de país em desenvolvimento para receber apoio dos norte-americanos na OCDE, tornando-se uma espécie de protetorado econômico-militar a serviço dos EUA.

Já no caso da Venezuela, em que pesem os inúmeros erros e problemas do governo Maduro, a tentativa de desestabilização do país por meio da criação de um presidente fantoche e de um movimento manipulado, sofreram reveses, daí a necessidade de mobilização dos mecanismos da guerra tradicional. Dessa vez, tendo o Brasil como um pequeno peão militar aliado, em uma escalada militar que se acelera. Tais movimentações geopolíticas podem ser percebidas a partir das movimentações dos militares no interior do governo Bolsonaro.

A Amazônia Caribenha, que atualmente conta com presença militar russa e que recentemente foi palco de uma ameaça de intervenção fracassada e constrangedora do Itamaraty, tornou-se estratégica demais para permanecer apenas sob a guarda dos

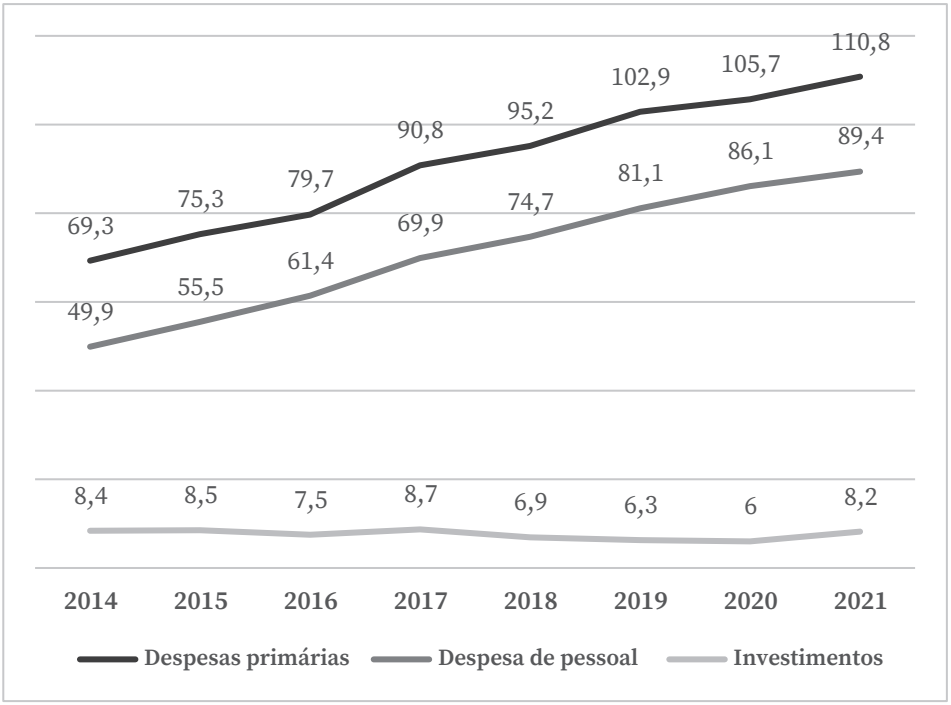
2 Ver: <https://diplomatique.org.br/conspiracao-e-corrupcao-uma-hipotese-muito-provavel/>

ministros civis de Bolsonaro, por isso a nomeação do vice-presidente, General Mourão, para comandar o Conselho da Amazônia, formalmente esvaziado da participação civil dos governadores da região.

A esse fato soma-se a divulgação dos cenários para a política nacional de defesa brasileira até 2040, que, de maneira um tanto extravagante, aponta a França como uma ameaça estratégica para o Brasil. A se considerar os interesses petrolíferos e minerários dos EUA, é compreensível que a presença francesa na Guiana e a parceria francesa no projeto do submarino nuclear brasileiro se apresentem como desconfortos para a estratégia norte-americana para o Atlântico Sul, e, dada a política de alinhamento automático do Brasil, torna-se inteligível a presença dessas preocupações nesse documento.

Do ponto de vista econômico, merece atenção a maneira como a política de defesa tem passado por incrementos que vão na contramão da política econômica ultraliberal em curso. Em 2019-2020, o Ministério da Defesa brasileiro teve seu maior orçamento histórico, R$ 105 bilhões em média.

Gráfico 3: Evolução do Orçamento do Ministério da Defesa: 2014 a 2021.



Fonte: Siafi.

A situação torna-se mais preocupante se levarmos em conta a decisão do governo brasileiro de remover diplomatas e funcionários de sua embaixada em Caracas e dos seus consulados em Ciudad Guayana e Santa Helena do Uairén, cidade próxima à fronteira com Roraima. Além disso, funcionários da embaixada venezuelana em Brasília foram notificados de que deveriam deixar Brasília, caso contrário seriam expulsos do país. Trata-se de uma ruptura diplomática sem precedentes, que, à luz dos acontecimentos descritos, sinalizam uma verdadeira escalada militar.

Nesse cenário, merece destaque a viagem de Bolsonaro aos EUA, seu encontro com Trump, suas reuniões com empresários do setor de energia e infraestrutura e sua visita às instalações militares do Comando Sul. Ao que tudo indica, as tratativas por trás dessas missões buscaram dar consequência a acordos de cooperação militar iniciados ainda no biênio 2017-2018, como o *Master Information Exchange Agreement* (de troca de informações tecnológicas militares), o *Acquisition and Cross-Servicing Agreement* (de apoio logístico e de serviços militares), o *Space Situational Awareness* (de uso do espaço exterior e aéreo para "fins pacíficos").

Considerando a nova dinâmica geoestratégica global, é importante observar a relação entre estes acordos militares de troca de informações e aqueles que foram estabelecidos, em 2019, entre o Ministério da Justiça brasileiro e o Departamento de Segurança Interna dos EUA, entre a Polícia Federal e o FBI.[3] Do mesmo modo, há que se atentar para os encontros empresariais à luz da instalação, também em 2019, do Fórum de Energia Brasil-EUA (USBEF).[4]

Um dos principais desdobramentos da última viagem de Bolsonaro aos EUA, segundo os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, foi a divulgação do acordo Research, *Development, Test e Evaluation* (RDT&E), que estabeleceu parcerias entre as Bases Industriais de Defesa dos dois países, envolvendo valores que podem chegar a US$ 96 bilhões, segundo o Itamaraty. Por trás das promessas de parceria industrial estratégica, transferência tecnológica e propriedade intelectual compartilhada, o que deve ocorrer é a projeção dos interesses americanos sobre o Brasil, em troca de alguns investimentos no país, o que vem bem a calhar para a soberania dos EUA, em um período de iminente crise econômica internacional, e para a subalternidade do Brasil, em um momento de falta de crescimento econômico, pois, a potencialização da base industrial de defesa do país pode criar algum estímulo para a indústria local, ainda que seu efeito multiplicador não seja capaz de mitigar os profundos problemas econômicos do país.

---

3 Ver: <https://diplomatique.org.br/petroleo-guerra-e-corrupcao-para-entender-curitiba/>

4 Ver: <https://www.cartacapital.com.br/economia/bolsonaro-e-a-liquidacao-do-pre-sal/>

Do ponto de vista político, a condução do processo descrito acima se tornou ainda mais dinâmica com a presença de um general da ativa, até então chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, no comando do Ministério da Casa Civil. A ascensão do General Souza Braga Netto, além de responder a questões internas de um governo envolto em problemas causados por olavistas nas redes sociais e milicianos nas ruas, serviu muito bem a interesses estratégicos e internacionais de outra monta.[5]

Essa nomeação foi seguida da elevação do status da Secretaria de Assuntos Estratégicos, que recebeu como titular o Almirante Flávio Rocha. A nova SAE recebeu como funções prioritárias a definição de estratégias para a formulação de políticas públicas de longo-prazo, além de ter recebido atribuições de assessorar o presidente na preparação de materiais de informação e de apoio para encontros e audiências com autoridades estrangeiras, sendo também responsável pela preparação e execução das viagens internacionais da presidência. Com isso, os militares passam a ter postos privilegiados para incidir tanto sobre a relação com o Congresso, quanto para monitorar as ações do Ministério das Relações Exteriores.

Tal investida segue uma lógica: ocupar os espaços dos ministros excessivamente ideológicos (olavistas) e daqueles que tem encontrado dificuldades políticas e técnicas. Não causará surpresa se, dentro em breve, os generais avançarem sobre (e sob) o Ministério da Educação e o da Economia. Nesse sentido, Augusto Heleno tornou-se ainda mais exótico no posto que ainda ocupa, um ponto fora da curva, do que um general que expressa a opinião geral dos militares de alta patente, razão pela qual vale mais escutar as falas de Santos Cruz e os silêncios de Villas Boas e Etchegoyen.

5. OS PRIVILÉGIOS DOS MILITARES VIS -À -VIS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.

Os tentáculos das armas se estendem de uma maneira mais ampla por toda a estrutura do governo, como vimos. Tal presença não só é, certamente, uma das maiores da história brasileira de todos os tempos, de fazer inveja até mesmo aos períodos militares, como também ela tem rendido outros ganhos corporativos às Forças Armadas.

Em que pesem os argumentos de defasagem salarial, a concessão de reajustes salariais aos servidores civis também alcançou os militares. Apesar do regime de trabalho de dedicação exclusiva e, portanto, serem comuns os plantões na caserna, bem como a possibilidade de serem convocados para o serviço ativo, os militares já apresentam diferenças na estrutura de remuneração como forma de refletir as peculiaridades da rotina de trabalho.

---

5 Ver: <https://jornalggn.com.br/analise/militares-milicianos-e-o-governo-bolsonaro-uma-hipotese-de-interpretacao-dos-ultimos-acontecimentos-por-william-nozaki/>

Uma das peculiaridades é a possibilidade de retorno às atividades quando são transferidos para a reserva remunerada. É o caso da prestação de tarefa por tempo certo que garante ao militar que está na condição de reserva um adicional de 30% dos proventos que estiver percebendo.

Ademais, há outros direitos remuneratórios que, embora também estendidos aos servidores civis, apresentam valores significativamente maiores para os militares. Nessa situação se enquadram o pagamento de auxílio funeral e auxílio natalidade.

Em relação ao auxílio natalidade, os servidores civis percebem, por motivo de nascimento de filho, uma quantia equivalente ao menor vencimento do serviço público, inclusive no caso de natimorto que corresponde a R$ 659,25. Por outro lado, em montante significativamente maior, há garantia do pagamento de um soldo para os militares. Dessa forma, o auxílio poderá variar de R$ 981,00 a R$ 14.031,00.

A diferença é ainda maior em relação ao auxílio funeral. Tanto para o servidor público e militar, é garantido o pagamento à família do servidor falecido de um mês da remuneração ou provento. No entanto, para os militares, o referido pagamento é estendido em caso de falecimento de cônjuge ou dependente, além de não poder ser inferior ao soldo de suboficial. Isso significa que para essa categoria é estabelecido um limite mínimo de R$ 6.169,00.

Outra diferença ocorre nas situações de exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente. Para os servidores civis, a importância não poderá exceder a três meses de renumeração. No entanto, para os militares, a importância poderá alcançar até quatro remunerações, quando o novo domicílio é classificado como localidade especial.

As diferenças remuneratórias foram intensificadas com a reforma do "sistema de proteção social" dos militares. Além de os militares irem para a reserva garantindo o soldo integral do último posto em que trabalharam, na prática, um único dia em um posto superior pode assegurar um aumento de rendimentos permanente. Dessa forma, fica garantia a integralidade dos proventos por ocasião da transferência da reserva remunerada, ao contrário do que ocorre com os servidores públicos, os quais percebem 80% das remunerações, caso permaneçam no regime próprio do serviço público. Além da integralidade, há a garantia de paridade, ou seja, qualquer aumento remuneratório dos soldos ou demais vantagens pecuniárias são estendidas aos militares da ativa e da reserva, garantindo possibilidades concretas de recomposição de poder de compra.

Outro quesito é que, ao contrário do que ocorre com a maior parte dos civis, os estudantes militares contam com tempo de serviço desde o primeiro dia, computando o período acadêmico para o tempo necessário de transferência quanto à reserva remunerada.

Mais ainda, os militares trabalham por 30 ou 35 anos antes da aposentadoria, menos do que os civis. É bem verdade que parte da carreira pode se dar em condições

difíceis e complexas, como no caso de um tenente à frente de um Pelotão de Fronteira. Entretanto, esse tipo de missão não dura a carreira toda, dificilmente passa de 5 anos quando o oficial é transferido, em geral, para uma função menos pesada em uma localidade quase sempre à sua escolha.

Nos quadros de trabalho para a maioria dos militares, além dos feriados civis, há datas comemorativas específicas da caserna, outra tradição é o meio-expediente ou a folga às sextas-feiras nos meses de dezembro e janeiro.

Os filhos de militares têm regras privilegiadas para ingressarem nas escolas militares (e estas são costumeiramente incluídas como beneficiárias das cotas para escolas públicas nas universidades federais). E o atendimento à saúde, incluído no "sistema de proteção social", vai desde o primeiro dia com a farda até o fim da vida. De três em três anos, um soldo integral a mais é recebido como auxílio-fardamento.

De fato, os militares contam com um sistema de proteção trabalhista, social e previdenciário que infelizmente não está disponível para a maioria dos cidadãos e civis brasileiros, mesmo os do setor formal da economia ou membros civis da burocracia pública. Tais privilégios foram reafirmados e ampliados nas reformas previdenciária e trabalhista: desde então os militares tem acumulado saldos e soldos e tem sido agraciados com mais e novas benesses pelo governo Bolsonaro.

Como se sabe, entre os servidores públicos, os militares são os que custam mais caro para a previdência. Apesar disso, a reforma da previdência militar sancionada em 2019 deu mais vantagens a essa categoria. Quando comparada à reforma dos trabalhadores da iniciativa privada, os militares poderão receber salário integral ao se aposentar, conforme já mencionado, não terão idade mínima obrigatória e pagarão contribuição de 10,5% (enquanto os demais pagarão entre 7,5% e 11,6%, sem garantia de paridade e integralidade), em linhas gerais, a despeito de algumas diferenças na transição, tais regras também valem para policiais militares e bombeiros dos estados.

A reforma da previdência militar veio acompanhada por aumento de gratificações que mascaram a concessão de aumento. Criou-se o adicional de disponibilidade (inerente à disponibilidade permanente e à dedicação exclusiva do militar, a variar entre 5% a 41% do soldo, conforme a patente). No entanto, a reforma não trouxe nenhuma vedação sobre atividades que o militar possa desempenhar após o cumprimento da rotina de trabalho nas organizações das Forças Armadas e sobre a percepção do referido adicional quando o militar é reformado, uma vez que, conforme disposto no Estatuto dos Militares, não podem ser convocados ou mobilizados para a prestação de serviço. Dessa forma, as seguintes críticas podem ser enumeradas em relação ao seguinte percentual:

i. Percepção do adicional para militar reformado, quando o mesmo não poderá ser convocado à prestação de serviço. Nesse caso, é necessário refletir

se há dedicação exclusiva, já que a própria lei veda a convocação do militar reformado para a prestação de serviço; e

ii. Não restringe o recebimento do referido adicional quando o militar desempenha outras atividades (docência, tarefa por tempo certo, por exemplo).

Dessa forma, os militares foram a única carreira do serviço público a ter aumento salarial, por meio de aumento de gratificações, garantido para o período de 2020 a 2023, enquanto o congelamento foi a regra geral para todas as demais categorias. Esse aumento pode alcançar 72% no caso dos militares de patentes mais altas, com a inclusão de outros benefícios relacionados à reforma na carreira militar, tais como: criação do adicional de disponibilidade e aumento do adicional de habilitação.

Cabe citar a gratificação de representação[6] que já existia na estrutura remuneratória anterior. No entanto, a reforma dos militares exclui o recebimento da gratificação do desconto de pensão militar, representando um aumento indireto do valor líquido recebido pelos militares.

Situação igualmente questionável está no aumento da ajuda de custo quando os militares são transferidos para a reserva remunerada. Por ocasião da reforma, a quantidade de ajuda de custos teve aumento de 100%, passando de 04 para 08 remunerações, sem qualquer abatimento de imposto de renda. A justificativa utilizada para o referido aumento é o fato de os militares não apresentarem FGTS. Destaca-se que os servidores públicos também não apresentam FGTS e tampouco são beneficiados por quantias dessa magnitude quando se aposentam. Para um oficial de mais alta patente, o valor pode alcançar, no mínimo, R$ 193.000,00.

A justificativa apontada para tamanho benefício é a defasagem salarial entre militares e carreiras do Poder Executivo. Conforme audiência realizada no dia 21 de novembro de 2019, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE): delegados e peritos da Polícia Federal, por exemplo, começam a carreira ganhando R$ 22.672, podendo chegar a R$ 31 mil. Valor semelhante ao de um auditor da Receita Federal, que entra no serviço público recebendo R$ 21 mil, podendo atingir R$ 29 mil no topo de sua carreira. Um advogado da União também recebe R$ 21 mil ao tomar posse, chegando a R$ 27,3 mil no auge.

Diplomatas, gestores, analistas do Banco Central e algumas outras categorias também já entram no serviço público civil recebendo mais que diversas categorias de

---

6 É uma parcela remuneratória devida aos oficiais-generais; e em caráter eventual, conforme regulamentação, aos militares em cargo de comando, direção ou chefia de organização militar, conforme regulamento de cada Força Armada; pela participação em viagem de representação ou de instrução; em emprego operacional; ou por estar às ordens de autoridade estrangeira no País.

militares no topo da carreira. O salário base desses cargos é de R$ 19 mil, chegando a R$ 27,4 mil no topo das carreiras civis. Funcionários da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e mesmo policiais militares do Distrito Federal também ganham mais hoje que os militares das três Forças Armadas.

A diferença salarial entre os militares e os grupos apontados existe. Mas nos argumentos utilizados não são abordadas especificidades remuneratórias dos militares que as carreiras civis não apresentam. Para isto, basta verificar que tais carreiras não fazem jus a auxílio natalidade de mesmo montante, não apresentam paridade e integralidade e sobretudo não recebem adicionais ou gratificações quando se aposentam. Além disso, todos os adicionais e gratificações que os militares possuem se mantém por ocasião da transferência para a reserva remunerada. Por outro lado, os civis não mantêm as gratificações que recebem quando se aposentam.

Dessa forma, a afirmação de que os servidores civis recebem salários maiores do que os militares requer uma análise intertemporal dos rendimentos que não deve ser negligenciada.

Por fim, na tramitação ora em curso referente à reforma administrativa (PEC 32/2020; nova EC 109/2021 emergencial etc.), tampouco os militares serão contemplados, restando aos trabalhadores civis da estrutura administrativa brasileira arcar com o ônus praticamente integral de uma reforma que já é, sabidamente, mais uma peça no arco de reformas trabalhista e fiscal pertencente ao projeto liberal-fundamentalista de mercado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A presença dos coturnos é uma constante na vida política brasileira. Embora a relação entre civis e militares tenha sido uma agenda secundarizada pelo campo progressista no ciclo da Nova República, essa sempre foi uma questão latente que veio à tona diante da crise institucional brasileira dos últimos anos.

Os avanços e contradições na política de defesa dos governos Lula e Dilma trouxeram à tona tensões pretéritas e conflitos presentes que explicitaram a insatisfação das Forças Armadas com o projeto político em curso naquele momento, e por isso os generais passaram a atuar como *poder moderador* ao longo do processo político e eleitoral do último período.

Além de exercerem papel fundamental na vitória e na assunção de Bolsonaro, os militares conformaram o grupo que ocupou a estrutura do Estado de maneira mais estratégica e intensa, tal posicionamento tornou essa corporação um ator privilegiado para influenciar e mediar conflitos nas mais diversas áreas do governo.

Desde então, os militares têm exercido seu poder de agenda, de veto e de tutela governamental, conformando um cenário em que as fardas têm atuado, na prática, como Poder Moderador da República. Apesar de o governo estar apenas no meio de seu mandato, é lícito supor que os militares têm atuado como fiadores de Bolsonaro e como tutores, em última instância, do próprio bolsonarismo em voga no país.

Se, por um lado, a conjuntura deixa claro que Bolsonaro precisa dos militares, por outro lado, ainda não é evidente até que ponto os militares também precisarão do bolsonarismo para se manter no poder doravante.

Por todos esses motivos, é importante ressaltar, as forças armadas brasileiras tem se movido não por qualquer espírito nacionalista, estatista ou desenvolvimentista, mas muito mais por interesses geopolíticos que as fizeram estabelecer um compromisso estratégico de alinhamento pleno e automático aos EUA, com a entrega dos recursos naturais estratégicos do país e com um pragmatismo associado ao neoliberalismo, e também por interesses corporativistas que as permitiram conquistar uma reforma da previdência benéfica, uma reforma favorável da carreira militar, além de inúmeros cargos bem remunerados e de confiança no interior do governo. Ademais, os militares estarão ausentes das medidas restritivas e punitivas que se anunciam pela reforma administrativa em tramitação via PEC 32/2020 e demais medidas legislativas de flexibilização e precarização dos contratos de trabalho no setor público e de contenção dos gastos públicos com pessoal. Tudo isso em um ambiente em que as fronteiras brasileiras ganham uma importância geopolítica sem precedentes. Não é apenas Bolsonaro que se cerca de militares, os militares também cercam o governo Bolsonaro.

Desde que foi eleito, Jair Bolsonaro nunca fez questão de esconder ou omitir a sua dívida com as Forças Armadas: "*o senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui*", afirmou o presidente capitão ao então General Eduardo Villas Boas referindo-se à sua eleição.

Nos últimos dois anos essa dependência se intensificou. No interior do governo a ruptura do bolsonarismo com o *lavajatismo jurídico*, a perda de força relativa do *olavismo ideológico*, somado às tensões com parte da grande imprensa e o desconforto de parcela do empresariado, criaram um ambiente de reacomodação de forças que resultou na ampliação dos espaços ocupados pelos militares no governo. A cada novo embate ideológico derrotado, a cada nova suspeita de corrupção e ilícitos envolvendo o clã Bolsonaro e a cada novo erro de política pública por parte dos civis, os militares avançam pelo menos uma casa no tabuleiro. Sendo assim, ora sob efeito da adesão irrestrita, ora sob o argumento da redução de danos, os militares se posicionam como fiadores e tutores, mas também, cada vez mais, corresponsáveis pelos erros e acertos do governo Bolsonaro.

Esse movimento não sofreu nenhuma resistência efetiva por parte dos setores da sociedade civil e paulatinamente foi sendo normalizado e naturalizado. Enquanto

parcela dos atores políticos à esquerda acreditou no mito de que os militares brasileiros seriam nacionalistas ou estatistas, parcela dos atores políticos à direita reiterou a ideia de que os militares seriam politicamente imunes à corrupção e tecnicamente superiores em matéria de gestão. Ledo engano. Essa mitologia tem sua origem no reconhecido papel exercido pelos militares na formação do Estado e no desenvolvimento da industrialização ao longo do século XX. Mas os militares de ontem não se equivalem aos de hoje.

Desde a vitória liberal-conservadora, ainda no período da ditadura, o que impera nas Forças Armadas em matéria de geopolítica é a defesa do alinhamento automático ao governo norte-americano. Essa escolha desobrigou boa parte dos nossos militares de se empenhar na formulação de estratégias nacionais, liberando tempo e energia para que se concentrassem prioritariamente em interesses corporativos da caserna. Para além de "neoliberais" ou "neodesenvolvimentistas", os militares brasileiros tornaram-se "corporativistas".

É com esse espírito que parte significativa dos militares têm avançado dentro do governo Bolsonaro, em ministérios e empresas estatais. Sendo assim, os militares se embaraçam não apenas como fiadores dos problemas do governo, mas também como seus responsáveis.

Vejamos alguns dos problemas nos ministérios encabeçados por militares. Como é possível confiar na superioridade ética e moral de uma Casa Civil que conduz reuniões ministeriais tão desqualificadas quanto aquela que veio a público em 2020? Como crer na competência estratégica de um GSI que não identifica drogas em aviões da FAB e em um ministro que se deixa gravar em conversa particular pela imprensa? Como acreditar no espírito republicano de uma Secretaria de Governo que admite interferências na Polícia Federal ou em um ministro da Secretaria Geral que acolhe interesses pessoais da família presidencial? Como é possível sustentar a vocação nacional de uma pasta de Ciência e Tecnologia em desmonte acelerado e que se posiciona de maneira pouco estratégica em um tema tão crucial como o da tecnologia 5G? Como defender o espírito inovador de uma área de Minas e Energia impactada por desmontes e apagões? Como apostar em Transparência em um governo movido a fake news? Como admitir que a área de Infraestrutura tenha posições tão refratárias contra investimentos públicos? Como aceitar uma vice-presidência que se responsabiliza pelas relações com a China e pela Amazônia no período em que o país mais tem esgarçado o diálogo com o país asiático e tem batido recordes de desmatamentos e queimadas?

Por todos esses e outros motivos não é mais possível isentar as alas militares da responsabilidade e da cumplicidade com o desastre protagonizado por Bolsonaro. O caso do atual ministro da saúde, general Eduardo Pazuello, é dos mais emblemáticos na desmistificação da suposta aura de competência política, intelectual e administrativa dos militares.

Pazuello entregou o comando da 12º Região Militar, mas se recusa a ir para a reserva, criando uma indesejável mistura entre Forças Armadas e Poder Executivo. O general não domina nem mesmo os saberes que deveriam compor seu repertório militar, não entende de geografia (ao tratar da propagação da pandemia, associou o inverno no hemisfério Norte do globo à região Nordeste do Brasil), não entende de Estado (afirmou que não conhecia o SUS), não entende de planejamento (deixou de coordenar as ações dos entes federativos), não entende de distribuição (deixou mais de 6,8 milhões de testes contra a COVID-19 vencerem em estoque) e não entende de logística (atrasou a definição sobre a compra de seringas, agulhas e insumos para a vacina).

Algumas áreas sensíveis passam por intenso processo de militarização: na gestão socioambiental há mais de 90 militares alocados em áreas como Funai, Ibama, ICMBio, Sesai, Incra, Mapa, Funasa, FCP, além do Ministério do Meio-Ambiente e do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. No Ministério da Saúde, apenas durante o período de pandemia, foram nomeados pelo menos 17 militares.

O quadro não é diferente nas empresas estatais e autarquias, há uma plêiade de militares nomeados em boa parte delas: Amazul, Caixa, Casa da Moeda, Chesf, Correios, CPRM, Dataprev, EBC, Ebserh, Eletrobras, Emgepron, EPL, Finep, Imbel, INB, Infraero, Nuclep, Petrobras, Serpro, Telebras, Valec. Em muitas dessas empresas a tônica segue na contramão da linha geral da política econômica do próprio governo, ao invés de desinvestimentos algumas foram brindadas com capitalização, ao invés de privatização se indica que algumas devem passar apenas por fusões.

Tal presença já garantiu aos militares importantes acordos internacionais de defesa, ratificando o alinhamento automático com os EUA, além da ampliação do orçamento do Ministério da Defesa e do fortalecimento de projetos e empresas a ele vinculadas. Mais ainda, não faltam ganhos corporativos para as armas: privilégios previdenciários, como aposentadoria integral e sem idade mínima, reajustes reais do soldo de cerca de 13%, o que não ocorreu com o salário mínimo, e aumento de adicionais, bonificações e gratificações diversas. Em empresas estatais, por exemplo, o pagamento de jetons para militares subiu cerca de 9,7% em 2020, para não mencionar ganhos adicionais e cumulativos com cargos de confiança e adjacências. A amplitude dos ganhos corporativos e em proventos pessoais indica que os militares não retornarão para os quartéis de maneira automática ou voluntária, qualquer que seja o próximo governo.

O quadro deveria causar preocupação, inclusive, dentro das próprias Forças Armadas. Pois a boa reputação e a confiança de que ainda desfrutam os militares na opinião pública rivaliza a cada dia com as digitais impressas pelos fardados nos erros do governo. Além disso, ao aceitarem o desgoverno da atual política externa, os militares se colocam em posição subalterna para a interlocução com EUA, China, União Europeia e até mesmo com alguns países vizinhos.

Sendo assim, em tempos nos quais se debatem as possibilidades de construção de uma "frente ampla ou popular", a defesa de um Legislativo "livre, independente e autônomo" e a reconstrução de um Estado que promova "a vida, a saúde, o trabalho e os direitos", a consolidação de uma "democracia viva e forte" no Brasil passa por um pacto que assegure o retorno dos militares aos quartéis, para o bom exercício das suas funções constitucionais. Um Brasil verdadeiramente democrático deve dispensar definitivamente a tutela das fardas e instalar de modo permanente o comando civil sobre o monopólio estatal da força e das armas.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CARVALHO, Maria Alice (org.). **Para pensar o Exército brasileiro no século XXI**. Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2019.

COELHO, Edmundo Campos. **Em Busca de Identidade: O Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

COUTO E SILVA, Golbery. **Planejamento Estratégico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CUNHA, Paulo Ribeiro. **Militares na política ou política entre os militares: uma falsa questão**. In: Barbosa, Jefferson Rodrigues (org.). *Militares e política no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular, 2018.

DEO, Anderson. **Uma transição a long terme: a institucionalização da autocracia burguesa no Brasil**. In: Pinheiro, Milton (org.). *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo, Boitempo, 2014.

MEIRELLES, Bolivar Marinho Soares. **Ideologia na educação do militar brasileiro**. In: Barbosa, Jefferson Rodrigues (org.). *Militares e política no Brasil*. São Paulo, Expressão Popular, 2018.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Militares: pensamento e ação política**. Campinas, Papirus, 1987.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. **Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz**. Coimbra, CES, 2016.

SECCO, Lincoln. **A hegemonia tardia**. In: Pinheiro, Milton (org.). *Ditadura: o que resta da transição*. São Paulo, Boitempo, 2014.

STEPAN, Alfred. **Os Militares e a Política**. Princeton: Princeton University Press, 1971.

ZAVERUCHA, Jorge. **Relações civis-militares: o legado autoritário da Constituição de 1988**. In: Teles, Edson (org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo, Boitempo, 2010.

VIEIRA, Ricardo Zortéa. **Em busca da supremacia: guerra multidimensional no Cone Sul e a transformação estrutural brasileira do século XX**. Tese de Doutoramento. IE/UFRJ, 2018.

VICTOR, Fábio. **Mal-estar na caserna**. São Paulo, Revista Piauí, Edição 138, março 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/mal-estar-na-caserna/>

VICTOR, Fábio. **O vice a cavalo**. São Paulo, Revista Piauí, Edição 147, dezembro 2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/?s=militar>

6. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico.

WELLINGTON NUNES[1]
(com a colaboração de José Celso Cardoso Jr. em partes específicas do texto)

1. INTRODUÇÃO.

A proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) que o governo enviou ao Congresso Nacional no dia 3 de setembro de 2020 levou quase dois anos para ficar pronta, mas ainda se parece mais com os programas eleitorais de governo – construídos a toque de caixa, com o objetivo de apresentar um conjunto de intenções em períodos de campanha. Um bom indicador disso é que a principal justificativa apresentada para o projeto, por parte do governo, é a afirmação genérica de "acabar com os privilégios dos servidores públicos". O argumento subjacente é que o setor público nacional, por ter supostamente crescido de maneira descontrolada nas últimas décadas e possuir remunerações que imaginam exorbitantes quando comparadas com as do setor privado, ocuparia cada vez mais espaço no orçamento, ameaçando a solvência fiscal do Estado.

O problema principal é que a equipe econômica do governo nem se deu ao trabalho de sustentar esse argumento em um diagnóstico amplo e detalhado sobre o funcionalismo público nacional. Um estudo desse tipo teria condições de oferecer uma explicação mais precisa – informando, por exemplo, a dimensão e a localização exata dos supostos privilégios que se pretende combater. Sem isso, o que se tem é uma proposta ancorada em um conjunto de impressões – ideológicas, vale dizer: de baixa fundamentação técnica – acerca do serviço público nacional. Esse caráter impressionista tem ficado cada vez mais claro desde que a PEC32/2020 foi finalmente enviada ao Congresso e pôde ser exposta ao escrutínio público – seja por meio dos Cadernos da Reforma Ad-

---

1 Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Paraná, atualmente participa de um programa de pós-doutoramento no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da mesma instituição, onde atua como professor e pesquisador. É bolsista do Programa Nacional de Pós-Doutoramento (PNPD/CAPES).

ministrativa publicados pelo Fonacate, seja em publicações sobre o tema na imprensa e em outros espaços.[2] Dessa forma, já se sabe que a pré-noção genérica que orienta a proposta é falaciosa por pelo menos quatro razões.

Em primeiro lugar, o Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e que reúne informações detalhadas sobre o setor público nacional, mostra claramente que a evolução do número de vínculos, no período 1986-2017, ocorreu sobretudo nas esferas estadual e municipal, acompanhando a expansão da prestação de serviços (saúde, educação, e assistência social) à população (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, o emprego privado é dominante no país e cresce de maneira muito mais intensa do que o emprego no setor público (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Em terceiro, não há crescimento acelerado das despesas em função do aumento do número de servidores: considerando o período 2006-2017, houve crescimento moderado das despesas com servidores civis da ativa nos três níveis federativos, mas estabilidade dessa despesa como proporção do PIB (Lopez & Cardoso Jr., 2020).[3] Por fim, as discrepâncias entre as remunerações dos setores público e privado são muito menores do que sugerem comparações metodologicamente questionáveis, como as que se baseiam apenas em médias gerais para os dois universos. Utilizando-se comparações mais adequadas, constata-se que: i) a remuneração do setor público nacional é imensamente heterogênea; ii) as maiores discrepâncias em relação ao setor privado se concentram entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas e de especialistas na organização da administração pública (Sacchet de Carvalho, 2020).

Com o objetivo geral de contribuir com o debate acerca da reforma administrativa, este texto usa dados de remuneração (produzidos a partir do Atlas do Estado Brasileiro) para tentar identificar a elite salarial do serviço público federal, quão numerosa ela é e qual o seu impacto fiscal. De antemão, esclareça-se que o termo *elite* é utilizado neste trabalho em sentido bem mais estreito do que normalmente ocorre nos trabalhos dessa agenda de pesquisa (por isso recorri à expressão "elite salarial") – sem se referir, por exemplo, ao *background* social e às carreiras políticas dos agentes.[4]

---

2 Veja-se, por exemplo, *Desigualdade entre servidores varia por atividade, poder e região do país*. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/desigualdade-entre-servidores-varia-por-atividade-poder-e-regiao-do-pais.shtml?pwgt=kv2b5hvzdm5p3ey78ummclkdlyufhe04rzk93et3m8wvcnpe&utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwagift. Acesso em: 03.11.2020.

3 Ibid. ver especialmente gráfico 5.

4 Apesar do termo *elite* possuir conotações coloquiais tanto positivas (para se referir àquilo que há de melhor, como elite esportiva ou atiradores de elite, por exemplo) quanto negativas (para se referir pejorativamente a determinados grupos ou situações sociais), neste trabalho *elite* é utilizado como conceito que descreve grupos minoritários de poder e/ou prestígio, geralmente responsáveis pelo controle de recursos ou processos relevantes, como no caso da elite salarial do setor público. Uma síntese das exigências teóricas

Para tanto, o texto tem duas seções além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira delas, lança-se um olhar comparativo sobre o emprego público no Brasil a partir de dados recentes: há hipertrofia no setor público nacional? Ele vem crescendo de maneira descontrolada? Na segunda seção, procura-se identificar a *elite salarial* do funcionalismo público federal, sua localização na burocracia federal e estimar seu impacto fiscal. A última seção reúne os principais achados do estudo.

2. UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL.

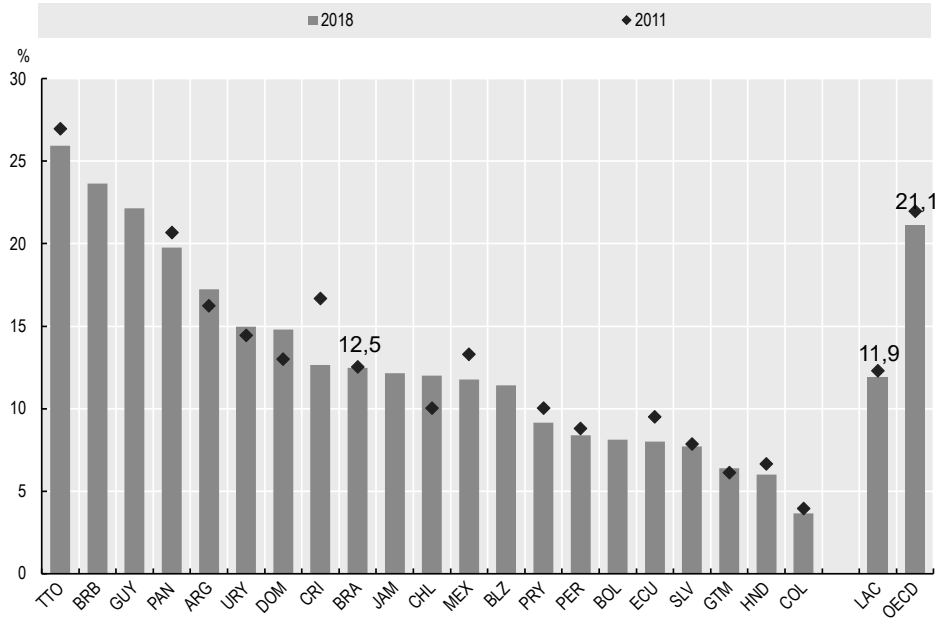
A terceira edição do *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*, um projeto conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicada em março de 2020, oferece grande quantidade de evidências quantitativas e qualitativas sobre o funcionamento dos governos da região. Um dos capítulos do documento oferece uma visão panorâmica sobre o emprego público nos países da América Latina e do Caribe (ALC), permitindo tanto a comparação entre eles quanto com a média dos países da OCDE.

A partir desse exercício comparativo é possível verificar duas coisas: se o lugar do emprego público no Brasil destoa de fato da realidade internacional, isto é, se há muito mais funcionários públicos aqui do que em outros lugares; e se houve crescimento acelerado desses números na última década, ou seja, se o emprego no setor público cresce mais no Brasil do que em outros países. Os dados estão nos gráficos 1 e 2.

---

e metodológicas dessa agenda de pesquisa pode ser encontrada em Perissinotto e Codato (2015). Outras publicações sobre o assunto (*working papers*, *newsletters*, bancos de dados etc.) podem ser acessados no sítio do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil: http://observatory-elites.org/.

Gráfico 1 – Participação do emprego no setor público no emprego total, 2011 e 2018



Fonte: OCDE (2020)

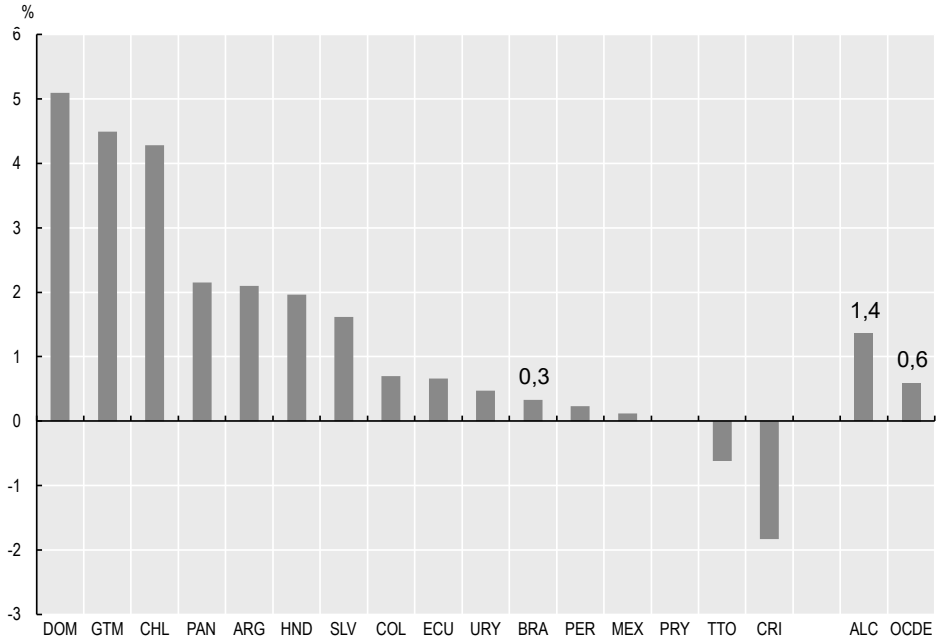
O gráfico 1 mostra a participação que o emprego no setor público tem no emprego total para os anos de 2011 e 2018, em 21 países da América Latina e do Caribe (ALC) para os quais havia dados disponíveis. Duas informações se destacam. A primeira delas é que o Brasil não apenas está longe do grupo de países com as maiores proporções de emprego público em relação ao emprego total – como Trinidad e Tobago (25,9%), Barbados (23,6%) e Guiana (22,1%) – mas também está atrás de países como Argentina (17,2%) e Uruguai (15%). Com taxa de 12,5%, fazemos parte do grupo intermediário formado por Costa Rica (12,7%), Jamaica (12,1%), Chile (12%) e México (11,8) – grupo situado muito próximo à média dos países da região (11,9%) e bem distante da média da OCDE (21,1%).

A segunda informação a ser destacada é que não houve, para o caso brasileiro, crescimento no período considerado, ou seja, a proporção do emprego público no emprego total permaneceu exatamente a mesma entre 2011 e 2018. O Chile, por exemplo, saiu de 10% para 12%; a República Dominicana, de 13% para 14,8%; a Costa Rica, por sua vez, declinou de 16,7% para 12,7%, mas continua à frente do Brasil.

O gráfico 2, por seu turno, mostra a taxa média de crescimento anual do emprego público para o período 2011-2018, em 16 países da região para os quais havia dados disponíveis. Nesse quesito, não apenas ficamos muito longe do grupo com as maiores

taxas de crescimento, composto por República Dominicana (5,1%), Guatemala (4,5%) e Chile (4,1%), mas também do grupo intermediário, integrado por países como Panamá (2,1%), Argentina (2,1%), Honduras (2,0%) e El Salvador (1,6%). Exceção feita aos dois casos com média negativa (Trinidad e Tobago e Costa e Rica), o Brasil (0,3%) integra o grupo com as menores taxas de crescimento junto com Peru (0,2%) e México (0,1%) – taxas que estão bem abaixo da média para os países da América Latina e Caribe (1,4%) e da OCDE (0,6%).

Gráfico 2 – Taxa média de crescimento anual do emprego no setor público (2011-2018)



Fonte: OCDE (2020).

Em suma, os dados produzidos pela OCDE e BID nos permitem constatar duas coisas. Em primeiro lugar, não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE. Em segundo lugar, a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média da OCDE – que, por já possuírem setores públicos mais robustos do que os dos países latino-americanos e caribenhos, tendem a ter uma crescimento mais lento nesse quesito.

3. EM BUSCA DA ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL.

As constatações da seção anterior – i) não há hipertrofia no setor público nacional e ii) o crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve bem abaixo das médias observadas na ALC e na OCDE – não dizem nada sobre os níveis de remuneração praticados por aqui.

Quanto a este aspecto, um estudo encomendado pelo governo brasileiro ao Banco Mundial e publicado em novembro 2017 mostrou que: i) o funcionalismo público nacional não era grande para os padrões internacionais; e ii) as remunerações dos servidores públicos eram, em média, 17% maiores do que as do setor privado. Além disso, o documento mostra que os prêmios salariais se concentravam nas esferas estadual (31%) e federal (67%) – na esfera municipal os salários dos servidores estavam, em média, 1% abaixo dos praticados no setor privado (Banco Mundial 2017, p. 45-46).

Essas informações já deveriam ser suficientes para desencorajar uma proposta de reforma administrativa nos moldes daquela que foi enviada pelo governo ao Congresso. Isso porque a PEC 32/2020 trata os servidores públicos como se fosse uma categoria homogênea, o que está muito longe da realidade. Onde, então, estariam os tais privilégios que o governo anuncia que vai combater? Ainda segundo o estudo do Banco Mundial, as remunerações são mais elevadas entre os militares e excepcionalmente altas no Ministério Público Federal e nos poderes Legislativo e Judiciário (Idem, p. 44). Essas categorias, no entanto, não fazem parte da reforma administrativa pretendida pelo governo – o texto enviado ao Congresso exclui justamente esses segmentos das propostas contidas na PEC 32/2020.

De qualquer forma, mesmo quando se considera apenas o âmbito federal, a heterogeneidade salarial[5] entre os servidores ainda é imensa (Lopez & Guedes 2019) e, por causa disso, propostas de ajustes paramétricos (como a PEC 32/2020) tendem, por um lado, a não obter resultados significativos na diminuição das desigualdades entre as carreiras, e por outro, a comprometer a prestação de serviços à população.[6]

Dessa forma, se o objetivo for, de fato, combater *privilégios* existentes no setor público, a primeira coisa a ser feita deveria ser identificá-los com precisão. É digno de nota que alguns dos "*privilégios*" que a PEC 32/2020 anuncia que pretende comba-

---

5 É importante destacar que essa heterogeneidade salarial não é explorada no referido estudo do Banco Mundial. Em outros termos, embora aponte (corretamente) que as remunerações mais altas se concentram em algumas categorias do serviço público, o estudo dá mais ênfase ao custo total do funcionalismo como proporção do PIB, perdendo de vista a heterogeneidade existente.

6 Sobre esse assunto, ver Sacchet de Carvalho (2020) e Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho e Barbosa (2020).

ter – como adicional por tempo de serviço, licença-prêmio e aposentadoria compulsória como modalidade de punição – já deixaram de existir no serviço público federal há mais de 20 anos, embora permaneçam em alguns casos no âmbito subnacional (ANPPREV 2020).[7]

Portanto, o objetivo fundamental deste texto, como já se adiantou, é justamente problematizar algumas dessas questões e embasar de modo mais apropriado o tema da elite salarial no setor público federal brasileiro. Para tanto, utilizo uma base de dados produzida a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) contidos no Atlas do Estado Brasileiro, que contém informações relativas aos vínculos de trabalho ativos e permanentes no setor público federal civil brasileiro, nos três poderes, para anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018.

- ***Critério Fraco: proporção de vínculos federais acima da mediana do Judiciário***

O primeiro exercício para tentar identificar a elite salarial no funcionalismo público federal foi considerar apenas os *vínculos civis do setor público federal* com remunerações acima da mediana do Judiciário – que, como se sabe, é a maior entre os três poderes da República, e cujas distâncias em relação ao Executivo e ao Legislativo vem aumentando desde 2005 (ver gráfico 3). Foram selecionados, então, apenas os *vínculos civis do poder público federal* cujas remunerações mensais médias, no ano em questão, eram superiores à mediana do Judiciário no mesmo ano.[8]

---

7 Esses componentes adicionais e indenizatórios das remunerações são deliberadamente usados de modo pejorativo no discurso oficial da reforma para cristalizar uma ideia de abusos, ilegalidades e imoralidades no interior do setor público, prestando-se, com isso, a produzir uma visão negativa do Estado e dos próprios servidores junto à opinião pública e classe política, com o intuito de minimizar resistências, angariar apoios (sobretudo da grande mídia diretamente interessada nesta pauta) e, assim, facilitar a tramitação e aprovação das penalidades contidas na PEC 32/2020. Que fique claro: uma coisa são os excessos e jeitinhos que de fato ainda existem em fração minoritária de cargos carreiras espalhadas pelos três níveis de poder e de governo no Brasil, e que evidentemente precisam ser identificados e extirpados. Outra coisa, bem diferente e legítima, são determinados componentes das remunerações a que a maior parte dos servidores tem direito e que, não obstante, precisam ser computados como elementos integrantes de suas remunerações correntes e assim considerados para fins de aplicação do teto remuneratório de caráter constitucional. Para uma especificação detalhada dos componentes que integram as remunerações dos servidores públicos, diferenciando os valores que devem integrar as remunerações mensais daqueles que não o devem, ver o manual de orientação da RAIS (2019).

8 Todas as remunerações médias mensais, por ano, foram corrigidas pelo INPC de dezembro 2019 e incluem eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros.

A escolha da mediana, ao invés da média, para identificar a quantidade de valores localizados acima de determinado patamar de remuneração, é uma opção metodologicamente mais adequada porque há grande discrepância salarial no interior da distribuição de rendimentos dos servidores públicos – o que poderia distorcer a média drasticamente. A mediana, como se sabe, é o valor que divide a amostra exatamente ao meio, 50% das observações acima e 50% abaixo do valor em questão. Os valores das medianas salariais do Judiciário, para os anos aqui considerados e a preços de dezembro de 2019, estão na tabela 1.

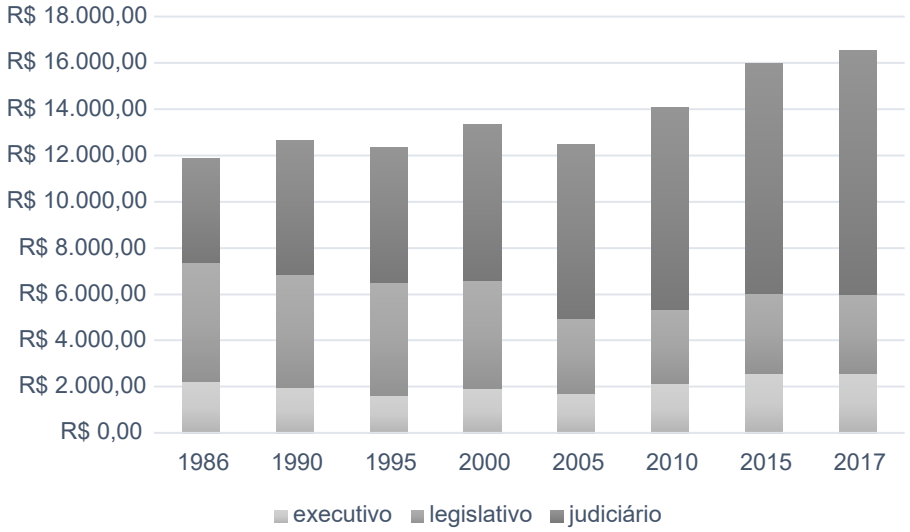
Tabela 1 – Remuneração do Poder Judiciário (medianas)

Ano	Remuneração do Judiciário (mediana)
2018	R$ 13.589,00
2015	R$ 13.106,00
2010	R$ 14.565,00
2005	R$ 12.238,00
2000	R$ 11.222,00

Fonte: Atlas do Estado, Ipea.

Olhando para os valores relacionados na tabela 1, percebe-se muito claramente que, embora estejamos tratando de níveis de remuneração bastante razoáveis para os padrões brasileiros, não é possível identificar a elite salarial do funcionalismo público federal utilizando como critério a mediana do Judiciário. Ainda assim o exercício é útil, pois permite uma primeira aproximação acerca da distribuição dos níveis de remuneração entre os três poderes.

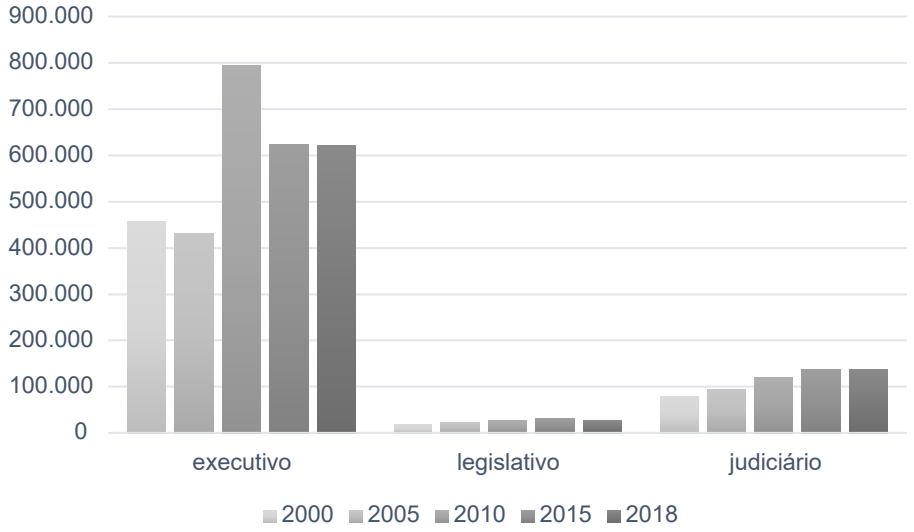
Gráfico 3 – Evolução das medianas de remuneração nos três poderes (1986-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Para avançar, é preciso ter em conta que a quantidade de vínculos é muito distinta entre os três poderes (ver gráfico 4). Isso significa que a comparação metodologicamente mais adequada não é entre a quantidade absoluta de vínculos acima da mediana em cada um dos poderes, mas entre suas respectivas proporções, isto é, a taxa de vínculos acima da mediana em cada um deles. Dito de outro modo, considerar o número de vínculos acima da mediana sem levar em conta a quantidade total de vínculos em cada poder da República enviesaria as informações em desfavor daqueles mais numerosos (Executivo e Judiciário).

Gráfico 4 – Total de vínculos por poder em anos selecionados (em milhares)



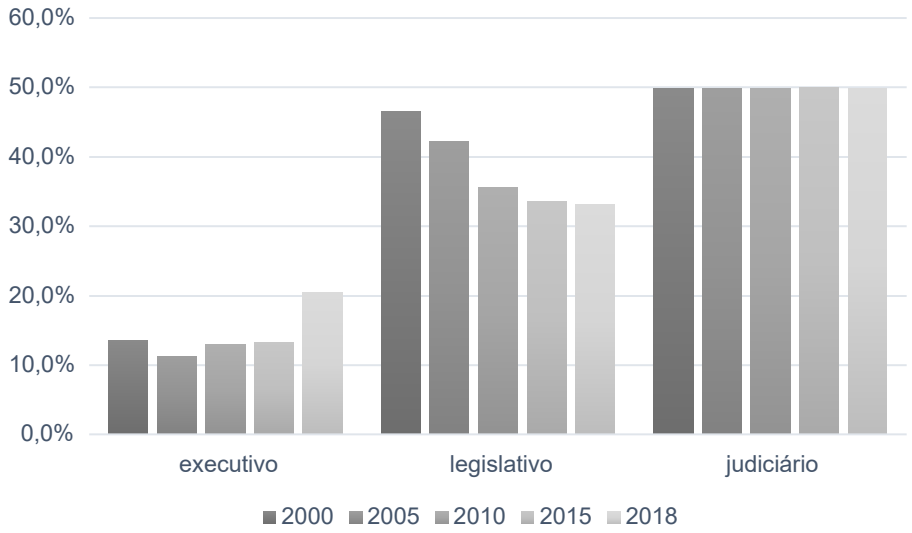
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Isso posto, o gráfico 5 mostra a proporção de vínculos, em cada poder, acima da mediana para anos selecionados (2000, 2005, 2010, 2015 e 2018). O primeiro aspecto a ser notado é que a grande maioria dos servidores públicos federais possui remunerações inferiores à mediana do Judiciário. No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no ano de 2018, representava 1/5 do total (20,5%) – logo, 4/5 dos vínculos tinham remunerações que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, pouco acima dos 10%.

Mesmo no caso do Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana (do poder Judiciário) bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana do Judiciário. No caso do Judiciário, obviamente, a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.[9] Mesmo assim, isso significa que a outra metade dos vínculos desse poder tinha remuneração abaixo desse limiar.

9 Como explicado acima, as medianas, diferentemente das médias, são medidas de tendência central que dividem amostras em duas partes iguais – uma acima e outra abaixo dela. É por isso que, no caso do Judiciário, há 50% abaixo e 50% acima da mediana.

Gráfico 5 – Proporção de vínculos acima da mediana do Judiciário, por poder, em anos selecionados



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Na comparação entre os poderes da República, por sua vez, fica claro que a proporção de vínculos acima da mediana é muito maior no Legislativo e principalmente no Judiciário, que possui o triplo da proporção observada no Executivo. Além disso, a tendência no caso do Legislativo é de queda, o que corrobora informação já amplamente difundida de que os níveis de remuneração no Judiciário são os mais elevados entre os três poderes.[10]

- ***Critério Forte: proporção de vínculos federais acima do teto do funcionalismo público***

Ainda que a mediana do Judiciário seja a mais elevada entre os três poderes, seu valor em 2018 era R$ 13.589,00 – incluídos aí eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Embora estejamos tratando de remunerações elevadas – em um país onde a renda média do trabalho é pouco superior aos R$ 2.200,00 – essa não é, convenhamos, a elite salarial do funcionalismo

10 Luciano da Ros (2015), por exemplo, mostrou que o custo do sistema de justiça brasileiro (i.e., Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e Advocacia Pública) é bastante elevado, quando comparado com a realidade internacional.

público federal. Em outros termos, a mediana do Judiciário como linha de corte pode ser um bom ponto de partida, mas não de chegada.

Um critério bem mais exigente do que esse é o teto do funcionalismo público – dado constitucionalmente pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, o critério utilizado aqui foi adotar como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019.[11] A partir daí, o procedimento foi o seguinte: foram considerados apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF. É importante frisar que aqui também foram somados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) que são considerados rendimentos do trabalho, tais como: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. Ou seja, nas informações da RAIS com as quais trabalhei não é possível discriminar – e, portanto, isolar ou desagregar – os valores específicos de cada componente do rendimento total de cada vínculo público sob escrutínio.[12]

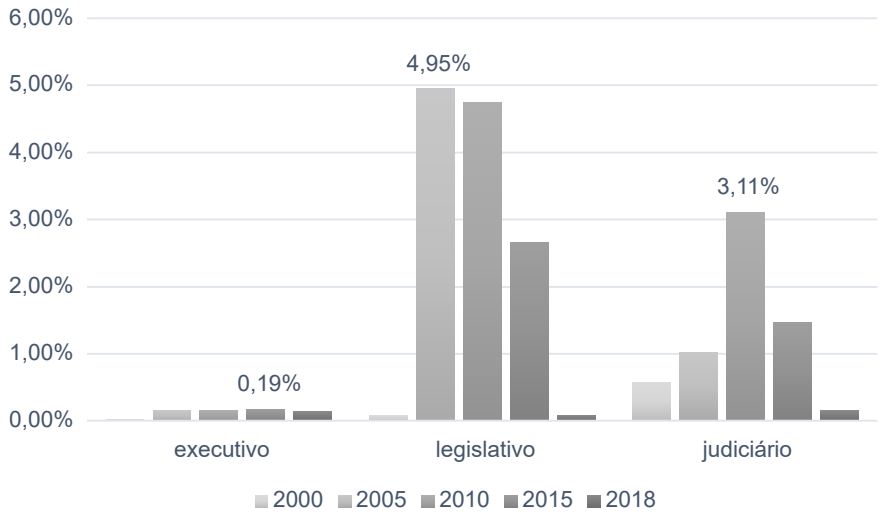
Mesmo assim, utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com remuneração total acima do limite constitucional, ao contrário do que muitas vezes se imagina, está muito longe de ser exorbitante. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário, mas ainda assim uma verdadeira elite em termos remuneratórios.

---

11 O valor mensal médio do maior subsídio recebido por um ministro do STF em 2018, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019, foi de R$ 40.501,00. Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019.

12 Para a lista completa, ver RAIS (2019, p. 37-38).

Gráfico 6 – Proporção de vínculos acima do teto do funcionalismo público



Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

O gráfico 6 mostra a proporção de vínculos acima do teto, por poder da República, para os mesmos anos utilizados anteriormente, e, como se nota, há imensa discrepância entre eles: Judiciário e Legislativo tinham, proporcionalmente, muito mais vínculos acima do limite constitucional do que o Executivo. Neste, o maior valor da série foi de 0,19% em 2015; já no Legislativo essa proporção atingiu 4,95% em 2005 e ficou muito próximo disso (4,75%) em 2010, enquanto no Judiciário o maior valor da série foi de 3,11% em 2010. Por outro lado, também é possível perceber que os supersalários têm tendência de queda nos três poderes: no Legislativo desde 2010 e no Judiciário e no Executivo desde 2015.[13]

Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com remuneração acima do teto do funcionalismo seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno o destaque e o peso que ele de fato possui. Para avançar nessa direção, utilizei os dados dos quais disponho para verificar a evolução tanto da quantidade de vínculos acima do teto quanto do impacto fiscal médio dessas remunerações nas duas últimas décadas. Os números estão na tabela 2.

13 Essa tendência, possivelmente, tem a ver com o processo de ajustamento fiscal do Estado, em curso desde 2015, mas não foi possível explorar essa hipótese neste trabalho.

Tabela 2 - Evolução numérica e do impacto fiscal dos supersalários federais

Ano	Total de vínculos	Remuneração média mensal	Valor acima do teto	Custo anual médio por vínculo	Custo médio total no ano
2000	725	R$ 44.357,05	R$ 3.855,94	R$ 50.127,22	R$ 36.342.234,50
2005	2974	R$ 47.649,44	R$ 7.148,33	R$ 92.928,29	R$ 276.368.734,46
2010	6553	R$ 47.610,26	R$ 7.109,15	R$ 92.418,95	R$ 605.621.379,35
2015	4109	R$ 47.951,82	R$ 7.450,71	R$ 96.859,23	R$ 397.994.576,07
2018	1248	R$ 54.973,98	R$ 14.472,87	R$ 188.147,31	R$ 234.807.842,88

Fonte: elaboração do autor a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

É possível perceber duas tendências muito claras. A primeira delas é de crescimento tanto no número total de vínculos acima do limite constitucional, quanto no seu custo médio total por ano, entre 2000 e 2010: o primeiro cresce quase dez vezes e o segundo quase 20. A segunda tendência é de queda nesses indicadores: em relação a 2010, o número total de vínculos recua em cerca de 80%, enquanto o custo médio anual declina pouco mais de 60%. Por outro lado, tanto o valor médio acima do teto quanto o custo médio anual por vínculo crescem durante todo o período, indicando que a diminuição do impacto fiscal dos supersalários em 2015 e em 2018 está relacionada com a queda na quantidade de vínculos acima do teto, e não com a redução das remunerações daqueles que ganham acima desse limiar.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que a tabela 2 apresenta apenas uma estimativa superficial. Por se basear na média das remunerações recebidas nos anos em questão, essa estimativa subestima o impacto fiscal real. Da mesma forma, considerou-se neste trabalho, como já foi dito, apenas os vínculos civis do setor público federal, sem levar em conta, portanto, o servidores dos estados, dos municípios e das forças armadas. Isso significa que o impacto fiscal dos supersalários é algo maior do que sugere o exercício feito aqui.[14]

14 A Frente Parlamentar que defende a reforma administrativa do governo federal passou a trabalhar recentemente com uma estimativa de que o impacto fiscal dos supersalários seria de R$ 2,6 bilhões por ano, de acordo com cálculos do Centro de Liderança Pública. Uma nota dessa organização informa que esse número foi alcançado com base em uma estimativa fixa: 0,23% do total de servidores (ou 25 mil funcionários) teriam remuneração, em média, R$ 8.500,00 acima do teto (R$ 39.293,00), segundo a PNAD Contínua. Embora esses dados não sejam comparáveis aos utilizados neste trabalho, estimativas fixas não parecem ser a maneira metodologicamente mais adequada de mensurar uma realidade que, como vimos, varia bastante ao longo

Em suma, ainda que a proporção de supersalários no funcionalismo público federal seja pouco expressiva numericamente, três aspectos precisam ser levados em conta. O primeiro deles é o potencial distorcivo que as remunerações acima do limite constitucional possuem: os 6.553 vínculos acima desse limiar em 2010 custaram aos cofres públicos mais de R$ 600 milhões. O segundo aspecto a ser considerado é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais 270% entre 2000 e 2018. Por fim, é preciso enfatizar que os supersalários (em qualquer quantidade) afrontam diretamente o artigo 37 da Constituição Federal:

> *"A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos" (Art. 37, XI).*

Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater privilégios, os supersalários do funcionalismo não podem ficar de fora – sob pena de a proposta do governo perder totalmente a credibilidade. Neste ponto, basta lembrar que a efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na Carta, como vimos acima.[15]

---

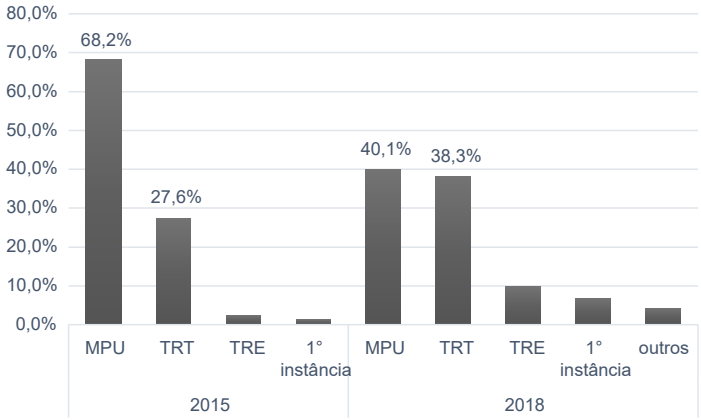
do tempo, entre esferas de poder e esferas de governo. Em outros termos, o corpo técnico do Ministério da Economia, seguramente, tem condições de produzir estimativas mais acuradas do que essa.

15 Tanto é que o PL 6726/2016, que já tramitou no Senado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional. Isso

- ***Localizando a elite salarial do funcionalismo público federal***

A fim de facilitar o trabalho do ministério da economia, é possível ajustar o foco da análise para identificar os órgãos, definidos com base na razão social dos empregadores, pelos quais estão distribuídos a elite salarial do funcionalismo público federal. De maneira mais específica, é possível desagregar os dados do gráfico 6 pelos órgãos públicos aos quais pertencem os vínculos com supersalários. Isso feito, percebe-se muito claramente que, dentro de cada um dos poderes, há grande concentração dos vínculos com remuneração acima do teto. Os gráficos 7, 8 e 9 mostram esses dados, por poder da República, para os anos de 2015 e 2018.

Gráfico 7 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Judiciário e MPU



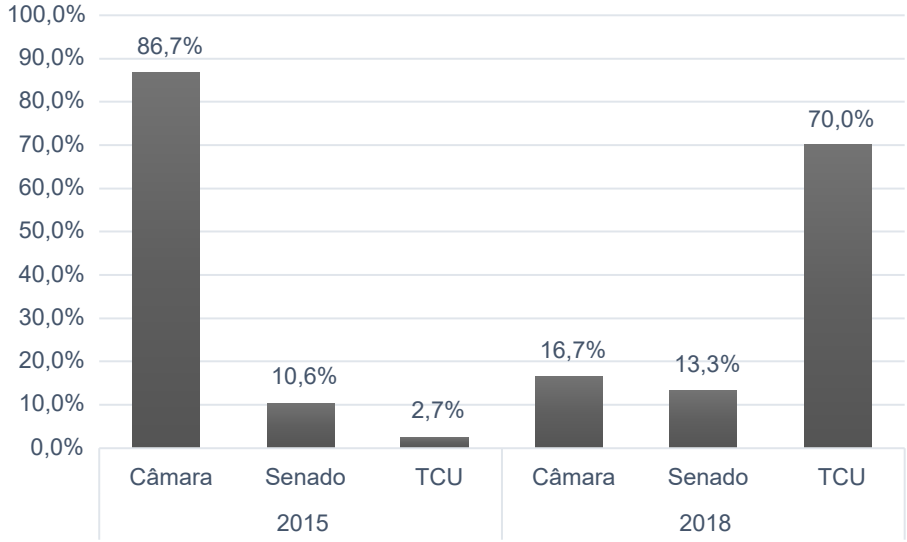
Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, Ipea

Começando pelos órgãos do sistema de justiça, o gráfico 7 mostra que o Ministério Público da União (MPU) respondia por 68,2% dos vínculos acima do limite constitucional em 2015; outros 27,6% estavam nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 2,6% e a Justiça Federal de Primeira Instância, 1,6%. No ano de 2018, a distribuição muda um pouco, mas os mesmos dois órgãos continuam respondendo pela grande maioria dos supersalários: dos 227 vínculos acima do teto localizados no judiciário, 91 (40,1%) estavam no MPU e 87 (38,3%) nos TRTs; os Tribunais Regionais Eleitorais e a Justiça de Primeiro Grau, por sua vez, qua-

porque, atualmente, em muitas categorias, essas rubricas são excluídas da conta, permitindo a existência dos supersalários. Nesses casos, o instituto do abate-teto (Lei 8.852/94) para restringir as remunerações ao teto constitucional acaba não conseguindo ser efetivo.

druplicaram suas participações, passando a 10,1% e a 7%, respectivamente. O que, no entanto, não muda o fato de que dois órgãos apenas (MPU e TRTs) concentravam quase 4/5 dos supersalários do Judiciário em 2018.

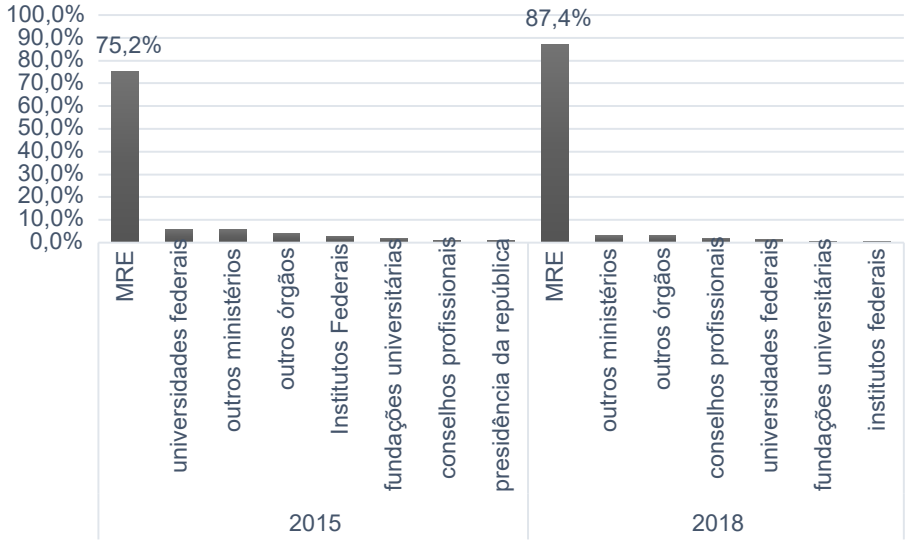
Gráfico 8 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Legislativo e TCU



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No Legislativo e órgãos auxiliares como o TCU, o cenário não é muito distinto. Conforme mostrado no gráfico 8, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União (TCU) concentravam a totalidade dos vínculos acima do teto, tanto em 2015 quanto em 2018. No primeiro caso, a Câmara respondia por impressionantes 86,7% dos supersalários no Legislativo; Senado e TCU tinham 10,6% e 2,7%, respectivamente. Em 2018 a concentração se manteve, mas passou a se residir no TCU (70%); na Câmara dos Deputados, por sua vez, a proporção de vínculos acima do limite constitucional reduziu-se drasticamente, para 16,7%, enquanto no Senado houve leve incremento, passando a 13,3%.

Gráfico 9 – Distribuição dos supersalários por órgãos do Executivo



Fonte: elaboração do autor a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No caso do Executivo, por ter uma quantidade absoluta de vínculos muito maior do que os outros dois poderes, a concentração é ainda mais impressionante, apesar da ressalva que segue. O gráfico 9 mostra que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) respondia por 894 dos 1.189 supersalários que havia no Executivo em 2015, o que equivale a 75,2%. Em 2018 a concentração aumentou: naquele ano, o MRE concentrava 866 dos 991 vínculos acima do teto existentes no Executivo, vale dizer: 87,4%. Em outros termos, enquanto 3/4 dos supersalários do Executivo estavam no MRE em 2015, em 2018 essa concentração ultrapassa 5/6. No caso do MRE, é provável que essa alta incidência se deva, em parte, ao grande número de servidores (diplomatas, oficiais de chancelaria etc.) trabalhando no exterior e recebendo seus vencimentos e gratificações em moeda estrangeira, o que, considerando o valor atual da moeda nacional, redunda em remunerações elevadas – acima do teto constitucional – em moeda local.[16]

Em suma, a elite salarial do funcionalismo público federal, nos termos teóricos e empíricos sustentados nesse estudo, é facilmente identificável: concentra-se principalmente no Ministério Público da União, Tribunais Regionais e Superiores, na Câmara dos Deputados, no Senado, no Tribunal de Contas da União e no Ministério das Relações Exteriores. Em outros termos, são procuradores, desembargadores, juízes, dirigentes do serviço público federal, deputados, senadores, diplomatas, ministros e

16 Infelizmente, no entanto, não foi possível investigar mais a fundo essa hipótese neste trabalho.

secretários de ministérios – categorias profissionais que, como sabemos, várias delas não estão incluídas na proposta de reforma administrativa enviada ao Congresso. O que levanta muitas dúvidas sobre se o governo, de fato, tem interesse em enfrentar as distorções de remuneração – pequenas, mas existentes – no serviço público nacional.[17]

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Com o intuito de contribuir para o debate em torno de temas específicos que rondam o debate em curso sobre a reforma administrativa no Brasil, este estudo teve como objetivo principal identificar a elite salarial do serviço público federal. Isso precisa ser feito porque, tanto na proposta de reforma enviada ao Congresso (PEC 32/2020) quanto no discurso de integrantes do governo, o servidor público é tratado não apenas como uma categoria homogênea, mas também como uma imensa casta de privilegiados que atrapalha o desenvolvimento nacional. Ocorre que a realidade é bem diferente do cenário construído nessa narrativa.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que a evolução do número de vínculos públicos nas últimas três décadas esteve majoritariamente localizada nos estados e municípios brasileiros, respondendo à exigência constitucional de oferta de bens públicos à população – notadamente saúde, educação e seguridade social (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, como visto na segunda seção deste texto, quando se compara a situação do emprego público no Brasil com a observada nos países da América Latina e do Caribe (ALC) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), o argumento do número excessivo de servidores não se sustenta.

Mais especificamente, os dados produzidos pela OCDE e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), publicados em 2020 (ver gráficos 1 e 2), mostram que: i) não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE; ii) a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média dos países da OCDE – que, por possuírem setores públicos mais estruturados do que os dos países da América Latina, tendem a ter uma crescimento mais lento nesse quesito.

---

17 Novas dúvidas aparecem quando se considera, por exemplo, que o governo gastou, apenas no primeiro semestre deste ano, mais de meio milhão de reais com gratificações extrassalariais (os jetons) para militares, quase 10% a mais do que no mesmo período do ano passado. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/custo-de-gratificacoes-sobe-97-para-militares-e-cai-175-para-civis/. Acesso em: 03.11.2020.

Em terceiro lugar, mesmo no âmbito federal, tido muitas vezes como uma espécie de ilha de privilegiados, a imensa maioria dos vínculos possuem remuneração abaixo da mediana do Judiciário (ver gráfico 5). No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no de 2018, representava um quinto do total (20,5%), ou seja, quatro quintos dos vínculos tinham remunerações médias que estavam abaixo disso;[18] nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, ficando pouco acima dos 10%. No que se refere ao Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana (do poder Judiciário) bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, dois terços dos vínculos estavam abaixo da mediana. Apenas no caso do Judiciário, obviamente (já que o ponto de corte utilizado foi a mediana das remunerações deste poder), a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Logo, para identificar uma elite salarial entre os servidores públicos federais, é preciso subir o sarrafo. Para caminhar nessa direção, a estratégia utilizada foi usar como ponto de corte o teto remuneratório do funcionalismo público (estabelecido no artigo 27 da Constituição Federal) – que é dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, adotou-se como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro no ano de 2018. A partir daí, o procedimento foi considerar apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF.[19]

Isso feito, duas contatações emergem: a primeira delas é o potencial distorcivo que as remunerações acima do teto constitucional possuem: os 6.553 vínculos acima desse limiar, em 2010, custaram aos cofres públicos mais de 600 milhões (ver tabela 2); a segunda é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais 270% entre 2000 e 2018 (ver tabela 2). Por fim, é perfeitamente possível localizar essa elite salarial – isto é, identificar, com base na razão social dos empregadores, os órgãos onde estão concentradas as remunerações mais altas em cada um dos três poderes federais. O verbo concentrar não é casual, mas descreve fielmente o estado de

18 A mediana do Poder Judiciário em 2018 foi de R$ 13.589,00 (ver tabela 1) em valores de dezembro de 2019. Como foi dito, embora se trate de um valor elevado quando comparado com a média dos rendimentos do trabalho no país (cerca de R$ 2.200,00), o valor está longe de ser exorbitante.

19 Todos os valores foram deflacionados pelo INPC de dezembro de 2019.

coisas observado. No Poder Executivo, o *hub* das remunerações mais altas encontra-se no Ministério das Relações Exteriores; no Legislativo, ele é dividido entre a Câmara dos Deputados, o Senado e o Tribunal de Contas da União; e no Judiciário, entre Ministério Público da União e os Tribunais Regionais e Superiores – notadamente, os Tribunais Regionais do Trabalho.

Em outros termos, a elite salarial do funcionalismo público federal é composta, fundamentalmente, por procuradores, desembargadores, juízes, dirigentes do serviço público federal, deputados, senadores, diplomatas, ministros e secretários de ministérios. Dessa forma, se o objetivo for de fato enfrentar as distorções salariais no setor público, como o governo anuncia, o trabalho deveria começar por aí. Várias dessas categorias, no entanto, não estão incluídas no projeto de reforma administrativa enviado ao Congresso Nacional em setembro. O efetivo cumprimento do teto, por sinal, dispensa qualquer mudança na Constituição, uma vez está inscrito em seu artigo 37 – isto é, pode ser feito por legislação ordinária (ver nota 20).

Dito de forma explícita: sob a retórica de combater privilégios, a PEC 32/2020 propõe ajustes profundos para a grande maioria das carreiras do serviço público nacional, mas exclui justamente aquelas nas quais as distorções remuneratórias de fato se concentram. Consequentemente, essa proposta de reforma administrativa, se aprovada da forma como está, não apenas vai manter intacta a elite salarial do funcionalismo descrita neste trabalho, como corre o risco de comprometer a oferta de bens públicos à população – ao atingir professores de ensino básico e médio, enfermeiros, médicos e demais profissionais da rede pública de saúde (SUS), assistentes sociais, bombeiros, policiais civis e militares, guardas municipais etc.

REFERÊNCIAS.

ANPPREV (2020). **Análise comparativa da PEC 32/2020 e Constituição em vigor**. Disponível em: https://www.anpprev.org.br/redactor_data/20200908124312_reforma-administrativa---quadro-comparativo-comentado_compressed.pdf. Acesso em: 17.11.2020.

BANCO MUNDIAL. (2017). **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Banco Mundial.

CNJ (2020). **Justiça em números 2020**. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf. Acesso em: 03.11.2020.

COSTA, J.; SILVEIRA, F.; AZEVEDO, B.; CARVALHO; S. e BARBOSA, A. **Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado**. Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Ipea, n. 86, abril 2020.

DA ROS, Luciano. (2015). O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15. ISSN 2359-2826. Disponível em: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf. Acesso em: 03.11.2020.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. (2019). **Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017): atlas do Estado brasileiro.** Rio de Janeiro: Ipea.

LOPEZ, F.; CARDOSO JR., J. C. **A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

OECD. (2020). **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**, OECD Publishing, Paris: https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt.

PERISSINOTO, R.; CODATO, A. (orgs.). (2015). **Como estudar elites**. Curitiba: Editora UFPR.

RAIS (2019). Manual de orientação: ano-base 2019. Disponível em: http://www.rais.gov.br/sitio/rais_ftp/ManualRAIS2019.pdf. Acesso em: 25.11.2020.

SACCHET DE CARVALHO, S. **Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil.** Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

APÊNDICE

Carta ao Estado de São Paulo

Tomei conhecimento, de artigo publicado em 3/2, pelo blog "Gestão, Política e Sociedade" do Estadão, de estudo do Doutor Wellington Neves sobre "A Reforma administrativa: quem de fato é a elite salarial do funcionalismo púbico federal".

Por uma questão de precisão e para evitar quaisquer interpretações equivocadas, permito-me assinalar os seguintes aspectos que podem gerar distorções a respeito dos supostos "supersalários" pagos pelo Itamaraty:

a) Haveria que precisar se a estatística se refere apenas a diplomatas ou se inclui também funcionários de outras carreiras do serviço exterior ou mesmo funcionários de outros ministérios que ocupam cargos no exterior;

b) Se os dados se referem a todos os diplomatas (os que estão servindo no Brasil e os que estão no exterior);

c) Caso o estudo se refira efetivamente à totalidade dos diplomatas, a comparação com as demais carreiras, cujo exercício ocorre apenas no Brasil, estará baseada em premissas falsas, levando a conclusões igualmente falsas. Isto porque os servidores que exercem funções no Brasil recebem salários em reais para que possam fazer gastos em reais. Já as funções desempenhadas no exterior são remuneradas em dólares, para cobrir despesas, necessariamente, em dólares ou em outras moedas, até mesmo -em muitos casos como o euro -mais valorizadas que o dólar norte-americano;

d) Segundo dados disponíveis no portal da transparência, não há qualquer pagamento de salário a diplomatas no Brasil acima do teto salarial;

e) Uma vez que, desde 2012, não houve nenhum aumento salarial para os diplomatas no exterior, deve-se concluir que o aumento entre os anos estudados (2015 e 2018) resulta apenas da taxa de câmbio utilizada.

Finalmente, não posso deixar de sublinhar que a aplicação do "abate teto" aos diplomatas e outros funcionários a serviço do Governo no exterior, além de representar uma real redução de vencimentos – na contramão do princípio da irredutibilidade salarial –, cria uma grave e permanente insegurança para o funcionário que, por motivos totalmente alheios à sua vontade (que podem abarcar desde crises internacionais até conflitos armados), fica sujeito a cortes salariais que afetam sensivelmente sua capacidade de honrar compromissos fixos com aluguel, manutenção, educação dos depen-

dentes, entre outros. Sublinho que tais compromissos, inevitavelmente em dólares, euros ou em outras moedas fortes, foram assumidos, muitas vezes, há um ou mais anos, quando da chegada do diplomata ao posto. Se levarmos em conta esses e tantos outros elementos (como a perda salarial ocasionada pelo câmbio do dólar para o euro, ou outra moeda do país em que se está servindo) a conclusão incontornável é que os salários dos diplomatas são razoavelmente suficientes para seu custeio e de sua família no exterior. Tudo isso, claro, sem mencionar que a remuneração deve ser compatível com o elevado nível de formação requerido do diplomata, com o grau de responsabilidade das tarefas que lhe são atribuídas, além dos inúmeros sacrifícios impostos no plano pessoal, que vão desde o isolamento linguístico e social, em culturas muito diferentes ou mesmo opostas à nossa, às graves limitações em matéria de acesso à saúde e até o risco de vida que se corre em lugares de conflito.

Atenciosamente,
MARIA CELINA DE AZEVEDO RODRIGUES[20]

20 Presidente da Associação e Sindicato dos Diplomatas

7. Reforma Administrativa: a PEC 187/2019 dos Fundos Públicos e os descaminhos do Estado brasileiro.

LÍCIO DA COSTA RAIMUNDO[1]
SAULO ABOUCHEDID[2]

1. INTRODUÇÃO.

O presente capítulo pretende proporcionar uma apreciação crítica da Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, apresentada pelo Senado Federal ao Congresso Nacional com o objetivo de extinguir os fundos infra-constitucionais hoje existentes no país.

Para tanto, faz-se, na segunda seção, uma análise das principais alterações constitucionais pretendidas pela PEC. Na terceira seção, apresentam-se dados gerais sobre os fundos que podem a vir ser extintos para que o leitor tenha uma dimensão do impacto que a aprovação da PEC causaria em termos de eliminação daquilo que hoje apresenta-se como um conjunto de ferramentas de gestão de importância decisiva aos vários gestores públicos dos três níveis da Federação. Na quarta seção faz-se uma análise de alguns dos mais importantes fundos cuja extinção pode ser determinada caso a PEC seja aprovada no formato em que veio a ser apresentada no Senado. Segue-se uma seção conclusiva.

Objetiva-se que o leitor possa ter maior clareza da natureza e da importância dos fundos especiais para a gestão, sobretudo das mais variadas políticas públicas no Brasil. Espera-se poder demonstrar que sua extinção significaria manietar as três instâncias de governo de instrumentos decisivos para o cumprimento de seus objetivos e compromissos com a construção de uma nação soberana, democrática e formada por cidadãos conscientes.

---

1 Professor de Economia Monetária das Faculdades de Campinas – FACAMP.

2 Professor de Economia Monetária das Faculdades de Campinas – FACAMP.

2. ANÁLISE DAS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PROPOSTAS PELA PEC 187/2019.

A Proposta de Emenda Constitucional 187/2019, apresentada em 05 de novembro de 2019 no Senado Federal pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) versa sobre a extinção de todos os 248 Fundos Públicos infra-constitucionais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios hoje existentes no país, ou seja , a "proposta de extinção dos Fundos Públicos não atinge os fundos previstos nas respectivas Constituições e Leis Orgânicas de cada um dos Entes Federados, bem como no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sendo apenas afetados aqueles criados por lei. Dessa forma, por exemplo, mantêm-se os Fundos Constitucionais por repartição de receitas, como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e o Fundo Nacional de Saúde."[3]

A PEC 187/19 prevê adicionalmente, que "os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundo público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional."[4] Trata-se aqui dos dispositivos que estão relacionados às destinações dos recursos arrecadados a cada exercício financeiro, impondo-se desse modo a interrupção das obrigações de financiamento de atividades cujas fontes apoiam-se parcial ou integralmente nos fundos hoje existentes.

O texto abre a possibilidade de que alguns, ou mesmo todos os fundos extintos sejam restabelecidos por meio de Lei Complementar a ser promulgada no âmbito do respectivo ente federativo até a data de conclusão de dois exercícios financeiros subseqüentes à promulgação da Emenda Constitucional resultante da PEC proposta[5]. Ou seja, em no máximo dois anos as forças sociais que hoje são financiadas com recursos dos fundos deveriam se rearticular para restabelecer a existência do fundo, sob risco de sua extinção após o prazo previsto.

A PEC prevê ainda que "Durante o período a que se refere o caput do art. 3º[6], o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de

---

3 Justificação do texto-base da Proposta de Emenda à Constituição n° 187, DE 2019. Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035576&ts=1576689616889&disposition=inline .

4 Idem. Caput do Art. 4º.

5 Idem. Caput do Art 3º.

6 Ou seja, desde o momento em que for promulgada a Emenda Constitucional proposta.

cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente"[7].A PEC 187, portanto, prevê explicitamente a extinção das *destinações* hoje previstas para os recursos dos fundos, mas não prevê a interrupção dos dispositivos arrecadatórios que hoje financiam os fundos existentes, o que significa a liberação de espaço orçamentário nos entes federados. Tal espaço orçamentário, no entanto, não nasce na forma de recursos livres, mas sim de recursos direcionados nas formas previstas na própria PEC.

A PEC 187 prevê, assim, que todos os Fundos Públicos que não forem renegociados no âmbito de seus respectivos entes federativos e que não forem ratificados por meio de promulgação de Lei Complementar (no prazo previsto) serão extintos. Desta feita, a EC resultante da PEC inauguraria um período de disputa pelos recursos liberados pela extinção dos fundos[8], posto gerar-se "a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União"[9] ou em outras destinações, como "projetos e programas voltados à erradicação da pobreza ou investimentos em obras de infraestrutura"[10], o que abarca ampla gama de destinações, feitas a critério das Casas do Congresso.

A Justificação da PEC aponta que muitos (165) dos fundos "foram instituídos antes da Constituição de 1988, em um ordenamento jurídico, onde esses fundos possuíam uma função que não é mais compatível com o ordenamento constitucional vigente após a Constituição de 1988"[11]. A PEC afirma, assim, em suas entrelinhas, que boa parte dos Fundos infra-constitucionais ora existentes foram criados em uma disputa política por recursos que talvez não mais se justifiquem, posto terem sido criados há mais de 30 anos. A PEC propõe, dessa forma, uma espécie de reinício do processo político que reconfigure (ou não) a origem e destinação de recursos públicos que hoje estão alocados nos 248 fundos mencionados no texto. Espertamente, a PEC prevê que o "superávit financeiro" de R$ 219 bilhões seja redistribuído, pelo menos em parte, entre os interesses dos próprios congressistas e o pagamento da dívida pública dos entes da Federação, beneficiando óbvia e diretamente aos primeiros assim como aos credores desta.

A PEC 187/2019 mostra-se, assim, como uma peça exemplar da estratégia que alia os interesses dos credores da dívida pública à reconfiguração das atribuições do Es-

---

7 Idem. Art 5º.

8 Disputa esta já iniciada pela apresentação de emendas e destaques a PEC ao longo de seu período de tramitação.

9 Idem. Justificação do texto-base.

10 Idem. Parágrafo único do Art 4º.

11 Idem. Justificação do texto-base.

tado, atraindo para sua esfera de influência e cooptação deputados e senadores ávidos por participar da redistribuição de recursos que hoje estão dispersos em vários setores da sociedade brasileira.

3. DADOS GERAIS DOS FUNDOS PÚBLICOS QUE PODERÃO SER EXTINTOS PELA PEC 187/2019.

Os Fundos Públicos mencionados na PEC 187/19 dizem respeito a *fundos especiais de natureza contábil*, que são ferramentas de gestão já previstas na Lei 4.320/1964, que definiu regras gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e demais esferas administrativas. Posteriormente, os fundos especiais foram definidos como sendo "modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo" (Decreto-Lei 93.872/1986 *apud* Sanches, 2002). Os fundos especiais funcionam como uma ferramenta de suporte à gestão pública que têm por objetivos principais "recolher, movimentar e controlar receitas que serão distribuídas para a realização de objetivos ou serviços especificados nas leis que os criam"..."Os fundos contábeis não têm personalidade jurídica própria, estando vinculados a um órgão da administração direta ou indireta, cujos quadros deverão ser utilizados para a sua administração. A aplicação de suas receitas deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais. Assim, os fundos contábeis fazem empenho, liquidação e pagamento de despesas dentro do orçamento, movimentando recursos dentro da Conta Única do Tesouro como regra" (Cepal *et all*, 2016).

Conforme os dados oficiais[12], há 241 fundos infraconstitucionais (ou legais) sujeitos à extinção. Dentre os fundos listados, foram divulgados os patrimônios financeiros – de acordo com a lei orçamentária de 2019 – de apenas 43 fundos. A soma do patrimônio[13] de tais fundos totaliza R$ 212,9 bilhões, próximo do valor estimado pelo governo (no texto base da PEC) de R$ 219 bilhões,

12 Dados obtidos junto a Receita Federal em 10 de janeiro de 2020.

13 Os dados referentes à dotação orçamentária (aqui indicado como "patrimônio") dos fundos referem-se a seus respectivos *superávits financeiros*. Estes, de acordo com o Pronunciamento 120/13 do Conselho Federal de Contabilidade, dizem respeito à diferença entre o ativo financeiro (valores de numerário e os créditos realizáveis que independam de autorização orçamentária) e o passivo financeiro (obrigações exigíveis que independam de autorização orçamentária) dos fundos.

sugerindo certa concentração de recursos. Essa concentração, no entanto, é ainda maior: considerando fundos com patrimônios financeiros acima de R$ 300 milhões (pouco mais de 1% do valor total estimado), observa-se que 24 fundos concentram 93% dos recursos estimados pelo governo (R$ 203 bilhões de R$ 219 bilhões).

Essa concentração permite a definição de uma amostra e, consequentemente, um olhar mais acurado sobre os 24 fundos (listados na tabela abaixo). Entretanto, tal detalhamento não minimiza a importância dos fundos que não tiveram seu patrimônio financeiro divulgado, como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que será analisado na próxima seção. Vale ressaltar que a lista de 24 fundos está sujeita a modificações do texto-base da PEC. O relator do projeto, senador Otto Alencar (PSB/BA), apresentou parecer modificando o texto do governo, a fim de retirar o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) da lista de extinção, já que tal fundo apenas operacionaliza vinculações de receitas determinadas no texto constitucional. O senador José Serra (PSDB/SP) também propôs uma emenda, acatada por Otto Alencar, para preservar fundos de garantias e avais[14], como, por exemplo, o Fundo Garantidor de Crédito (FGC)[15], fundamental para a estabilidade do Sistema Financeiro Nacional.

De maneira geral, os 24 fundos são destinados a *políticas sociais* – seguridade social e educação –; a *setores específicos* – setor exportador, cafeeiro, de aviação civil, telecomunicações – ; ao *desenvolvimento tecnológico* – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Fundo para Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações –e à *segurança pública* e *defesa* – fundos ligados às forças armadas e ao setor penitenciário, por exemplo. Observa-se que os fundos atendem, de modo geral, áreas prioritárias ao desenvolvimento e contemplam, portanto, necessidades socioeconômicas atuais.

Assim, ainda que parte dos fundos seja resultado de processos políticos anteriores à constituição de 1988, suas preocupações são condizentes com as diretrizes definidas pela constituição cidadã. A sociedade brasileira necessita de amparo ao trabalhador, de investimentos direcionados à educação, de políticas setoriais e de desenvolvimento tecnológico. Neste contexto, o argumen-

---

14 Ver https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-inclui-fgts-em-lista-de-fundos-que-podem-ser-extintos/#ancora-1

15 O Fundo Garantidor de Crédito (FGC) tem como objetivo proteger correntistas e investidores que possuem até R$ 250 mil em depósitos ou créditos em instituições financeiras em caso de falência, intervenção ou liquidação.

to principal de redefinição das prioridades, elencados no texto-base da PEC 187/2019, *não justifica* a extinção dos fundos. Ademais, as sugestões de redirecionamento dos recursos indicam uma concentração destes nas mãos de poucos – dos congressistas e dos credores da dívida pública – , afetando a *característica redistributiva* dos fundos legais.

Por fim, destaca-se a importância dos fundos públicos para os entes subnacionais, em especial para a receita dos municípios. Programas municipais redistributivos relacionados à educação (transporte, merenda, material escolar) e à assistência social (como os centros de referência à assistência social) dependem dos recursos dos fundos públicos. Por exemplo, apenas o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação transferiram para os municípios de São Paulo R$ 3,5 bilhões (2% das receitas correntes) em 2018[16]. Ademais, outros programas e investimentos relacionados a setores específicos dependem de convênios junto a União ou Estados, que são financiados, por sua vez, pelos fundos públicos.

Tabela 1: Fundos Públicos sujeitos à extinção pela PEC 187/2019

Denominação mais comum	Lei de Criação	Finalidade	Lei Orçamentária 2019 (R$ 1,00)
Fundo de Amparo ao Trabalhador	Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990	Destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.	80.154.500.090
Fundo Nacional de Assistência Social	Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993	Tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social.	62.174.387.837
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior	Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999	Destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.	13.811.441.794

16 Dados do Tesouro Nacional

Denominação mais comum	Lei de Criação	Finalidade	Lei Orçamentária 2019 (R$ 1,00)
Fundo Social	Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010	Finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.	11.262.798.193
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Decreto-lei nº 719, de 31 de julho de 1969	Com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.	5.650.816.431
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	Decreto-lei nº 2.295, de 21 de novembro de 1986	Destinar-se-ão ao financiamento, modernizações, incentivo à produtividade da cafeicultura, da indústria do café e da exportação; ao desenvolvimento de pesquisas, dos meios e vias de transportes, dos portos, da defesa do preço e do mercado, interno e externo, bem como das condições de vida do trabalhador rural.	5.273.207.319
Fundo de Garantia à Exportação	Lei nº 9.818 de 1999	Com a finalidade de dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de seguro de crédito à exportação, nos termos desta Lei.	4.242.680.216
Fundo Aeronáutico	Decreto-lei nº 8.373, de 14 de dezembro de 1945	Destinado a auxiliar o provimento de recursos financeiros para o aparelhamento da Força Aérea Brasileira e para as realizações ou serviços que se façam necessários, no sentido de assegurar o cumprimento eficiente da missão constitucional da Aeronáutica, conforme estabelece o Decreto-lei nº 1.252, de 22 de dezembro de 1972, que altera e consolida a legislação referente ao Fundo Aeronáutico.	3.860.596.023

Denominação mais comum	Lei de Criação	Finalidade	Lei Orçamentária 2019 (R$ 1,00)
Fundo Nacional da Aviação Civil	Medida provisória nº 527, de 18 de março de 2011	Tem por finalidade destinar recursos para o desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil em consonância com a Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.	3.269.687.417
Fundo do Exército	Lei nº 4.617, de 15 de abril de 1965	Destinam-se a auxiliar o provimento de meios financeiros que se façam necessários ao cabal cumprimento das missões do Exército, nos seguintes aspectos: 1) aparelhamento; 2) realizações ou serviços (inclusive programas de ensino e de assistência social).	2.752.481.578
Fundo Nacional de Segurança Pública	Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001	Com o objetivo de apoiar projetos de responsabilidade dos Governos dos Estados e do Distrito Federal, na área de segurança pública, e dos Municípios, onde haja guardas municipais.	1.745.057.407
Fundo Nacional da Cultura	Lei nº 8.313, e 23 de dezembro de 1991	Destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e de: I – estimular a distribuição regional eqüitativa dos recursos ; II – favorecer a visão interestaduall; III apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura; IV – contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro; V – favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade	1.450.477.691
Fundo Naval	Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932	Destinados principalmente à renovação do material flutuante da Marinha de Guerra.	1.260.697.163

Denominação mais comum	Lei de Criação	Finalidade	Lei Orçamentária 2019 (R$ 1,00)
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações	Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000	Destinados a cobrir a parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações, que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço, nos termos do disposto no inciso II do art. 81 da Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997.	1.145.574.925
Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito	Decreto nº 96.856, de 28 de setembro de 1988	Tem por finalidade custear as despesas do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, relativas à operacionalização da segurança e educação de trânsito.	921.925.860
Fundo de Defesa de Direitos Difusos	Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985	Tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.	715.234.529
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	Medida provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001	Destinado a promoção de investimentos de longo prazo no setor privado. Receitas provenientes do orçamento, aplicações financeiras e alienação de ações/debêntures. Com a LC 125/2007 reconstituiu a SUDENE (autarquia) e classificou o FDNE como instrumento de ação da SUDENE.	650.268.577
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações	Lei nº 10.052, de 28 de novembro de 2000	Objetivos estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria	504.488.099

Denominação mais comum	Lei de Criação	Finalidade	Lei Orçamentária 2019 (R$ 1,00)
Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966	Com a finalidade de garantir a estabilidade dessas operações e atender à cobertura suplementar dos riscos de catástrofe.	452.661.456
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia	Medida provisória nº 2.157 – 5, de 24 de agosto de 2001	Com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia, nos termos desta Medida Provisória.	395.502.456
Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima	Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009	Objetivo assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e seus efeitos.	357.009.939
Fundo Penitenciário Nacional	Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994	Destinados a financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.	353.428.815
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, de acordo com o disposto no art. 7º da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.	342.651.317
Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998	Com a finalidade de financiar programas de reordenação fundiária e de assentamento rural.	300.000.000

Fonte: Receita Federal

4. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DOS FUNDOS MAIS REPRESENTATIVOS.

Dentre os mais de duzentos fundos sujeitos a extinção, vale ressaltar e analisar detalhadamente alguns fundos fundamentais no financiamento e gestão de políticas de desenvolvimento econômico e social. Tais fundos foram selecionados de acordo com a dimensão do patrimônio financeiro e a relevância para o desenvolvimento econômico. Os oitos fundos escolhidos para a nossa amostra são pilares fundamentais das políticas educacionais, políticas habitacionais, políticas regionais, política industrial e de desenvolvimento tecnológico e políticas ambientais. Retratar esses fundos, portanto, reforça a importância da vinculação de recursos a fundos específicos para o desenvolvimento de área e setores que estão na base de nossa Constituição Cidadã.

4.1 Fundo Social (FS)

Criado em 2010, o Fundo Social tinha como principal objetivo constituir fonte de recursos para desenvolvimento social e regional, em especial nas áreas de educação e saúde públicas. Os recursos seriam provenientes de *royalties* do petróleo do pré-sal. Entre 2011 e 2018, os recursos destinados ao FS aumentaram de maneira expressiva (em especial 2017 e 2018), em razão do aumento das vendas da Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) ao longo dos anos. Conforme declaração do então diretor-presidente da PPSA, Ibsen Flores, no Relatório Anual da Companhia de 2017, esses valores tendem a aumentar com o desenvolvimento pleno da jazida, que deve ocorrer entre 2021 e 2030 (ver Tabela 2).

Quase a totalidade dos recursos destinados ao fundo social é destinada à educação. De acordo com Machado (2019), em 2018, cerca de 97% dos recursos se concentraram no Ministério da Educação (MEC). Entre 2014 e 2018, do total de recursos alocados no MEC (aproximadamente R$ 28, 2 bilhões), 84% se concentrou em quatro áreas: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (descrito abaixo); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); CAPES e Administração direta do MEC (destinada, principalmente, às Universidades Federais).

No entanto, a proposta de criação do Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (BRASDUTO) – o projeto de Lei 10.985de 2019, que versa sobre o tema, foi aprovado pela Câmara – impactaria negativamente os recursos destinados ao Fundo Social. A partir desse projeto, 20% dos recursos oriundos da venda do petróleo do pré-sal e que anteriormente eram destinados ao Fundo Social passou a ser destinada ao Brasduto; outros 30% da receita de vendas passaram a ser divididos entre estados e municípios. Os 50% restantes das vendas continuaram com o Fundo Social.

Tabela 2: Fundo Social: Destinação de Royalties e Participações Especiais

Ano	Valor destinado ao FS a título de Royalties e Participações Especiais
2011	–
2012	479.490.160
2013	982.175.760
2014	2.941.999.300
2015	3.771.077.060
2016	3.494.320.750
2017	8.434.724.580
2018	15.338.393.010

Fonte: Machado (2019)

4.2 Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)

Possui a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas. Tal fundo se destina especialmente a empreendimentos no setor de infraestrutura, principalmente nas áreas de saneamento, abastecimento de água e energias renováveis. Tais empreendimentos devem estar localizados no semiárido, em regiões intermediárias (definidas pela Sudene), regiões de baixa-renda e/ou regiões turísticas.

Se as condições descritas acima forem atendidas, os empreendimentos escolhidos devem seguir os seguintes critérios:

- (a) implantação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R$ 20 milhões.

- (b) modernização, ampliação e diversificação: empreendimentos com investimentos totais iguais ou superiores a R$ 15 milhões.

- (c) No mínimo, 20% dos investimentos totais previstos para o projeto devem ser financiados por meio de recursos próprios.

- (d) Os prazos de financiamento para os projetos de infraestrutura são de até 20 anos; para os demais empreendimentos, o prazo máximo é de 12 anos, incluindo-se o período de carência, que será de um ano após a data prevista no projeto para entrada em operação do empreendimento, havendo capitalização de juros durante o período da carência. As amortizações e o pagamento dos juros serão semestrais. As taxas de juros são subsidiadas pelo fundo.

Conforme a tabela 3, entre 2008 e 2018, o FNDE (por meio da Sudene) concentrou seu financiamento em projetos de infraestrutura ferroviária (Transnordestina Logística), de projetos específicos do setor automobilístico (construção da planta da FCA FIAT CHRYSLER no Nordeste) e projetos relacionados a energias renováveis (eólica e solar).

Tabela 3: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE): principais projetos entre 2008 e 2018 (R$)

Principais projetos	Participação do FDNE no projeto (R$)	Participação em relação ao total
TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A	3.876.491.700	45%
FCA FIAT CHRYSLER AUTOMÓVEIS BRASIL LTDA	1.959.000.000	23%
BRK AMBIENTAL REG. METROPOLITANA DO RECIFE/GOIANA SPE S/A	415.582.563	5%
COMPANHIA DE CIMENTO DA PARAÍBA	303.000.000	3%

CONE ARATU S/A	270.582.240	3%
EÓLICA FORMOSA GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S/A	256.870.957	3%
PLACAS DO BRASIL S/A	162.843.331	2%
EÓLICA ICARAIZINHO GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA S/A	151.845.238	2%
VENTOS BRASIL GERAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA S/A	96.407.195	1%
Total 2008-2018	**8.657.988.276**	

Fonte: FNDE. Elaboração própria

4.3 Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado em 1969, é um fundo de natureza contábil que tem como objetivo financiar a inovaçãoe o desenvolvimento científico e tecnológico, com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do País. A Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) exerce a função de Secretaria-Executiva do FNDCT, conforme determinado pelo Decreto nº 68.748, de 15 de junho de 1971, e ratificado na Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, responsabilizando-se por todas as atividades de natureza administrativa, orçamentária, financeira e contábil. A Finep atua em todas as fases de um determinado projeto científico e tecnológico, desde os estudos de viabilidade de um determinado projeto até o empreendimento final. A gestão do FNDCT é compartilhada entre o seu Conselho Diretor, o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a Finep e os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, enquanto sua operacionalização é feita pela Finep e pelo Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Tecnológica (CNPq), na qualidade de agências de fomento.

Os recursos do fundo possuem duas destinações: para aplicação na ação de financiamento a empresas e para ações não reembolsáveis e operações especiais (explicada abaixo). Já a estrutura orçamentária do FNDCT está dividida em três grupos principais:

- **Ações verticais:** englobam os fundos setoriais de Ciência e Tecnologia, que são instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa relacionados, em sua maioria, a setores específicos. Há 16 fundos setoriais (14 relativos a setores específicos e dois transversais), distribuídos em diversas áreas, tais como agronegócio, meio ambiente, energia, infraestrutura, saúde, transporte, biotecnologia, entre outros. Conforme dados orçamentários de 2019, os recursos para os fundos setoriais se concentraram principalmente na infraestrutura de pesquisa (para instituições públicas) e pesquisas no setor da saúde e petróleo.

- **Ações Transversais:** não possui exigência de aplicação dos recursos em um setor específico. Tais ações se concentram em apoios a eventos, ao financiamento de estudos e projetos de pesquisa em diversas áreas do conhecimento e ações identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, da Política Industrial e Tecnológica Nacional (ver Tabela 4)

- **Operações Especiais:** são voltadas exclusivamente ao apoio à inovação nas empresas. Tais operações incluem investimento em empresas inovadoras, garantia de liquidez a projetos de alto risco e subsídios às taxas de juros de financiamento à inovação (ver Tabela 4).

Tabela 4: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico: orçamento 2019 por programas (em R$)

Discriminação	Orçamento 2019
Fundos Setoriais	**224.364.391**
Aeronáutico	1.164.618
Agronegócio	298.823
Amazônia	-
Biotecnologia	-
Energia Elétrica	3.470.866
Espacial	2
Informática	-
Infra-estrutura	188.457.270
Petróleo	8.619.744
Recursos Hídricos	153.858
Saúde	13.969.329
Setor Mineral	10.435
Transportes	385
Transportes Aquaviários	1.962.916
Verde-Amarelo	6.256.145
Verde-Amarelo COOP INTERNACIONAL	-
Operações Especiais	**392.155.792**
Equalização	306.696.382
Participação no Capital	143.325

Discriminação	Orçamento 2019
Subvenção – Lei da Inovação	85.316.085
SUBV EMP NAC EM COOP DE PAISES SELEC	-
Demais Ações	**11.593.053**
Projetos Institucionais de Ciência e Tecnologia	253.231
Promoção de Eventos	1.339.822
Implantação do Reator Multipropósito – Nacional	10.000.000
Ação Transversal	**223.056.004**
Ação Transversal (Fomento a Pesquisa)	202.913.794
DESENV. TEC EMPRESAS NACIONAIS	142.210
INCT	20.000.000
Total Não Reembolsável	**851.169.240**
Empréstimos	**1.412.704.108**
Total	**2.263.873.348**

Fonte: FNDCT. Elaboração própria

4.4 Fundo Nacional de Assistência Social

Proporciona recursos para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e para serviços, programas e projetos de assistência social, tais como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAs), as ações de proteção social básica, o desenvolvimento integral na primeira infância (criança feliz), assistência ao portador de deficiência, assistência ao idoso, assistência comunitária, entre outros. É peça fundamental da política de assistência social junto aos estados e municípios, já que administra e direciona os recursos por meio das transferências legais e de diversos convênios. Por exemplo, em 2018, o FNAS transferiu cerca de R$ 2,5 bilhões para política de assistência social nos municípios (ver tabela 5). Conforme o portal da transparência[17], o total de valores liberados em 2019 foi de R$ 5,5 bilhões.

17 Ver http://www.transparencia.gov.br/orgaos/55001?ano=2019

Tabela 5: Transferências do FNAS aos municípios 2018

Municípios por Estado	Transferências FNAS
Acre	14.732.864
Alagoas	54.738.810
Amazônas	47.892.446
Amapá	6.235.634
Bahia	251.091.688
Ceará	171.106.409
Espirito Santo	34.509.309
Goiás	75.464.131
Maranhão	132.782.761
Minas Gerais	272.702.777
Mato Grosso do Sul	36.235.020
Mato Grosso	44.015.264
Pará	122.756.632
Paraíba	106.643.314
Pernambuco	150.177.124
Piauí	67.236.145
Paraná	117.960.552
Rio de Janeiro	128.065.775
Rio Grande do Norte	68.662.528
Rondônia	8.613.225
Roraíma	9.336.596

Municípios por Estado	Transferências FNAS
Rio Grande do Sul	118.175.036
Santa Catarina	59.646.086
Sergipe	33.434.502
São Paulo	296.499.886
Tocantins	27.542.336
Total	**2.456.256.848**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

4.5 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto–Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Tal gestão é operacionalizada principalmente por meio de transferências legais e convênios junto a estados e municípios. Ademais, o FNDE é responsável pela gestão do FIES e está envolvido na operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Os recursos são destinados ao financiamento de diversos programas ligados à educação, tais como o programa Brasil Carinhoso (destinado à educação infantil), Caminho da Escola (transporte escolar em áreas de difícil acesso), Formação pela Escola (formação dos gestores da escola), Plano de Ações Articuladas (auxilia no planejamento da política educacional dos entes federados), Programa Banda Larga na Escola (acesso ao serviço de telefone fixo), Programa Dinheiro Direto na Escola (assistência financeira em caráter suplementar), Programa Nacional de Alimentação Escolar (alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (manutenção dos transportes escolares), Programas do Livro (distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias), PROINFÂNCIA (melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil), Programa Nacional de Informática na Educação (promove o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica).

De acordo com dados do portal da transparência, foram liberados, desde 1996, R$ 322,50 bilhões para 522.200 convênios e outros acordos, que contemplam não apenas o Ministério da Educação, mas também o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Economia, o Ministério da Saúde, o Ministério da Cidadania, entre outros. Somente em 2018, os programas do FNDE distribuíram cerca de R$ 18,5 bilhões entre estados e municípios, conforme a tabela 6 e 7. Destaca-se a importância dos recursos do salário-educação, contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública.

Tabela 6: Transferências dos programas do PNDE para os Estados – 2018 (em R$)

Estado	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
AC	13.004.057	-	-	-	34.209.926	47.213.982
AL	15.890.753	-	-	-	-	15.890.753
AM	57.764.786	-	44.121.541	3.423.027	81.034.453	186.343.807
AP	8.305.302	-	-	-	-	8.305.302
BA	112.757.224	780	65.499.611	-	21.545.217	199.802.832
CE	57.176.109	-	44.355.086	2.201.026	63.114.267	166.846.487
ES	65.181.708	34.560	11.967.131	-	17.930.077	95.113.476
GO	160.089.808	-	44.175.534	-	1.046.000	205.311.342
MA	24.514.110	-	33.812.771	-	36.803.870	95.130.750
MG	566.143.671	6.680	173.953.244	-	49.080.921	789.184.517
MS	59.823.837	160	20.662.736	-	-	80.486.733
MT	100.618.455	4.400	31.967.039	-	3.200.000	135.789.894

Estado	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
PA	55.196.502	-	18.827.489	-	36.836.303	110.860.295
PB	31.470.016	1.870	24.908.587	-	63.648.894	120.029.367
PE	95.807.712	-	63.494.056	-	-	159.301.768
PI	19.412.251	1.710	26.101.557	4.162.717	7.982.618	57.660.852
PR	380.651.111	-	90.030.889	-	-	470.682.000
RJ	368.142.327	34.340.215	57.716.779	-	560.000	460.759.321
RN	32.224.544	7.160	25.731.966	-	26.469.810	84.433.481
RO	28.078.277	46.340	16.730.072	10.857.505	2.239.275	57.951.469
RR	6.503.191	192.440	10.124.963	1.338.710	1.785.250	19.944.554
RS	358.615.478	121.134	78.448.922	249.665	6.819.665	444.254.863
SC	240.035.917	101.380	42.677.476	-	20.045.675	302.860.448
SE	24.071.862	2.680	14.663.256	3.854.311	28.389.368	70.981.477
SP	2.418.235.106	99.695.181	207.050.502	-	58.583.575	2.783.564.363
TO	18.044.403	-	-	-	28.981.113	47.025.516
Total	**5.317.758.517**	**134.556.690**	**1.147.021.206**	**26.086.960**	**590.306.278**	**7.215.729.651**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

Tabela 7: Transferências dos programas do PNDE para os Municípios – 2018 (em R$)

Estado	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
AC	5.530.428	311.502	9.660.926	2.496.960	7.019.085	25.018.902
AL	42.078.284	504.813	52.885.664	13.241.862	28.375.710	137.086.333
AM	75.992.038	1.842.600	50.273.966	16.371.277	24.407.391	168.887.272
AP	4.452.664	102.823	5.987.179	905.955	4.562.816	16.011.438
BA	293.160.942	2.903.279	242.092.036	99.059.606	150.924.869	788.140.731
CE	183.856.975	944.913	232.064.790	52.314.263	30.199.149	499.380.092
ES	135.665.389	1.014.897	53.108.963	12.976.733	17.840.415	220.606.397
GO	183.536.104	1.509.051	70.079.384	15.250.162	53.188.641	323.563.343
MA	94.517.209	2.831.095	172.085.922	39.633.419	66.391.439	375.459.085
MG	488.667.062	6.768.718	204.714.635	71.621.727	137.297.643	909.069.785
MS	80.549.482	296.199	37.397.569	10.501.341	12.118.177	140.862.767
MT	92.186.205	215.894	38.238.203	11.301.656	20.714.890	162.656.847
PA	122.472.852	3.509.651	170.735.761	54.374.137	48.933.911	400.026.312
PB	43.232.199	897.052	59.544.232	20.244.578	41.134.976	165.053.036
PE	193.778.370	1.355.947	126.477.824	38.518.289	74.227.877	434.358.306

Estado	Salário-Educação	Programa Dinheiro Direto na Escola	Programa Nacional de Alimentação Escolar	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	Outros	Total Geral
PI	39.019.268	1.893.256	59.832.914	19.087.854	28.053.159	147.886.451
PR	383.739.373	2.785.948	121.853.340	33.726.205	61.430.311	603.535.177
RJ	865.766.260	35.268.521	144.424.174	14.482.515	38.172.698	1.098.114.167
RN	56.732.684	896.112	44.864.720	16.208.324	21.959.353	140.661.193
RO	26.369.365	65.697	17.495.139	6.045.801	7.367.261	57.343.264
RR	5.502.973	179.767	4.230.682	679.606	6.371.930	16.964.958
RS	390.926.627	2.552.624	110.172.826	28.236.107	70.400.521	602.288.706
SC	353.963.819	1.721.529	90.483.378	19.350.473	25.588.358	491.107.557
SE	32.436.183	141.247	19.378.678	7.504.397	15.367.168	74.827.674
SP	2.555.249.695	4.619.076	521.782.618	32.620.733	111.285.425	3.225.557.547
TO	18.201.217	126.332	22.218.078	9.467.793	7.660.052	57.673.472
Total	**6.767.583.669**	**75.258.541**	**2.682.083.601**	**646.221.772**	**1.110.993.228**	**11.282.140.810**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria

4.6 Fundo Nacional sobre Mudança do Clima:

Em um ambiente fortemente marcado pelas discussões e resoluções da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15), em 2005, foi criada em dezembro de 2009, a partir da instituição pela Lei Federal n.º 12.187, a Política Nacional de Mudança do Clima – PNMC. Como seu corolário natural, a partir da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, criou-se o Fundo Nacional sobre Mudança Climática, conhecido como *Fundo do Clima*, um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio

Ambiente e gerido pelo BNDES[18], que tem por objetivo oferecer o suporte financeiro necessário para que os programas e metas desenvidos no âmbito da PNMC possam ser desenvidos de forma adequada[19]. Prevê o texto da lei de sua instituição que "O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima tem como finalidade assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos, e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos".

Quanto ao *funding* do FNMC, o artigo 3º da Lei n.º 12.114/09 prevê as seguintes origens de recursos:

- I – até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2o do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997[20];
- II – dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais;
- III – recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;
- IV – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;
- V – empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais;
- VI – reversão dos saldos anuais não aplicados;
- VII – recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos.

---

18 O BNDES é o responsável pela gestão dos recursos reembolsáveis do fundo. Além desses, o fundo conta também com recursos não reembolsáveis, geridos pelo Ministério do Meio Ambiente.

19 O financiamento do PNMC também está a cargo do Fundo da Amazônia, outro fundo cuja extinção está prevista na PEC 187/2019. A análise do Fundo da Amazônia não foi destacada no presente estudo dada a opção metodológica de analisar apenas os fundos que tiveram dotação orçamentária positiva feita no âmbito da Lei 13.808/2019 (LOA de 2019).

20 A Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como "lei do petróleo", previa a destinação de recursos oriundos da exploração de petróleo no país seriam destinados a medidas de promoção do meio ambiente e de prevenção e combate aos efeitos de acidentes ambientais. Em 2012, a partir da promulgação da Lei 12.734, tal obrigatoriedade foi extinta, reduzindo drasticamente os recursos do FNMC.

- Quanto à destinação dos recursos, a Lei 12.114/09, em seu art 5º., determinava que aqueles poderiam ser alocados em:

- I – educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;

- II – Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade;

- III – adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;

- IV – projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE;

- V – projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;

- VI – desenvolvimento e difusão de tecnologia para a mitigação de emissões de gases do efeito estufa;

- VII – formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;

- VIII – pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;

- IX – desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;

- X – apoio às cadeias produtivas sustentáveis;

- XI – pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;

- XII – sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda;

- XIII – recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais.

Entre os anos de 2011 e 2014, o fundo destinou R$ 1.280 milhões na forma de recursos reembolsáveis, tendo apoiado nesse período 189 projetos com recursos não reembolsáveis e cinco empreendimentos com recursos reembolsáveis. Os projetos apoiados com recursos não reembolsáveis até este ano somam R$ 96 milhões; os projetos financiados com recursos reembolsáveis totalizam R$ 109 milhões[21] (Cepal*etall*, 2016). A título de exemplo da destinação dos recursos do FNMC, a tabela 8 mostra as áreas previstas de destinação dos recursos a serem utilizados em utilizados em 2014.

Tabela 8: Áreas de investimentos e focos de ação do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo Nacional de Mudanças do Clima em 2014

Áreas	Temas	Regiões
Infraestrutura	investimentos em modais de transporte e melhoria da mobilidade urbana	Regiões metropolitanas
Energias renováveis	Desenvolvimento tecnológico (energia solar, eólica, biomassa e dos oceanos) e da cadeia produtiva para a difusão do uso de energia solar e dos oceanos	Nacional
Energias renováveis	Geração e distribuição local de energia renovável (eólica, somente em sistemas isolados solar, biomassa, exceto bagaço de cana de açúcar e oceanos)	Nacional
Energias renováveis	Racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos, com aproveitamento para geração de energia	153 cidades de regiões metropolitanas
Indústria	Investimentos em fornos mais eficientes para a produção de carvão vegetal	Nacional

21 Cepal (2016).

Áreas	Temas	Regiões
Indústria	Investimentos em máquinas e equipamentos com maiores os maiores índices de eficiência energética	Nacional
Combate à desertificação	Investimentos públicos e privados em combate à desertificação	Áreas suscetíveis à desertificação (Atlas MMA)
Cidades sustentáveis e mudança do clima	Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais	Nacional
Florestas nativas	Apoio a projetos associados ao manejo florestal sustentável, ao plantio florestal com espécies nativas e à recomposição de cobertura vegetal com espécies nativas, incluindo à cadeia de produção, ao beneficiamento e ao consumo de produtos florestais de origem sustentável, bem como ao desenvolvimento tecnológico dessas atividades	Nacional
Gestão e serviços de carbono	Apoio a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de gases do efeito estufa	Nacional

Fonte: elaboração própria com base em Cepal, 2016

4.8 Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)

O FIES foi constituído ainda em 1999 por meio de Medida Provisória, posteriormente transformada em Lei, em 2001 (Lei 10.260, de 12 de julho de 2001). O fundo, gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), tem por objetivo oferecer financiamentos a alunos matriculados em cursos de graduação presenciais de Instituições de Ensino Superior não-gratuitas para a cobertura do pagamento de suas mensalidades ao longo do período de vigência de sua matrícula, podendo atingir até 100% de cobertura das mensalidades e demais encargos financeiros a depender da adequação do solicitante aos termos estipulados no regulamento do fundo. Após a conclusão do curso, o aluno se compromete a ressarcir o fundo nos termos do contrato assinado entre o fundo e o beneficiário. Até 2018, O FIES garantia um prazo de carência de 18 meses para o início do pagamento do financiamento. Hoje não há mais prazo de carência e cabe ao beneficiário iniciar o pagamento das parcelas pré-estabelecidas logo após o término do curso ou a extinção do financiamento, por motivos previstos em contrato. O MEC prevê um prazo médio de pagamento do financiamento de 14 anos.

Quanto às fontes de financiamento, o FIES existiu até 2018 com recursos orçamentários da União, sendo que a partir desse ano foi criado o assim denominado "novo FIES", que manteve a estrutura do FIES mas diversificou sua estrutura de *funding* assim como os critérios de destinação dos financiamentos. A partir de 2019, o FIES passou a ser oferecido em três modalidades, conforme lista abaixo (Fonte: MEC, 2019).

- Modalidade 1: financiada com recursos da União, ofertará vagas com juro zero para os estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até três salários mínimos. Nessa modalidade, o aluno começará a pagar as prestações respeitando a sua capacidade de renda, fazendo com que os encargos a serem pagos pelos estudantes diminuam consideravelmente.

- Modalidade 2: destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento para os estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos.

- Modalidade 3: destinada a todas as regiões do Brasil com recursos do BNDES; assim como a modalidade 2, será destinada aos estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos.

Entre 1999 e 2018, o FIES concedeu em todo o país 3,21 milhões de financiamentos, sendo 2,65 milhões apenas entre os anos de 2010 e 2018, de acordo com a distribuição abaixo.

Fonte: MEC, 2019

Do total de matrículas feitas com o suporte do FIES, estas passaram de 5% do total de matrículas efetuadas em 2009 para 39% em 2015. Até o final de 2016, o saldo de financiamentos concedidos pelo fundo alcançou R$ 61,8 bilhões (Ministério da Fazendo, 2017).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A extinção dos fundos infraconstitucionais, proposta pela PEC 187/2019, caso concretizada, implicaria na eliminação de ferramentas de gestão que há décadas compõem o arsenal de ministérios e secretarias de governo estaduais e municipais por todo o país. Na prática, sua extinção significaria uma profunda reconfiguração na disputa e destinação de recursos orçamentários entre os entes da federação e entre os diversos atores sociais que hoje orbitam os variados órgãos governamentais e que têm nos fundos especiais sua principal, senão única, fonte de financiamento de suas diversas atividades.

Como visto, tais atividades envolvem aspectos de extrema importância para o funcionamento da sociedade, como, por exemplo, as atividades relativas ao financiamento de cursos de graduação em Instituições de Ensino Superior em todo o pais (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino

Superior – FIES) assim como programas de desenvolvimento educacional de forma ampla (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), atividades relacionadas à prevenção de acidentes ambientais e de promoção de programas ligados à preservação do meio-ambiente (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – Fundo do Clima), atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico nacional (Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT), programas direcionados ao desenvolvimento social e regional (Fundo Nacional de Assistência Social, Fundo Social – SF e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE), dentre outros que alcançam atividades realizadas em todo o território nacional.

Fundamentalmente, a extinção de tais fundos passaria a exigir que os programas que hoje são financiados pelos mesmos passassem a ser viabilizados por outros instrumentos disponíveis dentro dos órgãos públicos. Na ausência de tais instrumentos, os programas correm o sério risco de serem extintos junto com seus veículos de financiamento.

Tal consequência parece ser muito clara no caso dos financiamentos hoje realizados pelo FIES, por exemplo. A extinção do fundo, que financiou mais de três milhões de pessoas até 2018, retiraria instrumentos do MEC para estender linhas de financiamento àqueles que desejam fazer um curso superior, mas que não reúnem condições financeiras para arcar com os encargos exigidos das IES particulares. Em um quadro no qual os investimentos em ampliação do número de vagas nas universidades públicas estão estagnados, a extinção do FIES significaria, na prática, a impossibilidade de acesso à universidade para milhões de brasileiros.

Também a extinção do Fundo do Clima significaria a ausência de uma importante ferramenta de gestão do Ministério do Meio Ambiente. Ademais, tal gesto passaria a inequívoca mensagem de que o meio ambiente é um tema de pouca importância em nosso país, mensagem essa que vai na exata contramão das preocupações globais em relação à crise climática atualmente vivida em todo o mundo e apenas não reconhecida pelos mais recalcitrantes defensores da ideia de que não há uma profunda mudança climática em curso ou que esta, mesmo existente, não é provocada pela ação humana.

A extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT apontaria para a eliminação de uma das mais importantes ferramentas de direcionamento de recursos para um dos setores mais sensíveis em relação ao país que teremos no futuro. O suporte financeiro ao desenvolvimento tecnológico mostra-se de forma óbvia como sendo de vital importância para qualquer um que perceba minimamente as transformações em curso no âmbito tecnológico em todo o planeta. Enquanto as nações centrais ampliam os recursos direcionados ao desenvolvimento tecnológico em uma corrida que já ocorre nos parâmetros da quarta revolução industrial, o Brasil extinguiria uma ferramenta decisiva nesse setor, aprofundando as tendências já visíveis da regressão industrial hoje vigente no país.

A aprovação da PEC 187/2019 só atenderia aos interesses daqueles que seriam imediatamente beneficiados pela repactuação da partilha dos recursos que hoje são alocados aos fundos e aos detentores da Dívida Pública Mobiliária Federal, que veriam esta ser diminuída na proporção do montante redirecionado do orçamento que hoje é destinado aos fundos especiais.

Em suma, a aprovação da PEC 187/2019, nos termos propostos pelo Senado Federal, aponta para um retrocesso de escala ciclópica na disponibilidade de recursos a várias atividades, e não apenas atividades de cunho social, hoje ainda em andamento no país, em que pesem todas as dificuldades específicas para sua consecução. Eliminar veículos de financiamento em um país periférico em busca da superação do subdesenvolvimento é a atitude correta para condená-lo a uma posição ainda mais subordinada no atual contexto internacional.

REFERÊNCIAS.

CEPAL, etall (2016). **A avaliação do Fundo Nacional de Mudanças do Clima – Fundo Clima**. Disponível: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40843/1/S1601337_pt.pdf>

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (2013). **Pronunciamento n. 120. Vice-presidência de controle interno**. Brasília.

GAZETA DO POVO (2019). **Governo inclui "por engano" FGTS em lista de fundos que podem ser extintos**. Brasília. Disponível: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/governo-inclui-fgts-em-lista-de-fundos-que-podem-ser-extintos/#ancora-1>

QUERIDO, L. (2017). **A não efetividade do Fundo Nacional nas mudanças climáticas**. Disponível:<https://lucasquerido.jusbrasil.com.br/artigos/438137796/a-nao-efetividade-do-fundo-nacional-nas-mudancas-climaticas>

MACHADO, V.G. **Fundo social do pré-sal: a relação entre as rendas da união sobre a produção de óleo e gás e a realização de direitos sociais e difusos no Brasil**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017). **Diagnóstico FIES**. Brasília. Disponível: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf>

SANCHES, O.M. (2002). **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal**. Revista de Administração Pública. Vol. 36. n. 4. Rio de Janeiro.

8. Vendendo gato por lebre: a PEC dos Fundos Públicos (PEC 187/2019) e uma estimativa dos parcos recursos passíveis de liberação mediante a desvinculação das fontes.

CAMILLO DE MORAES BASSI[1]

1. INTRODUÇÃO.

Entre as três Propostas de Emenda à Constituição (PEC), apresentadas, no final de 2019, pelo governo federal, encontra-se a PEC dos Fundos Públicos (nº 187/2019)[2]. Sucintamente, propõe-se a extinção dos fundos infraconstitucionais, em nível da União dos estados e dos municípios, além da desvinculação dos saldos acumulados (superávit financeiro) e do fluxo futuro de caixa que, se extintos os fundos, teriam uma outra destinação.

Os saldos acumulados já foram estimativos, a saber, R$ 219 bilhões (PEC nº 187/2019, "justificativas", pág. 3) e devem ser direcionados tanto ao pagamento da dívida pública, como a ações de erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura. Já em relação ao fluxo futuro de caixa, não se tem uma estimativa dos recursos potencialmente liberados. Sabe-se, apenas, que devem ser destinados ao pagamento da dívida pública ((PEC nº 187/2019, artigo 5º), durante um período de 2 exercícios financeiros (contados a partir do exercício subsequente à aprovação da PEC).

---

1 Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc), do Ipea.

2 Quanto as outras duas: PEC Emergencial (nº 186/2109), centrada no controle das despesas obrigatórias em prol do equilíbrio fiscal; e a PEC do Pacto Federativo (nº 188/21009), centrada na descentralização dos recursos públicos e na maior autonomia financeira dos governos subnacionais. A tríade foi denominada de "Plano mais Brasil".

Esta nota técnica visa tamponar essa lacuna. Desenvolvendo-se em nível federal, estima os recursos potenciais liberados, caso os fundos públicos sejam realmente extintos. Objetiva, acima de tudo, mensurar se seriam, ou não, representativos quanto ao abatimento da dívida pública, assumindo, de antemão, que não faltam equívocos, em relação ao assunto ora tratado.

Além da introdução, encontra-se, na segunda seção, uma discussão da PEC n° 187/2019: a identificação de suas propostas é o ponto focal. Em seguida, na terceira seção, apresentam-se os fundos públicos passíveis de extinção (fundos elegíveis). Priorizar-se-á a definição do processo eletivo, assim como as alocações na Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020), de modo a não deixar dúvidas quanto ao universo sob análise. Posteriormente, na quarta seção, estima-se os recursos potencialmente liberados (fluxo futuro de caixa) mediante a desvinculação das fontes, apoiando-se nas dotações orçamentárias e nas exclusões que se entende como necessárias. Por fim, na quinta seção, as conclusões e as recomendações da nota técnica.

2. PEC Nº 187/2019: NO QUE CONSISTE A PROPOSTA.

Principiando sua tramitação pelo Senado Federal[3], a PEC nº 187/2019 tem como primeira proposta instituir reserva de lei complementar à criação de novos fundos públicos em nível federal, estadual e municipal. Ademais, condiciona a sobrevida dos fundos existentes, exclusive os previstos nas Constituições e nas Leis Orgânicas, a um processo de ratificação (também por meio de lei complementar), até o final do segundo exercício financeiro consecutivo à promulgação da Emenda Constitucional (EC). Transcreve-se a redação legal:

> *Art. 1° Esta Emenda Constitucional institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, visando a melhoria da alocação dos recursos públicos.*
>
> *Art. 3° Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Munícipios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do*

3 Autoria: Senador Fernando Bezerra Coelho.

segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º. Não se aplica o disposto no caput [extinção dos fundos] para os fundos públicos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas de cada ente federativo, inclusive no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT". (Grifos nossos)

A ideia é obviamente dificultar tanto a criação, como a sobrevida desse mecanismo de financiamento, visando, segundo a PEC, melhorar a alocação dos recursos públicos. Na verdade, a mencionada melhoria é, por certo, uma crítica às receitas vinculadas que abastecem os fundos e à rigidez orçamentária delas decorrentes que, em termos práticos, representariam um apego às necessidades pretéritas em detrimento das demandas contemporâneas[4].

Cabe, aqui, frisar que a Constituição Federal de 1988 já previa reserva de lei complementar à criação de fundos[5] (CF/1988, artigo 165, § 9°, II), assim como a ratificação dos fundos existentes pelo Congresso Nacional no prazo de 2 anos, neste caso, sem especificar o *status* da norma à ratificação (ADCT, artigo 36). Nada disso ocorreu. Os fundos existentes seguiram seu curso mediante subterfúgios legais[6][7] e novos fundos foram criados, até por meio de medidas provisórias[8]. Enfim, pode-se prever muitas

---

4 Esse descompasso temporal – necessidades pretéritas *versus* demandas contemporâneas – dar-se-ia pelo fato de ser a vinculação *"o ato de* 'exclusivizar' *uma receita ao custeio de uma determinada despesa* [ou a um conjunto delas], *redundando em uma* proibição *a usos alternativos"* (Bassi, 2019-A, pag. 08, grifos nossos).

5 A despeito de não constar a gravação fundo "público", ocorrência que abriu uma lacuna, por exemplo, em relação aos fundos privados, nos quais a União (o poder público, melhor dizendo) comporta-se como cotista.

6 Por exemplo, através dos Planos Plurianuais (PPA), que sustentaram os fundos através de ciclos quadrienais (Farias, 2019).

7 Segundo Farias (2019, op. cit.), apenas 6 fundos foram " *explícita e tempestiva ratificados pelo Congresso Nacional*" (pag. 15). A saber, Fundo Rotativo da Câmara Federal, Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, Fundo Especial do Senado Federal, Fundo do Centro Gráfico do Senado Federal, Fundo do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

8 Dentre outros, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES, medida provisória nº 1827/1999), o Fundo do Ministério da Defesa (medida provisória nº 2143-32/2001), os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (respectivamente, pela medida provisória nº 2.157-5 e nº 2.156-5, ambas de 2001).

dificuldades à empreitada. Novos tempos, é fato, mas os fundos ainda sustentam uma certa pobreza, até porque são entendidos (equivocadamente)[9], como uma garantia de recursos aos setores beneficiados.

Prosseguindo, a PEC nº 187/2019 aborda a questão patrimonial. Propõe, inicialmente, que o patrimônio acumulado pelos fundos extintos (superávit financeiro) seja transferido aos órgãos aos quais pertencem. Quanto à destinação desses recursos, o texto trata parcialmente. Menciona, apenas, que, no final do exercício financeiro da promulgação da EC, os dispositivos que vinculem receitas serão revogados (desvinculação), podendo-se utilizar parte das receitas patrimoniais em programas de erradicação da pobreza e em investimentos em infraestrutura[10]. Transcreve-se a redação legal:

> *Art. 3°. § 2° O patrimônio dos fundos públicos extintos..... Será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.*
>
> *Art. 4° Os dispositivos infraconstitucionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, existentes até a data de publicação desta Emenda Constitucional que vinculem receitas públicas a fundo público serão revogados ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação desta Emenda Constitucional.*
>
> *Parágrafo único. Parte das receitas públicas desvinculadas em decorrência do disposto neste artigo poderá ser destinada a projetos e programas voltados à erradicação da pobreza e a investimentos em infraestrutura que visem a reconstrução nacional. (Grifos nossos)*

De fato, a parcialidade sobredita ganha maior abrangência, recorrendo às "justificativas" da PEC nº 187/2019. Além de apresentar o superávit financeiro de alguns fundos federais (sem, no entanto, identificá-los), sugere – seu direcionamento ao pagamento da dívida pública:

---

9 Para maiores detalhes sobre o "equivocadamente", consulte Bassi (2019-A).

10 Atenta-se que a desvinculação do superávit financeiro, decorrente de receitas vinculadas, já foi aventada em outra ocasião. Trata-se da medida provisória nº 704/2015 (rejeitada), que propunha o direcionamento dos saldos acumulados ao pagamento de despesas obrigatórias.

> *"Essa proposta de Emenda Constitucional, no âmbito da União, permite a desvinculação imediata de um volume apurado como superávit financeiro da ordem de R$ 219 bilhões, que poderão ser utilizados na amortização da dívida pública da União". (Pag. 4, grifos nossos)*

Um breve adendo. O superávit financeiro, originado por receitas vinculadas ou livres, é uma variável de estoque, apurado através do confronto entre o ativo e o passivo financeiro[11] (Lei, 4320/1964, § 2º). Nestas condições, comporta-se como uma receita financeira (ou não primaria), passível de ser utilizada, através da abertura de créditos suplementar e/ou especial (Lei 4320/1964, artigo 43, § 1º, I). Relevante, aqui, é que, como receita financeira, não dá cobertura a gastos primários, pressionando o equilíbrio orçamentário[12]. Ou seja, ao propor a utilização do superávit financeiro em ações de combate à pobreza e em investimentos em infraestrutura (gastos primários), a questão fiscal passou despercebida[13], o que obviamente não retira a relevância dos encaminhamentos sugeridos.

Por fim, aborda-se o destino das receitas anteriormente vinculadas (fluxo futuro de caixa)[14], até porque continuarão a ser arrecadas, porém sem a exclusividade imposta pelo vínculo. Neste caso, o texto, apesar de claro em relação ao destino, qual seja, amortização da dívida pública, restringe seu período de utilização, demandando alguma justificativa ao fato. Transcreve-se a redação legal:

> *Art. 5° Durante o período a que se refere o caput do art. 3° [final do segundo exercício financeiro, posterior à data da promulgação da EC] o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. (Grifos nossos)*

---

11 Ou seja, os saldos acumulados, como ativo orçamentário, menos os restos a pagar processados e não processados a pagar, como passivo orçamentário (dívida flutuante, no jargão contábil).

12 Precisamente, meta de resultado primário.

13 Portanto, em termos fiscais, o direcionamento do superávit financeiro ao pagamento da dívida pública é mais aconselhável.

14 Optou-se pela expressão "fluxo futuro de caixa", ao invés de superávit financeiro (conforme PEC nº 188/2019, art. 5º), por se entender que as receitas geradas pela desvinculação das fontes podem ser tratadas como receitas primárias (e não financeiros, como seriam, quando apresentados como superávit financeiro). Isto porque é possível, e sem qualquer aparente restrição legal, utilizá-las no mesmo exercício financeiro da arrecadação, podendo assim, inclusive, serem gastas em despesas primárias (de acordo com proposição, apresentada, na seção 5.0, considerações finais), e sem qualquer "prejuízo" às metas fiscais vigentes (resultado primário, especialmente).

Quanto à demandada justificativa, pode-se conectá-la com o fato de serem os fundos passíveis de recriação, apenas mediante lei complementar. Quer dizer, como o instrumento legal demanda maioria absoluta tanto na Câmara, como no Senado Federal, é muito pouco provável que, em dois anos, consiga-se mobilizar esse universo de parlamentares, dando assim uma certa segurança no acesso aos recursos.

Sintetizando, a PEC nº 187/2019 busca a flexibilização do orçamento mediante a desvinculação de receitas. Foca os fundos públicos, em nível federal, estadual e municipal, por serem os receptores preferencias das receitas vinculadas[15], argumentando, mesmo implicitamente|, que caíram em desuso (a apresentação dos saldos acumulados é sintomática). No caso dos saldos já acumulados (superávit financeiro), abre espaço a uma tripla utilização (pobreza, infraestrutura e abatimento da dívida pública), transparecendo desconsiderar os reflexos fiscais, o mesmo não ocorrendo com o fluxo futuro de caixa, direcionado estritamente à dívida pública.

3. FUNDOS ELEGÍVEIS: PROCESSO DE ESCOLHA E ALOCAÇÃO NA LOA

Nesta seção, aborda-se, primeiramente (subseção 3.1) o processo utilizado à escolha dos fundos públicos passíveis de extinção (fundos elegíveis), em nível federal, adotando a Lei nº 13.978/2020 (LOA, 2020, Vol. III IV e V), como referência. Posteriormente (subseção 3.2) demonstra-se como esses fundos são alocados na lei em questão, de modo a dirimir possíveis dúvidas sobre a eleição dos fundos.

3.1 O processo de escolha

Na lei orçamentaria anual, a gravação "fundo" aparece de forma plural e dispersa, envolvendo, inclusive, fundos de natureza privada[16]. Portanto, à seleção dos fundos elegíveis (fundos públicos, frisa-se) vários filtros fizeram-se necessários, de modo a ajustar o universo amostral. Pela ordem, o que permite acompanhar, de perto, a trajetória adotada:

a. Primeiro, excluíram-se os fundos privados que, via de regra, detém a União como cotista. Por exemplo, o Fundo de Garantia do Crédito Educativo, que

15 Esclarece-se que a vinculação de receitas prescinde da existência de fundo. Pode-se perfeitamente vincular a fonte, por exemplo, as contribuições do empregado e do empregador ao regime próprio de previdência (respectivamente, fonte 156 e fonte 169), sem qualquer prejuízo ao direcionamento da receita.

16 Natureza no sentido da origem dos recursos à sua estruturação.

respalda as operações realizadas pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), firmadas até dezembro de 2017 e o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE), administrado pela Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e de Garantias (ABGF);

b. Em seguida, excluíram-se os fundos multilaterais (que também não são fundos públicos, onde a União comporta-se como contribuinte. Por exemplo, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), ligado à Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), ligado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

c. Em mãos dos fundos públicos, excluíram-se, inicialmente, os fundos por denominação. Como exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é uma autarquia e não um fundo[17]; e o Fundo Nacional de Desenvolvimento, de natureza autárquica[18][19]

d. Em mãos dos fundos públicos "legítimos", excluíram-se os fundos inativos e extintos que, ainda, na LOA, se fazem presentes. No primeiro caso, tem-se o Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federa (FAD)[20] e, no segundo, o Fundo Contingente da Extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (FRFFSA), extinto pela medida provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018;

e. Posteriormente, e em conformidade com a PEC nº 187/2019 (artigo 3º, § 1º), excluíram-se os fundos públicos constitucionais. A saber, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo do Regime Geral da Previdência e Assistência Social (FRGPS), o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCE), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

---

17 Poder-se-ia denominá-lo, por exemplo, de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação, sem qualquer prejuízo, digamos, operacional.

18 De acordo com Decreto-Lei nº 2.288/1986, artigo 1º.

19 Se a natureza é autárquica, o fundo detém personalidade jurídica, podendo assim ser enquadrado como um órgão da administração indireta, o mesmo não ocorrendo com os fundos elegíveis.

20 Segundo o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Legislação (SIOP/LEGIS). Acesso: https://www.siop.planejamento.gov.br/sioplegis/sof/fundos;jsessionid=KMwxjaehfcMIifmCPI4eL46d.undefined.

Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)[21] e o Fundo Nacional de Saúde, este por constar na PEC nº187/2019[22], como não passível de extinção;

f. Feitas as mencionadas exclusões, identificou-se a existência de 57 fundos elegíveis (passíveis de extinção), distribuídos por grande parte dos órgãos orçamentários. Como exceções, isto é, não possuem fundos sob sua administração, o Ministério de Minas e Energia (32000), Ministério das Relações Exteriores (35000), Controladoria Geral da União (37000), Gabinete da Vice-Presidência da República (60000) e Advocacia Geral da União (63000) [23].

g. Por fim, e a título de adensar as informações sobre os fundos elegíveis, destaca-se que são, em sua maioria, classificados como "fundos especiais" e que são regulamentados pela Lei nº 4320/1964 (artigos 71, 72, 73 74)[24 25].

3.2 A alocação na LOA

A alocação dos fundos elegíveis na LOA é de uma diversidade que esbarra ao ininteligível. Desse modo, aponta-se, nesta subseção, somente as formas sob as quais se apresentam no orçamento federal[26] (inclusive, quantificando-os), deixando a especi-

---

21 Salienta-se que o FUNDEB não é um fundo público federal. Opera, na verdade, em nível dos estados e do Distrito Federal, e a União complementa os recursos de alguns estados, de modo a alavancar a capacidade financeira.

22 Nas "justificativas" (pág. 3).

23 As numerações entre parêntese representam os códigos dos órgãos orçamentários.

24 Característica básica: "Constitui fundo especial *o produto de* receitas especificadas *que por lei se* vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços*, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.* (Lei nº4320/1964, artigo 71, grifos nossos)

25 Para uma discussão aprofundada sobre os fundos especiais, consulte Bassi (2019-A).

26 Dúvidas sobre as nomenclaturas utilizadas (por exemplo, órgão orçamentário, unidade orçamentária, ação orçamentária, fonte de receita) podem ser dirimidas, consultando a Lei nº 13.898/2019 (LDO, 2020). Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm

ficação dos fundos para o quadro 1, encontrado no apêndice da nota técnica[27]. Inicia-se pela alocação mais frequente:

a. A grande maioria dos fundos públicos apresenta-se como unidade orçamentária (única), abrigada no órgão orçamentário ao qual se subordina (20 fundos);

b. Alguns fundos apresentam-se como unidade orçamentaria (única), abrigada em órgão orçamentário distinto ao qual se subordina (9 fundos);

c. Outros estão alocados em unidades orçamentárias distintas (duas unidades orçamentárias.): são 7 fundos;

d. Encontram-se também fundos alocados como ação orçamentária, de uma única unidade orçamentaria (3 fundos);

e. Outra variedade são os fundos alocados como ação orçamentária, mas em unidades orçamentárias distintas (2 unidades orçamentárias): apenas 1 fundo;

f. Constatam-se, ainda, fundos alocados como fonte de receita de um mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas (2 Fundos)

g. Por fim, existe fundo alocado como unidade orçamentária e fonte de receita, neste caso, de um mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas (1 fundo).

Em suma, para chegar aos fundos públicos elegíveis vários filtros fizeram-se necessários. Portanto, recomenda – se cautela ao elencar os fundos passíveis, ou não, de extinção, até para não causar burburinho desnecessário. Além disso, e mesmo após a aplicação dos filtros, ecletismo (espacial) é o que não falta no universo dos fundos públicos, ocorrência que reforça a recomendação de cautela.

27 No quadro 1 do apêndice, especifica-se também quais são os fundos públicos especiais, de modo a agregar informações à investigação.

4. ESTIMATIVA DOS RECURSOS LIBERADOS MEDIANTE DESVINCULAÇÃO DAS FONTES

Salienta-se, de imediato, que a estimativa apresentada, associa-se ao fluxo futuro de caixa dos fundos públicos passíveis de extinção (fundos elegíveis). Ou seja, pressupõe-se que a PEC nº187/2019 será aprovada, permitindo a desvinculação das fontes e sua utilização durante os 2 exercícios financeiros, subsequentes à aprovação da PEC. Acrescenta-se que esses fundos veem acompanhados de seu código de identificação, de acordo com a Lei nº 13.978/2020 (LOA-2020, Vol. III IV e V), permitindo identificar se são alocados como unidade orçamentária, ação orçamentária, fonte de receita ou uma combinação dessas possibilidades, conforme relatado na subseção anterior (subseção 3.2).

Em relação aos critérios adotados à estimativa, inicia-se apontando a dotação do fundo, suas fontes de receita (códigos numéricos)[28], o grupo de natureza de despesa (GND)[29] que custeia e os respectivos identificadores de resultado primário (RP)[30]. Posteriormente, tem-se a valor das despesas obrigatórias pagas pelo fundo, o valor da reserva de contingência (RES), constituída através das fontes vinculadas, as fontes atípicas de receita e os restos a pagar (RAP) processados e não processados a pagar[31].

Para a estimação propriamente dita, essas informações foram trabalhadas da seguinte maneira. Considerou-se a dotação do fundo como um valor enganoso, em termos de receita potencialmente liberada, uma vez que as fontes ou estão comprometidas (pagam despesas obrigatórias) ou já foram liberadas (direcionadas à reserva de contingência) ou não são genuínas (fontes atípicas) ou, ainda, deve-se pagar, antes da liberação dos recursos, o passivo que os fundos carregam (restos a pagar). Em detalhes, as restrições anteriormente expostas:

a. Despesas Obrigatórias: Partiu-se do pressuposto que a desvinculação da fonte não redunda em uma desobrigação do gasto (Bassi, 2019-B). Ou seja, mesmo quebrado o vínculo, não é possível liberar recursos adicionais, uma vez que as despesas obrigatórias não podem ficar a descoberto (alternativamente, pode-se argumentar que atrairiam recursos de outras fontes,). Su-

28 No quadro 2 do apêndice, encontra-se a descrição dos códigos numéricos.

29 1 – Pessoal (PES); 2 – juros (JUR); 3 – outras despesas correntes (ODC); 4 – investimento (INV); 5 – inversões financeiras (IFI); 6 – amortização (AMO); 9 – reserva de contingência (RES) – Lei nº 13.898/2019 (LDO-2020, artigo 6º, § 2º, I, II, III, IV, V e VI, § 3º).

30 No quadro 3 do apêndice, encontra-se a descrição dos indicadores de RP.

31 Assuntos melhor tratados, mais à frente.

plementa-se, informando que se classificou como despesa obrigatória, entre as primárias[32], aquelas com indicador de resultado primário igual a um (RP=1)[33][34], de acordo com a Lei nº 13.898/2019 (LDO-2020, artigo 4º, § 4º, II, a). Entre as despesas financeiras, amortizações (AMO)[35] e inversões financeiras (IFI), neste caso, restritas às transferências do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – Lei 13.898/2019, LDO-2020, anexo III.

b. Reserva de Contingencia (RES): Partiu-se do pressuposto que a RES, constituída por fontes vinculadas, comporta-se como um mecanismo alternativa de flexibilização orçamentária (Bassi, 2019-B). Isto é, na presença de RES, as fontes que abasteciam os fundos foram antecipadamente liberalizadas, uma vez que se prestam ao pagamento de uma vasta gama de despesas. (Lei 13.978/2020, LOA-2020, artigo 4º, I, a, 3, b, 3, e, 2; II, a, 3, e, 2 dentre outras)[36];

c. Fontes Atípicas: Neste caso, partimos do pressuposto (por obviedade) que os recursos ordinários ou livres (fonte:100) não possuem vínculo algum com os fundos. Além disso, a atipicidade foi estendida à dívida pública (fontes 144 e 944)[37], isto quando não associada ao pagamento de despesa de capital[38];

---

32 Ressalta-se que as emendas parlamentares, individual, de bancada, de comissão permanente e do relator geral do projeto de lei orçamentária, com indicadores de RP de, respectivamente, 6, 7, 8 e 9 (Lei nº 13.898/2019, LDO-2020, art. 6º, § 4º, II, c, 1, 2, 5 e 6) não foram consideradas como despesas obrigatórias. Estes casos, são, de fato, despesas discricionárias, que detêm, apenas, um regime diferenciado de execução. Quer dizer, o gestor é obrigado a tomar todos os meios e as medidas necessárias à sua efetiva execução, o que não significa uma garantia de recursos, nos moldes das despesas obrigatórias (Bassi, 2019-B).

33 PES, ODC e INV.

34 Mais detalhes sobre os indicadores de RP, encontram-se no quadro 3 do apêndice.

35 Os fundos elegíveis não pagam juros (JUR).

36 A título de ilustração. Os recursos da RES podem, por exemplo, ser direcionados ao pagamento dos serviços da dívida pública (RP=0); das despesas obrigatórias de caráter não financeiro (RP=1); das despesas discricionárias (RP=2), em suma, podem ser amplamente utilizados, ocorrência que permite enquadrar a RES (fontes vinculadas) como um mecanismo de flexibilização orçamentária.

37 No quadro 2 do apêndice, encontram-se as definições dos códigos numéricos.

38 De fato, foi uma maneira, mesmo que indireta, de se alinhar ao ditame do artigo 167, III, da Constituição Federal (CF), que limita as operações de crédito (inclusive por meio da emissão de títulos públicos) ao montante das despesas de capital (a dita “regra de ouro” das finanças públicas).

d. Restos a. Pagar (RAP): Partiu-se do pressuposto que os restos a pagar (RAP) processados e não processos a pagar dos exercícios anteriores (valores apurados em dezembro de 2019) representam um passivo financeiro dos fundos (dívida pública flutuante) e, como tal, devem ser pagos antes da liberação das receitas. Na verdade, e conforme já relatado, o superávit financeiro é exatamente o saldo entre o ativo e o passivo financeiro, não deixando, portanto, dúvidas quanto ao acolhimento do RAP à aferição das sobras de caixa.

De acordo com tabela 1, os fundos elegíveis movimentarão em 2020 (melhor dizendo, uma previsão de movimento) aproximadamente R$ 298.5 bilhões. Descontando-se as despesas obrigatórias, a RES, as receitas atípicas e os restos a pagar, encontra-se um valor de R$ 15 bilhões em recursos livres[39], cifra equivalente a 4.9% da dotação total dos fundos: rememorando, a dotação, per si, é, de fato, um valor enganoso, uma falsa promessa no que tange ao potencial em relação à flexibilização orçamentária.

As razões dessa pequenez merecem ser exploradas. Primeiro, os fundos pagam aproximadamente R$ 227 bilhões em despesas obrigatórias, que vão demandar recursos independentemente de sua origem (fonte vinculada ou não). O montante é carreado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com R$ 80.5 bilhões, Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com R$ 61,4 bilhões e o Fundo "Especial" do Petróleo"[40], com R$ 36.2 bilhões De fato, dos 57 fundos elegíveis, 29 fundos pagam despesas, ocorrência primordial à explicação da pequenez dos recursos liberados, mediante a desvinculação das fontes.

Outro ponto importante é que, em boa parte dos fundos, constitui-se RES com receitas as vinculadas – valor total de R$ 19.5 bilhões. Destaca-se o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), com R$ 5.2 bilhões, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (FNDCT)[41] com R$ 4.8 bilhões, e o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF), com R$ 2.1 bilhões. Ou seja, esses fundos foram previamente desidratados, em termos de recursos disponíveis, comprometendo, e muito, sua capacidade de financiamento[42].

---

39 Com efeito, esses recursos não seriam realmente livres, uma que se estabelece a priori sua destinação: a saber, a amortização da dívida pública.

40 Para maiores informações sobre sua a sistemática operacional, consulte a Lei nº 9.478/1997.

41 Unidade Orçamentária (UO) nº 24.901.

42 Na presença de RES, o empenho do fundo (fase inicial da execução orçamentária) atinge, no máximo, o diferencial entre a dotação e a RES, respondendo, neste caso, pela baixa representatividade das despesas liquidada e paga (fases posteriores ao empenho, na execução orçamentária, e referenciais à capacidade de financiamento do fundo.

A questão das fontes atípicas também é relevante. Neste caso, identifica-se que 16 fundos são abastecidos por fontes atípicas, totalizando R$ 8.5 bilhões. Ressalta-se o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com R$ 5.9 bilhões, divisíveis em R$ 5.5 de recursos ordinários (fonte, 100) e R$ 357 milhões de dívida pública (fontes, 944), e Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com R$ 1.0 bilhão (fonte: 100).

Em relação aos restos a pagar (RAP), um passivo financeiro, totalizam R$ 11.9 bilhões. Realça-se, novamente, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com R$ 6.0 bilhões em dívida flutuante, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), com 1.2 bilhão, o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ)[43], com R$ 758 milhões e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), com R$ 725 milhões.

Aponta-se, ainda, os fundos capazes de liberar mais recursos. Em primeiro lugar, posiciona-se o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÈ)[44], com R$ 4.9 bilhões; ou seja, algo próximo a 85% de sua dotação. Posteriormente, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com R$ 4.1 bilhões; ou seja, algo próximo a 4.8% de sua dotação; o Fundo Social (FS), com pouco mais R$ 2.0 bilhões; ou seja, 11% de sua dotação[45]; o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)[46], com R$ 1.6 bilhão; ou seja, 100% de sua dotação; o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com R$ 1.07 bilhão; ou seja, aproximadamente 1,5 % de sua dotação; e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) com R$ 1.01 bilhão; ou seja, 67% de sua dotação.

Concluindo, cabe salientar que alguns fundos são deficitários, quer dizer, não podem liberar recursos, antes de saldar com o passivo existente. O FIES, por exemplo, tem R$ 2.2 bilhões a descoberto; o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), R$ 886 milhões; o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), R$ 507 milhões.

---

43 Unidade Orçamentária (UO) nº 74901.

44 Unidade Orçamentária (UO) nº 74901.

45 Computando as dotações do fundo como unidade orçamentária (71903) e como fonte de receita (108).

46 Unidade Orçamentária (UO) nº 74910.

Tabela 1. Fundos Elegíveis. Estimativa dos Recursos Liberados Mediante a Desvinculação das Fontes.

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52911 – Fundo Aeronáutico	4.568.469.567,00	100	3-ODC	168.944.129,00	2	2.135.172.584,00	1.422.935.438,00	190.531.707,00	191.236.489,23	628.593.348,77
		250	3-ODC	1.837.757.960,00	1 e 2					
			4-INV	427.938.173,00	1 e 2					
			5-IFI	4.540.000,00	2					
			9-RES	1.301.714.522,00	0 e 2					
		263	4-INV	14.312.327,00	2					
		280	3-ODC	630.870.843,00	2					
			4-INV	12.490.724,00	2					
			9-RES	117.531.891,00	0					
		281	3-ODC	4.000.000,00	2					
			4-INV	3.000.000,00	2					
			9-RES	3.344.867,00	0					
		950	3-ODC	20.092.395,00	1					
			9-RES	344.158,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52911 – Fundo Aeronáutico	4.568.469.567,00	944	3-ODC	21.587.578,00	2	2.135.172.584,00	1.422.935.438,00	190.531.707,00	191.236.489,23	628.593.348,77
32266 – 00NY – Fundo Conta de Desenvolvimento Energético (FCDE)	926.672.312,00	174	3-ODC	152.669.788,00	1	926.672.312,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		186	3-ODC	774.002.524,00	1					
39901 – Fundo da Marinha Mercante (FMM)	1.355.858.306,00	135	9-RES	29.110,00	0	5.000.000,00	1.346.828.306,00	0,00	32.711.167,60	-28.681.167,60
		180	3-ODC	8.962.000,00	1 e 2					
			4-INV	68.000,00	2					
			9-RES	1.346.799.196,00	0					
74904 – Fundo da Marinha Mercante (FMM)	6.300.000.000,00	135	5 – IFI	2.620.637.482,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		180	5 – IFI	3.679.362.518,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52902 – Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA)	278.049.251,00	150	3-ODC	11.984.383,00	1 e 2	202.016.211,00	115.199,00	20.581.136,00	R$ 406.367,68	R$ 54.930.337,32
			9-RES	115.199,00	2					
		151	1-PES	136.807.410,00	1					
			3-ODC	53.435.192,00	0, 1 e 2					
			4-INV	20.874.727,00	2					
		156	1-PES	12.096.091,00	1					
		169	1-PES	12.616.727,00	1					
		180	3-ODC	134.821,00	2					
		944	1-PES	9.403.565,00	1					
			3-ODC	20.581.136,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
25915 – Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	84.582.012.696,00					80.350.928.080,00	0,00	13.000.000,00	65.185.239,08	4.152.899.376,92
		100	3-ODC	13.000.000,00	8					
		140	3-ODC	46.944.525.463,00	1					
			5 – IFI	23.562.100.966,00	0					
		150	3-ODC	394.395.220,00	1					
		174	3-ODC	65.394.811,00	1					
		176	3-ODC	24.002.910,00	1					
		180	3-ODC	13.546.675.457,00	1 e 2					
			4-INV	20.631.774,00	2					
		188	3-ODC	10.636.095,00	6					
			4-INV	650.000,00	6					
25903 – Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS)	968.098.176,00	180	3-ODC	968.098.176,00	0	763.985.975,00	0,00	0,00	83.304,84	204.028.896,16

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
75101-00Q3 – Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS)	15.857.142.857,00	143	6-AMO	15.857.142.857,00	0	15.857.142.857,00	0,00	0,00	0,00	0,00
73108 – 0046 – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX-IPI-EXP)	4.743.934.333,00	101	3-ODC	4.743.934.333,00	1	4.743.934.333,00	0,00	0,00	0,00	0,00
22906 – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (**FUNCAFÉ**)	45.238.981,00	150	3-ODC	163.449,00	2	0,00	36.838.300,00	0,00	117.569,07	8.283.111,93
			4-INV	75.532,00	2					
		180	3-ODC	7.737.232,00	2					
			4-INV	424.468,00	2					
			9-RES	36.838.300,00	0					
74901 – Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (**FUNCAFÉ**)	5.881.191.757,00	150	5 – IFI	80.860,00	0	156.372.708,00	0,00	0,00	758.696.077,16	4.966.122.971,84
		180	3-ODC	156.372.708,00	1					
			5 – IFI	5.724.738.189,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
30905 – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD)	701.898.438,00	118	9-RES	11.964,00	0	0,00	468.370.519,00	0,00	490,00	233.527.429,00
		150	9-RES	74.524,00	0					
		174	3-ODC	101.687.339,00	9					
			4-INV	131.840.580,00	9					
			9-RES	465.776.400,00	0					
		180	9-RES	2.507.631,00	0					
74917 – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	358.440.717,00	166	5-IFI	3.927.018,00	0	0,00	0,00	0,00	528.512.409,71	-886.953.126,71
		280	5-IFI	354.513.699,00	0					
74919 – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO)	217.916.819,00	166	5-IFI	2.670.009,00	0	0,00	0,00	0,00	725.630.238,70	-507.713.419,70
		280	5-IFI	215.246.810,00	0					
53101 – 00CY –Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)	425.356.393,00	100	3-ODC	219.829.908,00	2	0,00	0,00	425.256.393,00	0,00	100.000,00
		188	3-ODC	100.000,00	8					
		144	3-ODC	205.426.485,00	9					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52932 – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	253.928.097,00	100	3-ODC	21.147.039,00	2	0,00	183.389.058,00	21.147.039,00	371.045,65	49.020.954,35
		135	3-ODC	2.800.000,00	2					
			9-RES	38.535.435,00	0					
		176	3-ODC	41.477.000,00	2					
			4-INV	2.315.000,00	2					
			9-RES	71.737.065,00	0					
		250	9-RES	927.245,00	0					
		280	3-ODC	2.800.000,00	2					
			9-RES	72.189.313,00	0					
74918 – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)	687.438.292,00	166	5-IFI	4.805.745,00	0	0,00	0,00	0,00	1.095.411.649,59	-407.973.357,59
		280	5-IFI	682.632.547,00	0					
71904 – Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	371.309.769,00	150	3-ODC	36.216.670,00	2	29.716.670,00	335.093.099,00	0,00	1.886,65	6.498.113,35
			9-RES	152.543.948,00	0					
		180	9-RES	182.549.151,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
74902 – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)	9.716.071.395,00	100	3-ODC	498.289.859,00	2	0,00	0,00	5.895.9744,00	6.038.011.442,62	-2.217.914.447,62
			5-IFI	5.040.416.941,00	0					
		144	5-IFI	304.888.343,00	0					
		280	5-IFI	3.515.208.652,00	0					
		944	3-ODC	357.267.600,00	2					
178 – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações –FISTEL	1.535.434.444,00	178	1 – PES	310.258.051,00	1	324.111.327,00	19.422.618,00	0,00	72.809.199,32	1.119.091.299,68
			3-ODC	1.175.658.214,00	1 e 2					
			4-INV	30.095.561,00	2					
			9-RES	19.422.618,00	0					
71905 – Fundo de Garantia à Exportação (FGE)	2.146.017.577,00	150	3-ODC	41.235.863,00	2	1.350.500.000,00	746.017.577,00	0,00	11.286.415,58	38.213.584,42
		180	3-ODC	1.358.764.137,00	2					
			9-RES	746.017.577,00	0					
25916 – Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade	138.388.967,00	280	3-ODC	2.787.010,00	2	0,00	135.601.957,00	0,00	0,00	
			9-RES	135.601.957,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
20927 –Fundo de Imprensa Nacional	190.119.213,00	100	1-PES	44.300.193,00	1	150.119.415,00	202,00	0,00	8.664.946,84	31.334.649,16
			3-ODC	1.003.078,00	1					
		150	1-PES	44.448.655,00	1					
			3-ODC	38.199.798,00	2					
			4-INV	1.800.000,00	2					
			9-RES	202,00	2					
		151	3-ODC	1.359.852,00	1					
		156	1-PES	57.843.603,00	1					
		944	3-ODC	1.163.832,00	1					
74906 – Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra	169.008.042,00	180	5-IFI	169.008.042,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	
24906 – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST)	756.568.567,00	172	3-ODC	61.281,00	2	0,00	756.507.286,00	0,00	0,00	61.281,00
			9-RES	630.290.600,00	0					
		178	9-RES	126.216.686,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52921 – Fundo do Exército	2.622.690.232,00	151	3-ODC	607.839.170,00	1	2.076.293.761,00	338.278.805,00	0,00	26.674.225,72	181.443.440,28
			4-INV	39.326.388,00	1					
		174	3-ODC	14.455.578,00	2					
			4-INV	7.433.556,00	2					
			9-RES	21.720.501,00	0					
		250	3-ODC	1.444.514.001,00	1 e 2					
			4-INV	46.738.302,00	1 e 2					
			9-RES	236.985.104,00	0 e 2					
		263	4-INV	18.092.488,00	2					
			9-RES	3.141.784,00	0					
		280	9-RES	74.615.563,00	0					
		950	3-ODC	106.011.944,00	1					
			9-RES	1.815.853,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52901 – Fundo do Ministério da Defesa	3.149.791,00	250	3-ODC	1.909.775,00	2	0,00	0,00	285.489,00	332.439,25	2.531.862,75
		280	3-ODC	904.527,00	2					
			4-INV	50.000,00	2					
		944	3-ODC	285.489,00	2					
52903 – Fundo do Serviço Militar	16.616.840,00	174	3-ODC	1.084.193,00	2	0,00	7.357.240,00	0,00	60.786,95	9.198.813,05
			4-INV	1.800.000,00	2					
			9-RES	1.384.178,00	0					
		175	3-ODC	5.836.757,00	2					
			9-RES	5.973.062,00	0					
		180	3-ODC	538.650,00	2					
14901 – Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos	959.015.755,00	100	3-ODC	841.606.180,00	1	959.015.755,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		174	3-ODC	117.409.575,00	1					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
132 – Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF)	11.530.039.836,00	132	1-PES	8.488.129.947,00	1	8.497.404.352,00	2.187.259.374,00	0,00	120.685.476,45	724.690.633,55
			3-ODC	803.614.533,00	1 e 2					
			4-INV	51.035.982,00	2					
			9-RES	2.187.259.374,00	0					
71906 – Fundo Especial de Financiamento de Campanha	2.034.954.824,00	100	3-ODC	269.759.557,00	1	2.034.954.824,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		144	3-ODC	1.765.195.267,00	1					
25913 – Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	22.351.064,00	100	3-ODC	20.204.800,00	2	0,00	0,00	21.154.800,00	147.079,49	1.049.184,51
			4-INV	950.000,00	2					
		150	3-ODC	1.196.264,00	2					
73104 – 0A53 – Fundo Especial do Petróleo	36.328.676.721,00	142	3-ODC	24.703.500.171,00	1	36.328.676.721,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		142	3-ODC	11.625.176.550,00	1					
22101 – 0359 – Fundo Garantia Safra	468.040.642,00	100	3-ODC	468.040.642,00	1	468.040.642,00	0,00	0,00	0,00	
74908 – Fundo Geral de Turismo (FUNGERTUR)	32.311.767,00	250	5-IFI	53.110,00	0	0,00	0,00	0,00	11.675.172,96	20.636.594,04
		280	5-IFI	32.258.657,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
30912 – Fundo Nacional Antidrogas	69.962.759,00	139	3-ODC	4.000.000,00	2 e 9	0,00	28.912.759,00	0,00	49.485.298,75	-8.435.298,75
			9 – RES	19.430.870,00	0					
		150	3-ODC	16.000.000,00	2 e 9					
			4-INV	15.000.000,00	9					
			9 – RES	8.049.344,00	0					
		174	3-ODC	5.000.000,00	2 e 9					
			9 – RES	1.432.545,00	0					
		188	3-ODC	500.000,00	6					
			4-INV	550.000,00	8 e 6					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
39902 – Fundo Nacional da Aviação Civil	5.514.778.533,00	100	4-INV	27.088.077,00	2 e 7	0,00	5.244.113.119,00	27.088.077,00	140.373.318,66	103.204.018,34
		129	4-INV	18.500.000,00	9					
			9 – RES	2.752.665.189,00	0					
		186	3-ODC	8.200.000,00	2 e 9					
			4-INV	101.446.616,00	9					
			9 – RES	623.662.246,00	0					
		188	4-INV	66.077.337,00	6, 7 e 9					
		280	3-ODC	23.753.384,00	2 e 9					
			4-INV	25.600.000,00	9					
			9 – RES	1.867.785.684,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
55903 – Fundo Nacional da Cultura	574.767.754,00	100	3-ODC	27.051,00	2	0,00	485.711.535,00	54.102,00	45.560.162,46	43.441.954,54
			4-INV	27.051,00	2					
		118	3-ODC	13.250.000,00	9					
			4-INV	14.483.000,00	9					
		120	9 – RES	360.821,00	0					
		130	9 – RES	393.061.689,00	0					
		150	9 – RES	14.683.283,00	0					
		166	9 – RES	56.559.173,00	0					
		180	9 – RES	7.266.860,00	0					
		186	9 – RES	13.779.709,00	0					
		188	3-ODC	43.001.663,00	2, 6 e 8					
			4-INV	18.267.454,00	2, 6 e 8					
74912 – Fundo Nacional da Cultura	438.980.052,00	118	3-ODC	13.454.484,00	2	0,00	0,00	0,00	1.564.835,38	437.415.216,62
			5-IFI	425.525.568,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
55901 – Fundo Nacional de Assistência Social	63.743.566.578,00	100	3-ODC	662.495.887,00	2, 9	61.488.754.099,00	0,00	1.029.189.252,00	151.883.392,06	1.073.739.834,94
		118	3-ODC	2.804.244.485,00	1					
		139	3-ODC	79.202.915,00	2					
		150	3-ODC	17.934,00	2					
		151	3-ODC	2.193.883.730,00	1 e 2					
		153	3-ODC	57.341.388.717,00	1					
		180	3-ODC	25.397.234,00	2					
		188	3-ODC	115.257.501,00	2, 6, 7 e 8					
			4-INV	154.984.810,00	2, 6, 7 e 8					
		944	3-ODC	366.693.365,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
24901 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.891.747.372,00	100	3-ODC	54.958,00	2	0,00	4.281.883.010,00	94.362,00	65.959.149,99	543.810.850,01
		134	3-ODC	50.000,00	2					
			9 – RES	111.608.638,00	0					
		135	3-ODC	50.000,00	2					
			9-RES	82.620.870,00	0					
		141	3-ODC	50.000,00	2					
			9-RES	39.799.534,00	0					
		142	3-ODC	245.000,00	2					
			9-RES	745.257.212,00	0					
		150	3-ODC	50.000,00	2					
			9-RES	2.440.722,00	0					
		172	3-ODC	130.069.602,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
24901 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.891.747.372,00	172	4-INV	95.286.574,00	2	0,00	4.281.883.010,00	94.362,00	65.959.149,99	543.810.850,01
			9-RES	3.251.688.654,00	0					
		178	9-RES	12.974,00	0					
		180	3-ODC	374.148.824,00	2					
			5-IFI	50.000,00	2					
			9-RES	48.454.406,00	0					
		188	3-ODC	2.570.000,00	6					
			4-INV	7.200.000,00	6					
		944	3-ODC	39.404,00	2					
74910 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	1.627.294.336,00	142	5-IFI	186.184.399,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	1.627.294.336,00
		172	5-IFI	895.347.853,00	0					
		180	5-IFI	545.762.084,00	0					
71101 – 0605 – Fundo Nacional de Desestatização	36.252.963,00	100	3-ODC	36.252.963,00	0	0,00	0,00	36.252.963,00	0,00	0,00

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
53906 – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)	223.336.598,00	100	3-ODC	36.003.719,00	2 e 7	0,00	79.331.212,00	39.008.776,00	336.616.114,94	-231.619.504,94
			4-INV	3.005.057,00	2					
		180	3-ODC	3.000.000,00	2					
			4-INV	13.000.000,00	2 e 9					
			9-RES	79.331.212,00	0					
		188	3-ODC	1.922.860,00	6 e 7					
			4-INV	87.073.750,00	2, 6, 7 e 8					
39905 – Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET)	760.403.484,00	100	3-ODC	1.000.000,00	8	0,00	663.489.484,00	1.000.000,00	12.205.683,96	83.708.316,04
		150	3-ODC	2.164.000,00	9					
			9-RES	48.938.148,00	0					
		174	3-ODC	93.750.000,00	2 e 9					
			9-RES	542.541.794,00	0					
		180	9-RES	72.009.542,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública	1.510.223.408,00	118	3-ODC	743.872.720,00	2 e 9	0,00	304.179.655,00	0,00	194.254.177,57	1.011.789.575,43
			4-INV	462.171.033,00	2 e 9					
			9-RES	304.179.655,00	0					
81902 – Fundo Nacional para o Idoso	6.440.737,00	180	3-ODC	1.795.000,00	9	0,00	3.440.737,00	0,00	110.722,00	2.889.278,00
			4-INV	1.205.000,00	9					
			9-RES	3.440.737,00	0					
44901 – Fundo Nacional do Meio Ambiente	33.687.889,00	174	3-ODC	1.100.000,00	2	0,00	30.187.889,00	0,00	4.672.534,92	-1.172.534,92
			4-INV	2.400.000,00	2					
			9-RES	30.187.889,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
81901 – Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente	23.654.256,00	118	9-RES	1.758.558,00	0	0,00	18.673.069,00	0,00	3.569.100,46	1.412.086,54
		144	3-ODC	530.950,00	9					
		180	3-ODC	2.354.237,00	9					
			4-INV	96.000,00	9					
			9-RES	1.849.818,00	0					
		196	3-ODC	2.000.000,00	9					
			9-RES	15.064.693,00	0					
44902 – Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima	6.500.000,00	280	3-ODC	1.500.000,00	2	0,00	0,00	0,00	5.281.006,35	1.218.993,65
			4-INV	5.000.000,00	2					
74916 – Fundo Nacional sobre a Mudança de Clima	232.847.282,00	142	5-IFI	223.211.322,00	0	0,00	0,00	0,00	348.709.939,00	-115.862.657,00
		280	5-IFI	9.635.960,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52931 – Fundo Naval	1.346.210.167,00	100	3-ODC	281.831.123,00	2	448.017.971,00	227.254.989,00	440.299.110,00	19.196.070,74	211.442.026,26
			4-INV	29.859.378,00	2					
		135	3-ODC	280.000,00	2					
			4-INV	20.000,00	2					
			9-RES	10.722.782,00	0					
		174	3-ODC	810.000,00	2					
			4-INV	90.000,00	2					
			9-RES	5.091.698,00	0					
		175	3-ODC	57.141,00	2					
		188	3-ODC	2.196.000,00	6					
			4-INV	5.813.338,00	6					
		250	3-ODC	507.743.842,00	1 e 2					
			4-INV	30.687.033,00	1 e 2					
			9-RES	167.956.745,00	0 e 2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
52931 – Fundo Naval	1.346.210.167,00	263	4-INV	2.849.607,00	2	448.017.971,00	227.254.989,00	440.299.110,00	19.196.070,74	211.442.026,26
			9-RES	546.094,00	0					
		280	3-ODC	93.476.575,00	2					
			4-INV	5.553.465,00	2					
			9-RES	42.448.438,00	0					
		281	3-ODC	517.043,00	2					
		950	3-ODC	28.562.024,00	1					
			9-RES	489.232,00	2					
		944	3-ODC	128.608.609,00	2					
24907 – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações **(FUNTTEL)**	18.101.568,00	172	3-ODC	15.311.271,00	2 e 9	0,00	0,00	0,00	316.830,00	17.784.738,00
			4-INV	790.297,00	2 e 9					
		188	3-ODC	944.425,00	8					
			4-INV	1.055.575,00	8					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
74905 – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações **(FUNTTEL)**	409.823.380,00	166	5-IFI	34.788.505,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	409.823.380,00
		172	5-IFI	277.152.433,00	0					
		280	5-IFI	97.882.442,00	0					
30907 – Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN)	308.159.798,00	118	3-ODC	163.764.623,00	1	307.586.430,00	3.368,00	0,00	233.222.802,88	-232.652.802,88
			4-INV	1.624.318,00	1					
			9-RES	3.368,00	2					
		150	3-ODC	18.842.312,00	1					
			4-INV	10.716.629,00	1					
		174	4-INV	24.205.109,00	1					
		180	3-ODC	21.842.247,00	1					
			4-INV	66.591.192,00	1					
		188	4-INV	570.000,00	6					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
01901 – Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	57.901.759,00	150	4-INV	17.263.046,00	2	6.882.118,00	117.882,00	0,00	393.628,58	50.508.130,42
		163	4-INV	130.014,00	2					
		180	3-ODC	11.382.118,00	1 e 2					
			4-INV	29.008.699,00	2					
			9-RES	117.882,00	2					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
55903 – 20ZK – Fundo Setorial do Audiovisual	12.480.000,00	130	3-ODC	2.465.799,00	2	0,00	0,00	0,00	446.768.276,26	-446.768.276,26
		178	3-ODC	10.014.201,00	2					
55903 – 8106 – Fundo Setorial do Audiovisual	2.500.000,00	178	3-ODC	2.500.000,00	2					
55903-12PG – Fundo Setorial do Audiovisual	100.000,00	178	4-INV	100.000,00	2					
55903 – 006ª – Fundo Setorial do Audiovisual	300.000.000,00	130	5-IFI	300.000.000,00	0					
74912 – 20ZK – Fundo Setorial do Audiovisual	2.920.000,00	130	3-ODC	2.920.000,00	2					
74912 – 006C – Fundo Setorial do Audiovisual	97.300.000,00	130	5-IFI	97.300.000,00	0					
71903 – Fundo Social	10.335.429.859,00	142	5-IFI	8.468.461.108,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	10.335.429.859,00
		186	5-IFI	284.500.000,00	0					
		280	3-ODC	500.000,00	2					
			5-IFI	1.581.968.751,00	0					

Unidade Orçamentária – Ação – Fonte – Fundo	Dotação	Fonte	GND	Valores Parciais (R$)	RP	Despesas Obrigatórias	Reserva de Contingência	Fontes Atípicas	Restos a pagar (dez.2019)	Desvinculação Valor Liberado
108 –Fundo Social	8.752.961.108,00	108	3-ODC	8.642.711.472,00	1 e 2	8.050.970.457,00	0,00	0,00	247.270.283,87	454.720.367,13
			4-INV	110.249.636,00	2					
	8.752.961.108,00					454.720.367,13				8.298.240.740,87
	10.335.429.859,00					8.298.240.740,87				2.037.189.118,13
TOTAL	**298.530.744.078,00**	**_**		**298.530.744.078,00**	**_**	**227.662.269.602,00**	**19.351.313.686,00**	**8.465.805.949,00**	**11.996.124.448,96**	**15.003.181.141,04**

Fonte: LOA – 2020. Tesouro Gerencial. Elaboração Própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos liberados, mediante a desvinculação das fontes, demonstraram-se inexpressivos. Algo em torno de 15 bilhões[47], diante de um montante superior a R$ 298 bilhões. Isto é, não mais que 4.8% da movimentação prevista seriam liberados, cifra que, convenhamos, apequena a proposta em questão, particularmente, se considerarmos que esses recursos devem ser direcionados ao pagamento da dívida pública: se gasta, anualmente, com o passivo soberano, aproximadamente, R$ 1,6 trilhão; só em juros, são R$ 409 bilhões. (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020, Vol. I). Em suma, os mencionados 15 bilhões seriam algo como uma unidade monetária, diante de todo o meio circulante.

Sendo assim, vale a pena repensar, primeiro, se os fundos públicos devem, ou não, ser extintos. Busca-se a flexibilização orçamentária, mas não será por intermédio dos fundos que será alcançada. Acrescentar-se-ia, para exemplificar sua irrelevância, R$ 15 bilhões em recursos livres (fonte, 100)[48], perante os R$ 343 bilhões já existentes (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020, Vol. I). Quer dizer, gerar-se-ia pouco mais de 4.2% de liberdade adicional, quantia que em nada mudaria o caráter rígido do orçamento federal. Segundo se querem extinguir os fundos, independentemente de gerar ou não maleabilidade, reconsidere-se a destinação dos recursos. Se são irrelevantes no abatimento da dívida pública, talvez, fosse mais profícuo direcioná-los a ações de erradicação da pobreza.

REFERÊNCIAS

BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos Especiais e Políticas Públicas: Uma Discussão sobre a Fragilização do Mecanismo de Financiamento**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para Discussão nº 2458, março de 2019–B. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9088/1/TD_2458.pdf>. Acesso em: 23/fevereiro/2020.

_____. **Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes à Rigidez Orçamentária**. Brasília.

47 Imaginemos que a PEC nº 187/2019 seja aprovada no ano corrente (2020) e que os recursos sejam neste mesmo ano liberados. Liberar-se-iam RS 15 bilhões, de pronto.

48 Conforme mencionado, esses recursos, na verdade, não são livres, uma vez que devem abater a dívida pública. Todavia, associemos a desvinculação à liberdade de uso, o que permite confrontá-los com o montante, hoje, disponível de recursos ordinários (fonte, 100).

IPEA. **Nota Técnica nº 56, agosto de 2019-A**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/190826_NT_56_Disoc.pdf>. Acesso em: 12/fevereiro/2020.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22/janeiro/2020.

_____. **Decreto-Lei nº 2.288, de 23 de julho de 1986**. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2288.htm>. Acesso em: 25/fevereiro/2020.

____. **Medida Provisória nº 704, de 23 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre fontes de recursos para cobertura de despesas primárias obrigatórias e para pagamento da Dívida Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv704.htm>. Acesso em: 10/março/2020.

_____. **Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv852.htm>. Acesso em: 15/fevereiro/2020.

_____. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. (LOA-2020). Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Texto, anexos e volumes. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13978.htm>. Acesso em: 03/março/2020.

_____. **Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019**. (LDO/2020). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2020/Lei_13898/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 25/fevereiro/2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03/março/2020.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em: 21/fevereiro/2020.

_____. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 25/fevereiro/2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019 (PEC nº 186/2019)**. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>. Acesso em: 20/janeiro/2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019 (PEC nº 187/2019)**. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139703>. Acesso em: 20/janeiro/2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019 (PEC nº 188/2019)**. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107,109 e 111do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 20/janeiro/2020.

Farias, Guilherme Carneiro Leão. **Uma Análise Jurídica da Recepção dos Fundos Federais Anteriores à Constituição Brasileira de 1988**. Caderno de Direitos e Políticas Públicas, ISSN a obter, a. 1, v. 1, n. 1, jan/jun, 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/r1459625/Downloads/9250-45562-2-PB.pdf>. Acesso em: 23/janeiro/2020.

APÊNDICE

Quadro 1: Alocação dos Fundos Públicos Elegíveis na LOA

Fundos alocados em uma única unidade orçamentária do mesmo órgão orçamentário ao qual se subordina:

Poder Legislativo:

→ Câmara Federal: Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados*

Poder Judiciário:

→ Justiça Federal: Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário);

Poder Executivo:

→ Presidência da República: Fundo de Imprensa Nacional;

→ Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações: Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) *;

→ Ministério da Economia: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) *, Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC);

→ Ministério da Justiça e Segurança Pública: Fundo de Defesa de Direitos Difusos*, Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) *, Fundo Nacional de Segurança Pública*, Fundo Nacional Antidrogas*;

→ Ministério da Infraestrutura: Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) *, Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET) *;

→ Ministério do Meio Ambiente: Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) *

→ Ministério da Defesa: Fundo do Ministério da Defesa*, Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas*, Fundo do Serviço Militar*, Fundo Aeronáutico*, Fundo do Exército*, Fundo Naval*, Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo*;

→ Ministério do Desenvolvimento Regional: Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) *;

→ Ministério da Cidadania: Fundo Nacional de Assistência Social*

Fundos alocados em uma única unidade orçamentária, mas órgão orçamentário distinto ao qual se subordina.

Poder Executivo:

→ Encargos Financeiros da União: Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, Fundo de Garantia à Exportação, Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo Eleitoral)

→ Operações Oficiais de Crédito: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra) *, Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) *, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) *, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) *, Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) *

Quadro 1: Alocação dos Fundos Públicos Elegíveis na LOA

Fundos alocados em uma única unidade orçamentária, mas órgão orçamentário distinto ao qual se subordina.

Poder Executivo:

→ Encargos Financeiros da União: Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, Fundo de Garantia à Exportação, Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo Eleitoral)

→ Operações Oficiais de Crédito: Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra) *, Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) *, Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) *, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) *, Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) *

Fundos alocados em 2 unidades orçamentárias:

Poder Executivo:

→ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Operações Oficiais de Crédito: Fundo de Defesa da Economia Cafeeira*.

→ Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) *, Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) *

→ Ministério da Economia e Dívida Pública Federal: Fundo de Compensação e Variações Salariais (FCVS).

→ Ministério da Infraestrutura e Operações Oficiais de Crédito: – Fundo da Marinha Mercante (FMM) *.

→ Ministério do Meio Ambiente e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional sobre Mudança do Clima*

→ Ministério da Cidadania e Operações Oficiais de Crédito: Fundo Nacional de Cultura*.

Fundos alocados como ação orçamentária em uma única unidade orçamentária

Poder Executivo:

→Ministério de Minas e Energia: Fundo Conta de Desenvolvimento Energético

→ Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios: Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX-IPI-EXP)

→Ministério do Desenvolvimento Regional – Administração Direta: Fundo de Desenvolvimento Social (FDS)

Fundos alocados como ação orçamentária em unidades orçamentárias distintas

→ Ministério da Cidadania – Fundo de Cultura: Fundo Setorial do Audiovisual*

→ Operações Oficiais de Crédito – Fundo de Cultura: Fundo Setorial do Audiovisual*

Fundos alocados como fonte de receita no mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas.

Quadro 1: Alocação dos Fundos Públicos Elegíveis na LOA

→ Ministério da Economia: Secretaria da Receita Federal e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional: Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) *.

→ Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – Administração Direta, Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico, Agência Nacional de Telecomunicações, Fundo Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (FNDCT), Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST): Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) *

Fundos alocados como unidade orçamentária e fonte de receita, neste caso, dentro do mesmo órgão orçamentário, mas em unidades orçamentárias distintas.

Encargos Financeiros da União – Unidade Orçamentária: Fundo Social (FS)

Ministério da Educação – Fonte de Receita: Ministério da Educação – Administração Direta, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), além de várias Universidades Federais: Fundo Social (FS) *

Fonte: LOA, 2020 (Vol. III, IV e V); Bassi (2019-A). Elaboração Própria

*Fundo Público Especial

Quadro 2: Receitas por Fonte

1 – Recursos do Tesouro – Exercício Corrente; 2 – Recursos de Outras Fontes – Exercício Corrente; 3 – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores; 6 – Recursos de Outras Fontes – Exercícios Anteriores; 9 – Recursos Condicionados

Quadro 2: Receitas por Fonte					
(100) Recursos Ordinários (101) Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados (102) Transferência do Imposto Territorial Rural (106) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal (108) Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	(142) Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos (143) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal (144) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações (148) Operações de Crédito Externas – em Moeda (149) Operações de Crédito Externas – em Bens e/ou Serviços (150) Recursos Próprios Não financeiros (151) Recursos Livres da Seguridade Social (153) Recursos Destinados às Atividades Fins da Seguridade Social	(180) Recursos Próprios Financeiros (181) Recursos de Convênios (183) Pagamento pelo Uso de Recursos Hídricos (184) Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa (186) Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas (188) Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (194) Doações para o Combate à Fome (195) Doações de Entidades Internacionais (196) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	(111) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (156) Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (123) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares (923) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares – Condicionados (130) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (106) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal (906) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal – Condicionados	(119) Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (149) Operações de Crédito Externas – em Bens e/ou Serviços (148) Operações de Crédito Externas – em Moeda (172) Outras Contribuições Econômicas (176) Outras Contribuições Sociais (183) Pagamento pelo Uso de Recursos Hídricos (293) Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário – Educação (118) Receitas de Concursos de Prognósticos	(154) Recursos do Regime Geral de Previdência Social (166) Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada (151) Recursos Livres da Seguridade Social (117) Recursos Oriundos das Contribuições Voluntárias para o Montepio Civil (163) Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (263) Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (280) Recursos Próprios Financeiros. (180) Recursos Próprios Financeiros. (250) Recursos Próprios Não financeiros

Quadro 2: Receitas por Fonte					
(111) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (113) Contribuição do Salário-Educação (116) Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos (117) Recursos Oriundos das Contribuições Voluntárias para o Montepio Civil (118) Receitas de Concursos de Prognósticos (119) Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (120) Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (123) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares (127) Custas Judiciais (129) Recursos de Concessões e Permissões	(154) Recursos do Regime Geral de Previdência Social (156) Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (159) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos (160) Recursos das Operações Oficiais de Crédito (162) Recursos da União Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (163) Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (164) Títulos da Dívida Agrária 166 Recursos Financeiros de Aplicação Vinculada	(197) Dividendos da União (236) Recursos Vinculados a Aplicações em Outras Políticas Públicas (250) Recursos Próprios Não financeiros (263) Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (280) Recursos Próprios Financeiros (281) Recursos de Convênios (293) Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário – Educação (296) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais (495) Recursos do Orçamento de Investimento (906) Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal – Condicionados (923) Contribuição para o Custeio das Pensões Militares – Condicionados	(169) Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (140) Contribuições para os Programas PIS/PASEP (120) Contribuições sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais (184) Contribuições sobre a Remuneração Devida ao Trabalhador e Relativa à Despedida de Empregado sem Justa Causa (135) Cota – Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (127) Custas Judiciais (197) Dividendos da União (195) Doações de Entidades Internacionais (196) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais	(162) Recursos da União Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público (160) Recursos das Operações Oficiais de Crédito (171) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB (173) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – Estados e Municípios (159) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Refinanciamento de Dívidas de Médio e Longo Prazos	(150) Recursos Próprios Não financeiros. (950) Recursos Próprios Não financeiros – Condicionados (136) Recursos Vinculados a Aplicações em Outras Políticas Públicas (236) Recursos Vinculados a Aplicações em Outras Políticas Públicas (186) Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas (188) Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional (174) Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais (175) Taxas por Serviços Públicos

Quadro 2: Receitas por Fonte					
(130) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (132) Recursos destinados ao FUNDAF (133) Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário (134) Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos (135) Cota – Parte do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (136) Recursos Vinculados a Aplicações em Outras Políticas Públicas (139) Alienação de Bens Apreendidos (140) Contribuições para os Programas PIS/PASEP (141) Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais	(169) Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (171) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – BEA/BIB (172) Outras Contribuições Econômicas (173) Recursos das Operações Oficiais de Crédito – Retorno de Operações de Crédito – Estados e Municípios (174) Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais (175) Taxas por Serviços Públicos (176) Outras Contribuições Sociais (178) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	(929) Recursos de Concessões e Permissões – Condicionados (944) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – CONDICIONADOS 950 Recursos Próprios Não financeiros – Condicionados **(139)** Alienação de Bens Apreendidos (141) Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais (142) Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos (134) Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos	(296) Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais (194) Doações para o Combate à Fome (178) Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (108) Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde	(129) Recursos de Concessões e Permissões (929) Recursos de Concessões e Permissões – . Condicionados (281) Recursos de Convênios (181) Recursos de Convênios (116) Recursos de Outorga de Direitos de Uso de Recursos Hídricos (132) Recursos destinados ao FUNDAF (153) Recursos Destinados às Atividades Fins da Seguridade Social (495) Recursos do Orçamento de Investimento (133) Recursos do Programa de Administração Patrimonial Imobiliário	(164) Títulos da Dívida Agrária (144) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações (944) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Outras Aplicações – Condicionados (143) Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Refinanciamento da Dívida Pública Federal (102) Transferência do Imposto Territorial Rural (101) Transferências do Imposto sobre a Renda e sobre e Produtos Industrializados

Fonte: LOA/2020 Vol. I. Elaboração própria.

Quadro 3: Despesa – Código de Identificação de Resultado Primário (RP)	
Classificação da Despesa	**RP**
Financeira	0
Primária obrigatória	1
Primaria discricionária	2
Discricionária Decorrente de Emenda Parlamentar Individual, de execução obrigatória.	6
Discricionária Decorrente de Emenda Parlamentar de Bancada, de execução obrigatória.	7
Primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta	4
Discricionária Decorrente de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional.	8
Discricionária Decorrente de relator geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica.	9

Fonte: Lei nº 13.898/2019 (LDO/2020). Elaboração Própria

9. Reforma no Pacto Federativo: implicações e consequências da PEC 188/2019.

ARISTIDES MONTEIRO NETO[1]

1. INTRODUÇÃO.

Este texto tem o propósito de avaliar as principais implicações presentes na proposta de mudança no pacto federativo a partir das alterações constantes na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) N° 188/2019 enviada pelo executivo federal para apreciação do Congresso Nacional. A reforma encaminhada pelo executivo enseja da sociedade e dos congressistas um entendimento balizado em evidências quanto às possíveis consequências dela resultantes. Ocorre que o governo, propositor de alterações, faz uma leitura da situação atual estreitamente ligada aos problemas conjunturais dando excessiva importância ao quadro fiscal limitado, e a partir deste, propõe um conjunto de alterações estruturais e de longo prazo as quais transformam em profundidade as relações entre entes federados no Brasil.

O governo pretende realizar uma reforma federativa nos seguintes termos: a) flexibilização de pisos mínimos de despesas obrigatórias nos orçamentos da união, estados e municípios sob a justificativa de que existem rigidezes muito pronunciadas em rubricas de gasto, as quais estariam a impedir mais eficiente alocação de recursos públicos; b) supressão do número de municípios de maneira a reduzir custos administrativos (remuneração de prefeitos e de vereadores) com baixa capacidade de arrecadação própria; e c) contenção das despesas de pessoal e previdenciária por meio de medidas de corte de salários e redução de horas de trabalho em casos de crise fiscal.

Adicionalmente, mas não menos relevante, a PEC propõe também modificações nos mecanismos de elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) com implicações profundas sobre o sistema nacional de planejamento. A ideia proposta é extinguir o PPA e instituir orçamentos plurianuais, com início a partir do terceiro exercício finan-

---

1 Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea

ceiro subsequente à promulgação da emenda constitucional. Neste caso, as alterações visam fundamentalmente diminuir e limitar a função planejamento governamental e passar a orientar ações e programas federais por um sistema de controle e avaliação orçamentário permanente.

No seu conjunto, as reformas propostas, que num primeiro olhar parecem tópicas e pontuais, quando vistas no seu todo, implicarão em substancial alteração no regime de pactuação federativa pela transformação de um modelo de caráter cooperativo noutro de essência competitiva e punitiva.

Esta PEC 188/2019, chamada de PEC do Pacto Fe-derativo, foi apresentada ao Congresso juntamente com as PECs 186/2019 (Emergencial) e 187/2019 (Extinção dos Fundos Públicos), embaladas pelo rótulo de Plano Mais Brasil. Objetivam, de maneira concatenada, o seguinte: i) colocar limites à atua-ção da política fiscal e, em especial, criar restrições extremas para a expansão das despesas de pessoal e atuação dos servidores públicos; ii) flexibilizar e desvincular despesas das três esferas de governo; iii) transformar os governos em máquinas transfe-ridoras de recursos para credores da dívida pública pela obrigação do uso de superávits fiscais para o seu pagamento; iv) modificar o pacto federativo pela extinção de municípios; v) extinguir fundos públicos não constitucionais; e vi) impor fortes li-mitações à função planejamento governamental.

2. A PEC 188/2019 E ALTERAÇÕES NO PPA: PROPOSIÇÕES E CONSEQUÊNCIAS.

A referida PEC, como visto no seu texto de justificação ao Congresso, busca primordialmente atingir o que nele é chamado de "sustentabilidade fiscal" dos entes governamentais. Dito de outro modo, seu propósito é instituir no país um novo regime fiscal, o qual, por sua vez, deverá garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida pública. Não por outra razão a assertiva no próprio texto enviado ao Congresso: "...a PEC traz proposta que define a dívida pública âncora fiscal de longo prazo." (Senado Federal. 2019: pg 19).

2.1 – O sentido das reformas: a redução do tamanho do Estado e o federalismo competitivo

As proposições do governo visando às reformas estão estreitamente relacionadas e formam uma peça orgânica de orientação dos regramentos fiscais para a república doravante. Considerando o quadro fiscal restritivo desde 2015, o ajuste que já perdura desde então, ganhará mais amarras constitucionais – para além da Lei do Teto de Gasto EC N° 95/2016 – e terá caráter permanente a partir da aprovação da PEC.

As medidas fiscais tomadas ao longo do ano 2019 pelo novo governo e as que se apresentam no quadro de alterações constitucionais visam, principalmente, estabelecer um novo normal em que a política fiscal terá caráter limitado e passivo de maneira permanente. O objetivo primordial é garantir que o executivo federal se transforme numa máquina de obtenção de excessos de receitas tributárias (superávits) em caráter inalterável. Conforme a proposta de inclusão de Artigo 7º da PEC em seu caput: "O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos, apurados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com exceção daqueles decorrentes de vinculação constitucional e de repartição de receitas com Estado, Distrito Federal e Municípios, serão destinados à amortização da dívida pública federal."

Adicionalmente, neste contexto, quaisquer despesas novas somente poderão ser instituídas se houver disponibilidade prévia de recursos e/ou se alguma outra despesa no montante equivalente puder ser anulada.

A política fiscal, no seu conjunto, passará a ser sempre pró-cíclica, isto é, nos momentos de expansão econômica, quando as receitas tributárias se expandem, a despesa poderá ser autorizada a aumentar, por esta razão contribuirá para o posterior crescimento econômico. Por outro lado, quando a atividade econômica se retrair e entrar em recessão, o setor público terá necessariamente que cortar despesas para se adaptar à recessão e ao fazê-lo, aprofundará ainda mais o quadro de crise. A partir da aprovação desta alteração, a política fiscal dificilmente poderá ser utilizada visando à reversão de expectativas empresarial desfavoráveis.

De maneira a estabelecer a orientação primordial do novo regime fiscal, os instrumentos governamentais são conclamados a se colocar em perfeita sintonia com aquela. Não por outra razão, que se propõe simultaneamente a criação do Conselho Fiscal da República e a substituição do planejamento plurianual (PPA) por um orçamento plurianual. Sobre este último urge a preocupação com os danos resultantes da sua possível asfixia e inanição, conforme parágrafo 3º do Artigo 9º da PEC: "A extinção do Plano Plurianual e a instituição dos orçamentos plurianuais (grifo nosso) somente produzirão efeitos a partir do terceiro exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional."

A função planejamento, atividade consagrada como uma das funções primordiais dos governos modernos desde pelo menos o pós-guerra, e no Brasil devidamente instituída nos preceitos constitucionais, está sendo relegada a papel subalterno e inferior nas atividades estatais. Deixa-se de lado a função de planejar, orientar e realizar, de modo explícito, prioridades e anseios demandados pelo conjunto da sociedade por meio dos pleitos eleitorais, e passa-se a dar prioridade à função de gerenciamento e controle dos orçamentos públicos.

Noutra perspectiva, a reforma terá como uma das suas consequências, por meio da abdicação da função planejamento em prol do controle orçamentário, o aprisiona-

mento da política fiscal – suas orientações e seus instrumentos – à mera reação do que se passa no ambiente econômico privado. Suprime-se, não apenas a capacidade estratégica de orientação de escolhas no longo prazo como também se escamoteia e reduz a função distributiva e/ou redistributiva do Estado.

A gestão governamental no dia a dia se deslocará primordialmente para política monetária – gestão da moeda nacional, da acumulação de reservas e da trajetória dos juros – em favor, portanto, das classes proprietárias e rentistas. Em contexto como este, maior parte da população tende a ser excluída da oferta de políticas públicas. Os entes subnacionais, por sua vez, em contexto competitivo, terão que se contentar, como única alternativa para a promoção da atividade econômica, em disputar a possibilidade de recepção de investimentos privados para seus territórios. A guerra fiscal ou de benefícios financeiros e tributários passa a se constituir no único instrumento dos governos subnacionais para atrair investimentos.

O pressuposto liberal é que, sem pressões fiscais, a política monetária terá sua eficiência aumentada com baixa taxas de juros que conduzirão as atividades empresariais a um elevado nível de investimentos privados.

Quais são os perigos da crença exagerada em um cenário tão positivo para a efetividade da política monetária na economia brasileira? A repressão constitucional à atuação governamental pela via fiscal tenderá – assim como aconteceu em meio às reformas dos anos 1990 – a exacerbar, ao menos, três tipos de problemas: a) de desemprego crônico no mercado de trabalho perpetuando indefinidamente taxas de desemprego; b) de coordenação de investimentos de longo prazo de maturação para os quais o setor privado tem sido relutante em mobilizar capitais, com grande probabilidade de impactar negativamente a infraestrutura de energia, de logística e de transportes resultando em novos apagões como o de 2001 na oferta de energia elétrica; e c) de coordenação federativa, pela supressão de ambientes de cooperação e regulação de políticas públicas podendo causar danos irreversíveis à execução de políticas sociais de saúde e educação.

2.2 – Reforma federativa pela via de um pacto conservador

Flexibilização das despesas obrigatórias: o mínimo conjunto de saúde e educação

O processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, a chamada constituição cidadã, instituiu pisos mínimos para aplicação de recursos destinados a duas áreas consideradas fundamentais para a ação pública: as políticas de universalização da educação básica e da saúde. Os pisos para os governos estaduais foram estabelecidos em 25% da receita de impostos e transferências para educação e 12% para saúde. Para os

municipais, os percentuais foram, respectivamente, de 25% e 15%. A consolidação dos sistemas nacionais executores destas duas políticas ocorreu de maneira sistemática desde início dos anos 1990 ainda nos governos FHC I e II, de identificação política de centro-direita (PSDB), passou pelos governos Lula I e II, continuou com implementação assegurada no primeiro governo Dilma Roussef e ainda durante o breve período de seu segundo mandato, estes últimos de identificação política de centro-esquerda (PT). À ampliação de recursos orçamentários obrigatórios para estados e municípios, correspondeu uma melhoria expressiva nos indicadores nacionais de desenvolvimento humano, refletindo avanços de qualidade de vida. Foram esforços encampados por governos de diversas orientações político-ideológicas que, no entanto, estavam preocupados com o grave problema da desigualdade social brasileira.

O índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), medido inicialmente para o ano de 1991, identificava um número reduzido de apenas 43 municípios com IDHM superior a 0,600 (médio) e nenhum município com índice alto (entre 0,700 e 0,799) ou muito alto (acima de 0,800). A grande maioria dos municípios estava na verdade em situação de baixo (entre 0,500 e 0,599) e muito baixo (entre 0 e 0,499) nível de IDHM: eram 5.522 municípios nesta situação.

Passadas duas décadas, o valor do IDHM para o ano de 2010 mostrou um quadro bem diferente do anterior e com avanços inegáveis. Neste último ano, apenas 1.399 municípios se encontravam abaixo de 0,599 de IDHM, isto é, tinham nível considerado baixo ou muito baixo. A grande maioria dos municípios, 4.166 deles, passou a apresentar índice com valor médio ou acima. Desta vez, apareceram também municípios na categoria de muito alto (acima de 0,800) e estes formavam o número de 44. Em 2010 a imensa maioria de municípios brasileiros, formando a fração de 75%, conseguiu elevar seu nível de desenvolvimento para a categoria de médio- alto e muito alto. Duas décadas antes, em 1991, a maior parte de municípios, num percentual de 99%, estava presa na categoria de baixo e muito baixo nível de IDHM[2].

Pode-se afirmar, com pouca dúvida, que a obrigação de cumprimento de limites mínimos para os gastos em políticas sociais teve papel central na elevação dos valores aplicados em saúde e educação e, por conseguinte, na alteração dos padrões de desenvolvimento humano da imensa maioria dos municípios brasileiros.

A alteração proposta na PEC mantem os limites obrigatórios atuais de despesas para Estados (25% para educação e 12% para saúde) e municípios (25% para educação e 15% para saúde), contudo, estes deixam de ser considerados individualmente, e se trans-

---

2 Dados para os anos de 1991 e 2010 obtidos no sítio eletrônico do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (www.atlasbrasil.org.br). Projeto realizado conjuntamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (FJP).

formam em limites conjuntos de 37% para Estados e 40% para municípios. A ideia do governo federal com a alteração é permitir que os governos subnacionais possam manusear indistintamente, dentro do limite conjunto, as despesas entre educação e saúde e viceversa, da maneira mais conveniente com as necessidades apresentadas.

As novas regras poderão proporcionar benefícios para alguns municípios, efetivamente em regiões mais desenvolvidas onde a demanda por educação básica se encontra atendida em sua totalidade (ou quase), e para os quais a demanda de saúde tende a aumentar, exigindo mais recursos. Contudo, dificilmente poderá resolver a insuficiência crônica de recursos – ora para educação ora para saúde – em regiões mais pobres do Norte e Nordeste e de municípios de pequeno tamanho de população distribuídos em todo o país onde as dificuldades residem menos na rigidez orçamentária e mais na carência de soluções para financiamento das políticas sociais.

A literatura recente especializada em relações intergovernamentais e federalismo tem apontado que modelos de sociedade com federalismos do tipo competitivo e descentralizado, como nos EUA e Austrália, têm como resultados maior desigualdade nos atributos econômicos e sociais dos seus entes. Por outro lado, em modelos de federalismo do tipo mais cooperativo e mais centralizado, as disparidades entre entes federados tendem a ser menores. O que explica esta situação é que em modelos mais centralizados, os governos federais podem mais facilmente impor tipos universais de políticas públicas – e sua correspondente aplicação obrigatória de recursos – a serem seguidos por todos os entes subnacionais. Isto não ocorre, pelas razões opostas, em modelos descentralizados em que a autonomia é muito elevada e cada ente subnacional decide que tipo de política pública e que montante de gasto realizar (Rodden, 2004; Hueglin e Fenna, 2010; Arretche, 2012; Monteiro Neto et alli, 2017).

A experiência brasileira recente, marcada pelas escolhas apresentadas à sociedade pela assembleia constituinte de 1988, registrou o desejo à época de construção de uma trajetória futura de menor desigualdade socioeconômica para o país. Neste sentido, foram designadas no texto constitucional as tarefas de elaboração e consolidação de sistemas nacionais de políticas públicas inicialmente no campo da educação e da saúde. As rigidezes orçamentárias criadas desde então visaram fundamentalmente garantir que recursos mínimos pudessem ser obrigatoriamente aplicados por governadores e prefeitos. Não foram outras as razões que produziram a melhoria vista e amplamente comemorada, vinte anos depois, no quadro de desigualdades social[3].

---

3 Em estudo sobre os diversos tipos de desigualdades sociais (educação, saúde, remuneração do trabalho, gênero, habitação, saneamento, etc) no Brasil, Arretche (2015) afirmou que "A queda simultânea dessas desigualdades no Brasil não foi resultado de nenhum fator isolado, mas da combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos diferentes, cuja característica comum tem sido a perspectiva de reverter a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade no Brasil." (pg.455), com

Proposta de extinção de municípios: possíveis atingidos e alternativas

A proposta de extinção de municípios é mais uma medida que visa explicitamente a redução de custos do estado brasileiro. Baseia-se na ideia de que houve um crescimento desordenado de municípios no país desde o início dos anos 1990 estimulado pela onda de descentralização federativa da CF 1988 em apoio à maior autonomia dos entes municipais.

Vários estudiosos do tema têm apontado que, de fato, o processo de criação de novos municípios ocorreu na ausência de regras claras e disciplinadoras para o desmembramento de municípios, assim como não foram estabelecidos preceitos para o financiamento das atividades fundamentais do novo município. Passou-se a constatar que um número grande de municípios, marcados pela baixa capacidade de geração de atividade econômica e reduzida população, não vêm conseguindo financiar a totalidade, ou até mesmo parte, das despesas de remuneração de prefeito, vice-prefeito e câmara de vereadores. São municipalidades completamente dependentes de transferências governamentais para cobrir os gastos com políticas públicas básicas (saúde, educação e assistência) e com remuneração da prefeitura e câmara de vereadores. Considerado esse contexto, sem dúvida, bastante problemático, tem sido questionada a necessidade de manter-se uma estrutura de despesas para a representação municipal.

A proposição de extinção de municípios com população de até 5 mil habitantes e que não sejam capazes de prover sua sustentabilidade financeira até o dia 30 de junho de 2023 foi lançada para a avaliação dos congressistas. A capacidade financeira em referência diz respeito à comprovação de que a arrecadação de impostos do município deve corresponder, no mínimo, a 10% de sua receita. O censo populacional de 2020 será tomado como referência para a apuração do número de habitantes dos municípios. O município que não comprovar a sustentabilidade financeira deverá ser incorporado por algum dos municípios limítrofes já a partir de 1º de janeiro de 2025.

A situação atual das municipalidades passíveis de extinção pode ser prefigurada, inicialmente, com dados recentes de 2017 de estimativas da população e, adicionalmente, da sua capacidade econômica dada pelo valor do produto interno bruto (PIB). Para este ano escolhido existem estimativas oficiais tanto para a população quanto para o PIB municipal. Os municípios brasileiros são recortados segundo grupos de tamanho de população e os dados para as variáveis citadas estão na tabela 1 abaixo.

---

isso a pesquisadora quis alertar que os duros e recalcitrantes problemas de desigualdade no país requerem, para sua superação ou diminuição, que as estratégias de políticas e recursos sejam acionadas em muitas direções e que, além disso, se mantenham por longo período de tempo para terem efeitos positivos. A possibilidade, sempre real, de descontinuidade das políticas, como é o caso que se apresenta agora com a flexibilização de pisos orçamentários das áreas sociais, representa uma ameaça concreta aos resultados conquistados até o momento.

Tabela 1 - Produto Interno Bruto Total (PIB), per capita e População de Grupos de Municípios segundo o tamanho da população - Ano 2017

Grupo de Municipios, por tamanho de população	Número de municípios	PIB de 2017, a preços correntes		População estimada para 2017		PIB per capita do grupo, em R$ 1,00	PIB per capita como proporção (%) do total nacional
		Em R$ 1,00	(%) Relativo	Und. Habitantes	(%) Relativo		
até 5 mil hab	1235	93.794.489.561	1,4%	4.184.601	2,0%	22.414	70,7%
5 mil - 20 mil hab	2567	536.488.085.142	8,1%	28.043.195	13,5%	19.131	60,3%
20 mil - 50 mil hab	1103	738.118.960.238	11,2%	33.526.377	16,1%	22.016	69,4%
50 mil - 100 mil hab	355	654.050.382.963	9,9%	24.658.771	11,9%	26.524	83,7%
100 mil -500 mil hab	268	1.867.878.750.425	28,4%	54.622.975	26,3%	34.196	107,9%
500 mil - 1 milhão hab	25	651.708.464.880	9,9%	17.075.113	8,2%	38.167	120,4%
+ de 1 milhão	17	2.041.279.866.835	31,0%	45.549.898	21,9%	44.814	141,4%
Total Geral	5570	6.583.319.000.044	100,0%	207.660.930	100%	31.702	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados brutos do ano 2017 disponibilizados pelo IBGE

O primeiro grupo é aquele de interesse para a reforma federativa e é composto por 1.235 municípios com população de até 5 mil habitantes. Este grupo responde pela ínfima parcela de 2,0% da população do país e de 1,4% do pib total. Constitui, portanto, pelo tamanho populacional, a parcela alvo preferencial das propostas de extinção. Apresenta uma baixa capacidade de geração de atividade econômica, daí se depreendendo que sua correspondente capacidade de arrecadação própria venha a ser quase nula ou muito limitada. O seu nível de Pib por habitante, entretanto, não é o menor entre os grupos analisados. Comparativamente, são os grupos de tamanho de populacional acima deste – entre 5

mil e até 50 mil habitantes, os quais somam a quantidade de 3.670 municípios – em que o nível de produto (Pib) per capita é mais baixo.

Tabela 2 - Produto Interno Bruto Total, per capita e População dos Municípios no grupo de tamanho de até 5 mil habitantes, em 2017

Grande Região	Quantidade de Municí-pios	Proporção (%) de Municípios no total	Pib Total do Grupo, em R$ 1,00	População do Grupo	Pib per capita do Grupo, em R$ 1,00	PIB per ca-pita como Proporção (%) da Média nacional do grupo
Norte	77	6,2%	4.489.177.812	256.635	17.492	78,0%
Nordeste	233	18,9%	9.155.122.278	870.525	10.517	46,9%
Sudeste	369	29,9%	25.883.526.127	1.287.852	20.098	89,7%
Sul	421	34,1%	42.140.544.407	1.326.498	31.768	141,7%
Centro--Oeste	135	10,9%	12.126.118.937	443.091	27.367	122,1%
Brasil	1235	100,0%	93.794.489.561	4.184.601	22.414	100,0%

Fonte: Dados brutos: Estimativas de PIB e População de 2017. IBGE.

A distribuição regional dos municípios que fazem parte do grupo traz elementos adicionais para uma análise mais apurada (tabela 2). As regiões com maior proporção de municípios enquadrados neste estrato de população são as do Sul e Sudeste do país, com a fração conjunta de 64% do total do grupo. Ou seja, estas duas regiões respondem por 2/3 do total de municípios com a população requerida para possível extinção. Contudo, se se coloca atenção para o valor do produto interno bruto por habitante gerado, se percebe que nas regiões Sul e Centro-Oeste o Pib per capita do grupo de municípios é superior à média nacional do grupo, o que enseja a possibilidade de que a sustentabilidade financeira nestes seja maior que nas demais regiões onde o Pib per capita se mostra inferior à média nacional do grupo.

Por indisponibilidade de dados, no presente momento, sobre as transferências governamentais que expressam a sustentabilidade financeira dos municípios resta explorar um exercício de aproximação com intuito de sinalizar regiões e municípios mais afetados. Se na tabela 2 a expressão regional dos municípios com população de até 5 mil habitantes fica evidente, tal fato deve ser entendido que nem todos os municípios nela representados se qualificam para a "insustentabilidade financeira", pois a depender do nível de atividade

econômica estabelecido, haverá enorme desigualdade quanto a capacidade de sustentação fiscal

Sem o cálculo direto da sustentabilidade pela ausência de informações fiscais, se pode ainda tomar como hipótese que um certo grupo de municípios – digamos aqueles com PIB per capita inferior à metade (50%) da média do PIB per capita do grupo – certamente tem maiores chances de se enquadrar na insustentabilidade financeira e, portanto, maior chance de serem extintos. A média geral do PIB do grupo foi em 2017 de R$ 22.414, daí que a sua metade corresponde a R$ 11.207. Este último valor será tomado, neste exercício, como um dado de aproximação da fragilidade econômica dos municípios e representará hipoteticamente o grau de "sustentabilidade financeira" exigido.

Tabela 3 - Produto Interno Bruto Total, per capita e População dos Municípios no grupo de tamanho de até 5 mil habitantes e com PIB per capita inferior a 50% da Média do grupo, em 2017

Grande Região	Quantidade de Municípios	Proporção (%) de Municípios no total	Pib Total do Grupo, em R$ 1,00	População do Grupo	Pib per capita do Grupo, em R$ 1,00	PIB per capita como Proporção (%) da Média nacional do grupo
Norte	24	7,6%	867.686.933	86.582	10.022	112,0%
Nordeste	196	62,0%	6.343.481.433	741.530	8.555	95,6%
Sudeste	92	29,1%	3.499.218.531	370.293	9.450	105,6%
Sul	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Centro-Oeste	4	1,3%	134.754.112	13.136	10.258	114,6%
Brasil	**316**	**100,0%**	**10.845.141.009**	**1.211.541**	**8.952**	**100,0%**

Fonte: Dados brutos: Estimativas de PIB e População de 2017. IBGE.

A tabela 3 apresenta este exercício que informa a existência de 316 municípios em todo o país com PIB per capita inferior a 50% da média do grupo com população até 5 mil habitantes. Neste grupo específico, os municípios da região Nordeste são os que apresentam maior chance de extinção: são 196 municípios ou 62,0% do total. Em seguida vem a região Sudeste com 92 municípios (29% do total). A região Sul não apresenta

municípios nesta condição. As demais regiões do Norte e Centro-Oeste têm, respectivamente, uma fração inferior de 24 e 4 municípios.

Certamente, que em atendimento às regras previstas na PEC ora em tramitação, o número de municípios candidatáveis à extinção pode ser superior ao demostrado na tabela 3. Contudo, as chances são muito grandes de ocorrer extinção dentro deste subconjunto (mas não apenas deste) expresso pela tabela. Eles perfazem, no mínimo, uma população total de 1,2 milhão de habitantes, porém se encontram predominantemente na região Nordeste (com população de 741 mil).

No caso de extinção de tais municípios, suas populações continuarão a demandar serviços e bens públicos fundamentais. Suas necessidades básicas de políticas públicas permanecerão na ordem do dia e eles se verão ainda dependentes de transferências governamentais. A extinção de municípios não resolverá o problema fundamental da sociedade brasileira, qual seja o de financiar a oferta de bens e serviços públicos nas municipalidades localizadas em regiões de baixo nível de desenvolvimento e PIB per capita.

A incorporação de um município extinto por um seu vizinho em condição de sustentabilidade superior poderá rebaixar, num primeiro momento, a condição média do incorporador. Do mesmo modo, um período de transição deverá ser planejado para que questões legais e institucionais sejam adequadamente resolvidas. Problemas de oferta de serviços públicos – soluções indesejadas como "apagões" no sentido de crises de oferta em políticas públicas essenciais – podem ocorrer por falta de responsabilização do ofertante com prejuízos à população. Mais relevante, a solução proposta de extinguir municípios parece não vir acompanhada de uma estratégia nacional de fortalecimento da base econômica e de arrecadação dos municípios com situação mais frágil.

Algumas questões preocupantes foram apresentadas por estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM) no documento Estudo sobre a proposta de extinção de Municípios (PEC 188/2019), que revela que as regras estabelecidas para extinção não foram suficientemente escrutinadas pelo próprio executivo antes de encaminhar a proposta ao Congresso. Uma delas é, segundo a CNM, que haverá descasamento entre número de municípios passiveis de extinção e os municípios capazes de incorporar os extintos. Cada município limítrofe, financeiramente sustentável, somente poderá incorporar até 3 extintos: "... quando aplicamos as regras da emenda constitucional, detectamos que 59 Municípios incorporadores seriam candidatos a incorporar outros 309 Municípios, ou seja, uma média de 6 em cada fusão, violando a condição de máximo de 4 (sic)." (pg. 3). Nesta situação, sobrarão situações em que a PEC não contempla e que precisará de ajustes.

Outro ponto levantado neste mesmo estudo é que as regras das transferências de FPM no país são inversamente proporcionais ao tamanho de população do município. Nesta situação, os municípios incorporadores dos extintos, ao aumentar seu tamanho

de população, perderão necessariamente recursos por habitante do FPM. A solução final pune o município recebedor com um valor médio menor por habitante de transferências constitucionais.[4]

Sabe-se que número máximo de municípios passíveis de extinção é, em 2017, de 1.235 e que estes correspondem a 22% do total nacional de municípios (5.570). De maneira mensurar a economia resultante de sua extinção, pode-se supor que, por hipótese, todos os municípios do país (independentemente de seu tamanho) têm um tamanho igual de representantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores) e recebem a mesma remuneração em todo o país – o que não é verdade, mas serve a título de intuição geral sobre resultados gerados. Admitindo-se esta possibilidade de igualdade de tamanho e custos associados em todas as municipalidades, a extinção de 22% destas representaria, por hipótese, uma economia máxima de 22% do gasto total com representações municipais no Brasil.

O estudo da CNM calculou o montante da economia a ser realizada com a extinção de gastos administrativos e legislativos municipais com população de até 5 mil habitantes em R$ 3,9 bilhões – o estudo não esclarece para que ano este valor foi estimado, pode-se supor que foi para 2018. Para o país como um todo o gasto de todas as câmaras de vereadores e prefeitos e vice-prefeitos, ainda segundo o estudo, teria sido de R$ 80,5 bilhões. Sendo assim, a economia de despesas se aproxima de 5%, fração muito menor do que havíamos prefigurado.

Resta indagar se tal montante economizado contribuiria, por efeito substituição, efetivamente para o financiamento alternativo de políticas públicas fundamentais? Ademais, ainda se poderia avaliar que razão custo/benefício se poderia obter não pela extinção de municípios, mas por uma alternativa correspondente que implicasse ou na redução do número de vereadores por municipalidade e/ou pela diminuição num dado montante – digamos de 50% - na remuneração realizada aos seus representantes.

De toda forma, a proposta do governo, muito voltada para obter redução de despesas de toda ordem, não prefigura com as medidas quaisquer avanços qualitativos nas relações entre entes federativos no país ao criar um ambiente disruptivo e de tensões entre municípios e a União.

---

4 Uma das conclusões do estudo é que "*A proposta de extinção e fusão de Municípios na PEC 118/2019 (sic), enviada pelo governo ao Congresso Nacional, poderá produzir uma perda de arrecadação da ordem de R$ 7 bilhões anuais para os 1.820 envolvidos no arranjo federativo. Perderão receita de FPM não somente os 1.217 Municípios a serem extintos, como também as 702 cidades que os incorporarão.*" (CNM, 2019, pg. 2).

Controle e punição da força de trabalho governamental

A agenda constitucional de consolidação dos sistemas de políticas públicas em saúde, educação e assistência implicou ao longo dos anos ampliação da força de trabalho pública para se dedicar àquelas tarefas. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro do IPEA, o maior responsável pela expansão do número de vínculos no setor público foi a esfera municipal de governo: de um total de 1,7 milhão de vínculos em 1986 chegou-se ao montante de 6,5 milhões em 2017, com uma taxa de 4,4% anuais. Os governos estaduais também apresentam expansão da quantidade de servidores passando de 2,4 milhões para 3,7 milhões entre 1986 e 2017. O governo federal, por sua vez, teve expansão mais modesta saindo de 923 mil para 1,18 milhão nos mesmos anos investigados.

A expansão da força de trabalho governamental tem sido requerida pela prestação crescente de serviços uma população que se tornou, em todas as regiões do país, mais longeva, mais escolarizada e mais urbanizada. As demandas sociais por serviços públicos não apenas aumentaram em quantidade como têm se caracterizado por um leque mais diversificado e complexo de atividades. Desse modo, as exigências relacionadas aos tipos e qualidades intrínsecas dos serviços se tornaram muito maiores. Este é o quadro com que se depara a sociedade brasileira hoje com relação às demandas por políticas públicas.

Ademais, a expansão do número de servidores públicos vem ocorrendo desde meados dos anos 1990 sob estrita observância dos limites de gastos impostos para a rubrica de despesa de pessoal, inicialmente, pela Lei Camata (Lei Complementar No. 82/1995) e, posteriormente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar No. 101/2000). Estes regramentos têm conduzido forte disciplina sobre os gastos dos governos subnacionais desde sua introdução.

No período recente, entre 2005 e 2014, quando a economia brasileira passou por fase de expansão econômica e folga fiscal, os governos subnacionais tiveram ampla margem de ampliação do gasto com pessoal. Até que enfim sobreveio o período de crise, pós-2015, em que uma revisão da trajetória de crescimento deste tipo de gasto se tornou necessária e urgente. Medidas para conter despesas em geral, e despesas com pessoal e previdenciárias passaram a ser implementadas em todo o país à medida que a crise e a estagnação econômica se aprofundaram.

A nova administração do executivo federal que assumiu em 2019 veio a apresentar um conjunto de novas restrições ao gasto com funcionalismo público muito mais profundas que as tomadas até então. As medidas apresentadas, contudo, não apenas visam à redução do gasto com servidores nas três esferas de governo, como, numa espécie de orientação punitiva permanente, passa a conter por meio de freios e vedações o gasto com pessoal sempre que a sustentabilidade financeira do ente federativo estiver sob ameaça.

Na proposta apresentada pelo governo ao Congresso, as despesas com pessoal, de relevante peso no conjunto das despesas totais nas várias instâncias de governo, passam a sofrer a sua mais importante transformação. Resguardados constitucionalmente, até o presente momento, de perdas e/ou descontinuidade de rendimentos, os funcionários públicos da administração direta, autárquica e fundacional enfrentarão, doravante, em situações de crise fiscal de redução de até 25% na jornada de trabalho e correspondente diminuição de subsídios e vencimentos.

Sem dúvida, esta medida suscita controvérsias. Qualquer que seja o percentual considerado necessário, até o limite de 25%, este, como se depreende do texto apresentado ao congresso, poderá ocorrer uniformemente para todo o funcionalismo; ou poderá também ser seletiva com a escolha de atividades funcionais, órgãos ou unidades administrativas como alvo de contenção de despesas. Em ambas as situações, a regra não dispõe sobre critérios de desigualdade salarial entre carreiras do funcionalismo e tampouco considera que em atividades essenciais de atendimento público – como educação básica, hospitais ou segurança pública – os servidores públicos pudessem ser resguardados de redução de seus vencimentos.

Municípios tendem a ser os mais prejudicados com tais medidas, pois suas despesas estão mais concentradas em serviços básicos de educação e saúde. Serão estas modalidades de gastos alvo preferencial de redução na conta de pessoal, comprometendo ainda mais a oferta de serviços essenciais à população.

A motivação para as fortes medidas de contenção da despesa de pessoal e da força de trabalho do setor público, segundo a PEC em seu Art. 167-A, está na situação não desejada em que o volume de operações de crédito venha a exceder a despesa de capital, o que passa a ensejar uma série de gatilhos automáticos para reorientar a despesa e produzir a estabilização e ajuste fiscal. A motivação atual vai além das medidas adotadas anteriormente nas reformas que sancionaram a Lei de Responsabilidade Fiscal em fins dos anos 1990 que preconizaram, por meio da Lei Camata (Lei Complementar No. 82/1995), um controle rígido sobre a expansão das despesas com pessoal do funcionalismo público dos entes subnacionais.

No regramento em vigência, quando operações de crédito se tornam maiores que a despesa de capital, o ente subnacional é cobrado a tomar medidas de controle do endividamento e de recuperação fiscal, inclusive pelo estrito controle da despesa de pessoal, entre outras. Contudo, o diferencial observado nestas medidas atuais, está no fato de que a partir de agora, a força de trabalho pública será chamada a se sacrificar pela redução de sua remuneração, para a sustentabilidade financeira do ente público.

Implicações negativas sobre o atendimento de serviços à população, bem como sobre a qualidade dos serviços da burocracia pública, neste cenário, tendem a se tornar muito presentes comprometendo, dessa forma, não apenas a execução da própria despesa de capital, mas também a execução de atividades fundamentais comumente reali-

zadas pelo ente federativo. Sabe-se que operações de crédito são vistas pelos governos subnacionais como as principais fontes de financiamento de gastos em infraestrutura e saneamento. Instituir limitações intransponíveis sobre tais operações é o mesmo que criar obstáculos para o financiamento de políticas de saneamento e urbanismo em estados e municípios.

3. MENOS PLANEJAMENTO, MAIS CONTROLE ORÇAMENTÁRIO: EXTINGUINDO O PPA.

A PEC 188/2019, entre outras demasiadas propostas de alteração constitucional, trouxe no seu corpo a proposta de modificação do Plano Plurianual em Orçamento Plurianual. Nessa passagem de um a outro, se configurará, como se verá a seguir, a completa desfiguração da função planejamento em nível federal e sua substituição pela função de gestão e controle orçamentário.

Para se entender o que o executivo pretende com as mudanças na função de planejamento de médio prazo do governo, torna-se essencial apresentar peça do PPA 2020-2023 enviada pelo governo por meio de Mensagem Presidencial em agosto de 2019 ao Congresso Nacional. Neste documento consta um conjunto de novidades que ensejam, depois de avaliação minuciosa, grande preocupação e que estão relacionados com a própria inovação proposta pelo atual PPA: "i) simplificação – explicitando no projeto de lei apenas o previsto na Constituição; ii) realismo fiscal – decorrente do arcabouço legal vigente e do contexto atual de restrição de recursos públicos; iii) integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação de políticas públicas, permitindo efetivar o ciclo orçamentário no governo federal." Mensagem Presidencial. 2019: pg. 4)

A estratégia de elaboração do PPA moveu-se, ao longo do ano de 2019, na direção apontada, o que resultou nas seguintes modificações práticas: a) redução do número de programas e ações das áreas setoriais do governo; b) regionalização dos programas e ações de governo; e c) uso de critérios objetivos de prioridade para a finalização de obras iniciados e ainda em curso.

As novidades apresentadas foram processadas ora com críticas abertas e às vezes veladas por parte de servidores públicos envolvidos nos trabalhos do PPA nos ministérios e órgãos setoriais. Sobre estas críticas, o parecer (Relatório de Acompanhamento-Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023. TC 037.320/2018-1) emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em outubro de 2019 representa bem o sentimento generalizado na Esplanada dos Ministérios. O relatório deste tribunal é exaustivo e detalhado constituindo excelente fonte de estudo sobre o acompanhamento realizado ainda durante a elaboração do PPA. O leitor atento poderá se beneficiar mais ampla-

mente recorrendo diretamente a ele para suas inquietações. Contudo, vale a pena, observar o seguinte da conclusão final do referido documento:

> *"O novo modelo do PPA traduz uma escolha em prol da simplificação, almejando-se maior efetividade do planejamento. Trata-se de esforço para aperfeiçoamento do PPA, com o propósito de colmatar falhas que se faziam presentes nos PPAs anteriores e que haviam sido objeto de deliberações anteriores do TCU. Todavia, o que se verifica é que o novo modelo, embora contenha melhorias, acarreta riscos para o planejamento governamental (grifo nosso). Outrossim, permanecem problemas antigos como a falta de integração com as informações de custos, o baixo nível de coordenação entre diferentes planos nacionais e setoriais (...), e a ausência de regionalização. Somam-se a esses riscos ligados ao novo modelo, de incoerência dos programas finalísticas do PPA e lacunas no planejamento governamental como um todo." (p. 24)*

As críticas elaboradas pelo TCU, depois de refletida consideração, indicam que a estratégia metodológica perseguida pelo PPA teve pouco êxito. No quesito de simplificação, onde o processo de elaboração escolheu não apontar explicitamente elementos da dimensão estratégica (de longo prazo) nem as entregas de produtos, metas físicas e serviços de curto prazo, o órgão de auditoria entendeu a existência de riscos ao planejamento: "O projeto do PPA encaminhado ao Congresso não pormenoriza quais serão os produtos entregues à sociedade, os serviços prestados nem as aquisições necessárias. Sem o conhecimento do que se planeja entregar, a fim de cumprir as metas, planejamento se assemelha a uma vaga declaração de intenções." (pg. 12).

No quesito de regionalização, tido como um avanço pelo PPA atual, o TCU pronunciou-se pela verificação de baixo índice de regionalização do plano: "... análise dos anexos do projeto de lei do PPA 2020-2023 revela que somente onze das 66 metas (16,7%) foram apresentadas de forma regionalizada..." (pg. 19). Na dimensão da coordenação geral das ações do governo, necessária para que a função planejamento tenha efetividade, o TCU entendeu pela existência de fragilidade nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA atual. Não se demonstrou clara a responsabilidade pelo monitoramento do PPA entre diversas secretarias do Ministério da Economia: se a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ou a Secretaria de Gestão (SEGES) ou a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP)[5].

---

5 Ver Item "Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023". Pg. 14/15. O documento textualmente apontou:

"Verifica-se falta de definição quanto à atribuição de competências relativas ao acompanhamento e monitoramento do PPA entre as

Em adição às avaliações do TCU é possível tecer considerações sobre as escolhas governamentais indicadas na peça de planejamento do investimento federal previsto. Inicialmente, ressalte-se que o montante para rubrica investimento federal financiado pelo Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) para 2020-2023 corresponde a R$ 16 bilhões, o valor mais baixo em décadas. A justificativa apresentada é a da severa crise econômica e de penúria fiscal do governo federal desde a década de 1990. Mas o que o planejamento está sinalizando para a saída desta situação aguda de crise e desemprego?

Em primeiro lugar, nota-se que seu horizonte para o crescimento da economia é muito restritivo. O PPA sinaliza para taxas de crescimento variando de 2,2% em 2020 at é 2,5% para cada ano entre 2021 e 2023, ou seja, as expectativas de expansão da economia não são promissoras devendo se estabelecer em patamar conservador até o final do período de planejament o citado. Neste cenário a evolução do Produto Interno Bruto per capita deverá ser baixa, segundo nossos cálculos, variando entre 1,5% e 1,8% por c ento ao ano no período, considerando que o crescimento da população pode ficar entre 1,0% e 0,7% ao ano no mesmo período (valores próximos aos verificados entre 2010 e 2015). No cenário mais otimista (taxa de 1,8% ao ano), o PIB per capita terá seu valor aumentado em 50% em 23 anos; no cenário pessimista (taxa de 1,5% ao ano para o PIB per capita) seu valor absoluto levaria 28 anos para crescer em 50%. O planejamento nacional, por este mecanismo, não se orienta a criar um horizonte de crescimento econômico compatível com níveis de desemprego mais baixos que os vigentes atualmente e nem mesmo com a elevação sustentada da renda per capita. O planejamento federal deliberadamente opta por indicar aos agentes econômicos (o mercado) que a situação econômica nacional terá fracos indicadores de performance, alimentando, por essa via, pouco estímulo para a realização do investimento privado.

Em segundo lugar, detemo-nos em considerações sobre a programação de recursos globais previstos para o período 2020-2023. Para entender a dimensão da estratégia para investimentos é preciso considerar como o governo está tratando o volume global dos recursos orçamentários a ser executado. São 66 programas finalísticos previstos, os quais estão associados a 5 eixos de governo e mais a estratégia de defesa. Os eixos são nomeados são os seguintes (Mensagem Presidencial, pg 26/27): institucional, social, ambiental, econômico, infraestrutura e estratégia de defesa.

Os recursos globais – que pressupomos sejam as despesas correntes e de capital – do governo federal para o período de planejamento são os dispostos na tabela abaixo.

---

secretarias do Ministério da Economia, sendo necessário proceder à definição clara dessas atribuições."

Tabela 4 - Plano Plurianual 2020-2023 - Governo Federal. Valores Globais das Despesas Correntes e de Capital, por Eixos e Estratégia de Defesa. Em R$ Mil Correntes

Eixos	Valor (R$ Mil)	Composição Relativa (%)	Estimativa da Repartição anual do Valor Total Previsto*			
			2020	2021	2022	2023
Programas de Gestão	1.577.434.913	18,8%	394.358.728	394.358.728	394.358.728	394.358.728
Programas Finalísticos	6.802.767.222	81,2%	1.700.691.806	1.700.691.806	1.700.691.806	1.700.691.806
Institucional	10.210.562	0,1%	2.552.641	2.552.641	2.552.641	2.552.641
Social	1.763.180.680	21,0%	440.795.170	440.795.170	440.795.170	440.795.170
Ambiental	139.857.971	1,7%	34.964.493	34.964.493	34.964.493	34.964.493
Econômica	4.465.891.959	53,3%	1.116.472.990	1.116.472.990	1.116.472.990	1.116.472.990
Infraestrutura	384.189.255	4,6%	96.047.314	96.047.314	96.047.314	96.047.314
Estratégia de Defesa	39.436.795	0,5%	9.859.199	9.859.199	9.859.199	9.859.199
Total Geral	**8.380.202.135**	**100,00%**	**2.095.050.534**	**2.095.050.534**	**2.095.050.534**	**2.095.050.534**

Fonte: Dados Brutos: Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Elaboração: SECAP/SEPLA.
Nota: * Estimativa calculada divindindo-se o valor total pelo período de 4 anos do PPA.

A parcela de R$ 1,5 trilhão, correspondendo a 18,8% do total, é destinada a despesas administrativas do governo (gestão). Ao passo que o restante, R$ 6,8 trilhões, vai para as áreas finalísticas. Notase que os mais relevantes são os eixos econômico e social, com 74,3% do total. Aqui se incluem as políticas social, de saúde, regional, urbana, habitação entre as mais representativas. Os valores globais são muito expressivos mas respondem basicamente aos gastos obrigatórios e correntes.

O gasto em investimento, item de interesse precípuo da peça do PPA, resulta da disponibilidade de recursos em cada momento depois de avaliados as despesas obrigatórias. A previsão de investimento direto financiado pelos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS), segundo o documento enviado ao congresso, está no montante de R$ 16,6 bilhões para os 4 anos, ou seja, aproximadamente, R$ 4 bilhões anuais.

Considerando o quadro de penúria e limitação fiscal relatado pelo documento, caberia aqui uma avaliação dos prováveis impactos sobre a economia, o emprego e a

arrecadação fiscal das escolhas setoriais realizadas. Dados obtidos do investimento são apresentados na tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Plano Plurianual 2020-2023 - Governo Federal - Investimentos Prioritários

Programas Prioritários*	Valores em R$ Mil	Proporção (%) de Municípios no total
1. Brasil na Fronteira do Conhecimento (2204)	467.057	2,8%
2. Conecta Brasil (2205)	80.000	0,5%
3. Defesa Nacional (6012)	10.060.893	60,5%
4. Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde (5020)	656.420	3,9%
5. Recursos Hídricos (2221)	1.399.000	8,4%
6. Segurança Pública, Combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento (5016)	51.000	0,3%
7. Transporte Terreste e Trânsito (3006)	51.000	23,6%
Total dos Investimentos	**16.635.817**	**100,0%**

Fonte: Anexo III - Investimentos Plurianuais Prioritários. Ministério da Economia. 2019.

Nota: * Entre parenteses, código do programa prioritário no orçamento federal.

Como amplamente veiculado pelo próprio governo, o total de despesas para investimento do orçamento da União é muito baixo, na verdade, um dos mais baixos dos últimos 15 anos. Numa situação como essa, a escolha de gastos prioritários se torna sempre muito difícil, embora cada vez mais relevante. No quadro acima apresentado, durante o período de 2020-2023, a rubrica de Defesa Nacional é a maior beneficiada. No total são R$ 10,0 bilhões para os quatro anos, aproximadamente R$ 2,5 bilhões cada ano; este montante para defesa corresponde a 60% do total do período de planejamento envolvido.

Em segundo lugar apresenta-se o programa de Transporte Terrestre e Trânsito com 23,6% e Recursos Hídricos com 8,4% no período. Estes três somam a fração de 92,5% do total planejado. As áreas de Ciência & Tecnologia, Saúde e Segurança Pública ficaram com frações menores de, respectivamente, 3,2%, 3,9%, e 0,3%.

Segundo relatado no documento do PPA, o governo adotou um conjunto de critérios de seleção e priorização para escolha de investimentos contemplados.Nos critérios de seleção estão os investimentos: a) em andamento com execução financeira até

30.06.2019 maior que 20% do seu custo unitário, e b) aqueles sem impedimento para execução imediata ou que possa ser sanado para viabilizar a execução no primeiro ano de referência do PPA 2020-2023. Como critério de priorização: a) investimento com conclusão prevista até 2023, b) potencial de parceria com o setor privado (PPI), e c) hierarquização em razão do espaço fiscal associado.

São critérios que escolhem os investimentos com vistas à capacidade de finalização no horizonte próximo e sinalizam para a sociedade a entrega imediata de obras iniciadas em governos anteriores e não concluídas. Contudo, não sinalizam para o atendimento de áreas relevantes da vida nacional – como saúde, educação e ciência e tecnologia – com volumes de recursos desejáveis para colocar o país em rota de desenvolvimento inclusivo.

Também, o PPA não demonstrou ter realizado qualquer tipo de menção (ou mesmo discussão) sobre a introdução de mecanismos de identificação do poder multiplicador do investimento realizado. A depender do tipo de investimento – se, por exemplo, em infraestrutura de transportes, em saneamento ou em defesa nacional, o efeito multiplicador econômico e social poderá ser maior, nos dois primeiros casos, e menor, no terceiro. Quanto maior o efeito indutor da despesa sobre compras adicionais de bens e serviços dentro do mercado nacional, tanto melhor para a expansão econômica, dos empregos e da arrecadação de impostos.

Por fim, para finalizar considerações sobre o PPA, há que registrar o ínfimo valor disponibilizado para investimentos públicos financiados pelo OFSS para o próximo período de planejamento. Sem dúvida, que tais montantes são muito baixos para as necessidades presentes na economia brasileira atual. Neste contexto, se afiguraria muito relevante a utilização de recursos de Fundos Públicos – os quais, segundo estimativas da área econômica do governo, somam o valor de R$ 220 bilhões – para ampliação da taxa de investimento público, ao invés, como está sendo proposto na PEC 187/2019, da extinção desses fundos e da destinação dos recursos para abatimento da dívida pública federal.

Vale lembrar, para além da peça específica do PPA 2020-203, o caráter estratégico do PPA como norteador do planejamento em nível subnacional. O PPA federal quando visto sob a perspectiva federativa apresenta papel muito relevante pois age como elemento-guia dos PPAs estaduais e municipais ao sinalizar trajetórias de investimento e horizontes de ação para catalisar a ação pública dos entes subnacionais tanto quanto a do setor privado.

Tem sido bastante comum no Brasil recente a observação da existência de mimetismo institucional nas relações federativas. Esta característica significa que os governos subnacionais, principalmente, os estaduais definem suas estruturas de política pública – as secretarias de governo e os órgãos da administração indireta – em conformidade com a mesma estrutura observada no governo federal.

O propósito de tal prática é de maximizar obtenção de recursos de transferências por meio de convênios, contratos, empréstimos etc para ações orientadas pelo PPA federal. É por meio deste artifício que as políticas públicas federais ganham adesão e escala de execução garantidas entre os entes subnacionais.

Ao abdicar, ou reduzir, de sua capacidade de orientação sobre áreas fundamentais das políticas públicas, como por exemplo, as de infra-estrutura e logística, o PPA federal contribui para a diminuição das sinergias de ações e recursos das várias esferas de governo da federação.

4. A TÍTULO DE CONCLUSÃO.

As medidas de reforma constitucional propostas pelo governo ao Congresso Nacional por meio da PEC 188/2019 implicam em alterações profundas na capacidade de atuação governamental sobre o futuro de vida nacional. De um lado, produz limitações estratégicas ao vincular todo e qualquer mecanismo de atuação da política fiscal ao comportamento da dívida pública. Doravante, no limite, a sustentabilidade financeira dos credores da dívida pública ativa nacional será o condutor das ações do governo. A função estratégica de elaboração do planejamento, como se observa na proposta, terá caráter meramente ilustrativo e será comandado por uma função de gestão orçamentária e de controle. Neste contexto, a proposta de criação do Conselho Fiscal da República tem o caráter mais de zelar pelas finanças e menos de orientar o país para fortalecer seus mecanismos de políticas fiscal e monetária simultaneamente; não por outra razão que o PPA deverá ser extinto com a sua substituição por uma peça de Orçamento Plurianual (OPA).

De outro lado, um conjunto amplo e diverso de medidas reorienta o pacto federativo de seu caráter cooperativo atual para um sistema de relações federativas competitivas. Se se tem em mente que está no horizonte próximo a discussão no Congresso de uma reforma tributária cujo pressuposto é de diminuição da carga tributária – visando reduzir os custos do capital e aumentar a competitividade das empresas – então, se pode esperar que os governos subnacionais serão lançados a uma guerra por recursos escassos num ambiente de impossibilidades constitucionais para a realização de déficits fiscais (mesmo que temporários). Serão igualmente im pedidos de recorrer à União ou aos governos estaduais em caso de dificuldades.

Há um quadro de esgarçamento do pacto federativo no horizonte de médio prazo. Um dos elementos geradores de redução da desigualdade social brasileira foi o arranjo de coordenação interfederativa para a implementação de políticas de saúde, educação e assistência. Este arranjo uniu por meio de orientação estratégica, desenho de

políticas, treinamento e transferências de recursos federais para execução coordenada junto a governos subnacionais.

A solução que o atual governo propõe é de orientar o pacto federativo no sentido da retirada da União das políticas nacionais e deixá-las a encargo dos entes subnacionais a pretexto de maior autonomia federativa. Saídas individuais por parte dos governos subnacionais tendem a produzir mais desigualdades e não menos.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora; Fiocruz Editora, 2012.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das Desigualdades – como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. Editora Unesp: Centro de Estudos da Metrópole. São Paulo. 2015. (organizadora).

BRASIL. Plano Plurianual 2020-2023. **Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários**. Ministério da Economia. Brasília, DF. 2019.

BRASIL. Plano Plurianual 2020-2023. **Mensagem Presidencial. Ministério da Economia**. Brasília, DF. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Estudo sobre a proposta de extinção de Municípios (PEC 188/2019)**. Coleção Estudos Técnicos. Obtido no site da instituição em 30.01.2020. Ano de elaboração, 2019. <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/ESTUDO%20As_consequencias_extincao_de_municipios.pdf>.

GIBSON, EDWARD. **Federalism and Democracy in Latin America**. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press, 2004.

HUEGLIN, THOMAS & ALAN FENNA. **Comparative Federalism – A Systematic Inquiry**. University of Toronto Press. Canada. 2010.

IBGE. **Estimativas da População dos Municípios do Brasil**. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=16985&t=resultados>.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Brasil**. (https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=resultados).

IPEA. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília, DF. (http://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores).

MONTEIRO NETO, Aristides et alli. **Federalismo e Relações intergovernamentais no Brasil: dinâmicas, impasses e consensos atuais (revelados por gestores públicos estaduais)**. Texto para Discussão No. 2306. IPEA. Brasília, DF. 2017.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano Municipal do Brasil**. PNUD/IPEA/FJP. Brasília, DF. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição No. 188 de 2019. PEC do Pacto Federativo**. Brasília, DF. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts =1576105226199&disposition=inline>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Acompanhamento. Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023 – Recomendações**. TC 037.320/2018-1. Brasília, DF. Outubro, 2019.

10. Anacronismos da PEC 188/2019: equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social.

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.[1]

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO GERAL.

As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário.

Por esta razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam 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. Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empre-

---

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

sas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

Desta maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas 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. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são auto impostas pela legislação que sempre se pode alterar.[2]

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (Bernanke, 2019), e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (Lara Resende, 2017) 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. 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 positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (Aglietta, 2019) – vide quadro 1 a seguir.

---

2 Para uma discussão acerca de significados e alternativas à rigidez das regras fiscais auto impostas pelo governo brasileiro desde a LRF, ver importante artigo de Márcio Gimene, O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. RBPO, Vol. 9 Número 1 (2019).

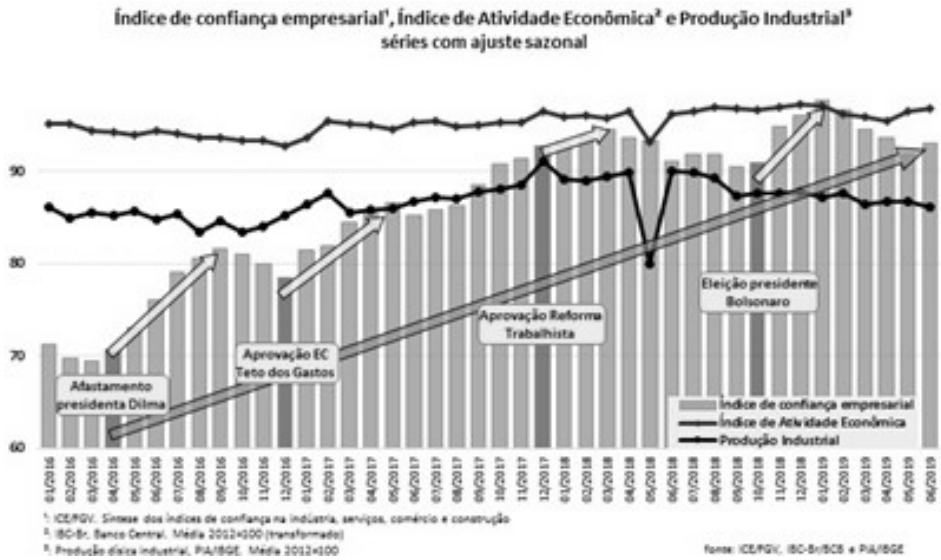
Quadro 1: Relação entre Ajuste Fiscal (contracionista x expansionista) e Crescimento Econômico após ajuste.

	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

No caso brasileiro, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social0 deflagrada em 2020 – vide gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1: Correlação negativa entre índice de confiança empresarial e comportamento real da produção industrial e da atividade econômica no Brasil entre 2016 e 2019.



Por isso, nada assegura que a reforma administrativa, da qual as PECs 186, 187 e 188 são parte, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

A PEC 186 tem como principal objetivo contar gastos públicos de pessoal, por meio da redução de 25% dos vencimentos de servidores públicos federais, mas potencialmente aplicáveis também aos estados e municípios. Essa medida é completamente contraproducente, pois ao invés de contribuir para o almejado ajuste fiscal estrutural do setor público, deve na verdade intensificar a contração da demanda agregada (direta e indiretamente financiada pela massa de rendimentos do trabalho proveniente dos servidores públicos) e, portanto, contribuir para a redução mais que proporcional do consumo doméstico, do faturamento empresarial, do emprego privado e da arrecadação tributária direta e indiretamente dependente e derivada da mesma massa de rendimentos). Ademais, uma medida desse porte, se concretizada, deve induzir um processo de fuga de talentos do setor público para o setor privado, até mesmo para fora do país, bem como um processo de desestímulo ao trabalho, com consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população beneficiária em cada caso concreto.

A PEC 187, por sua vez, tem como principal objetivo eliminar os fundos públicos vigentes e com isso provocar uma repactuação fiscal-federativa em larga escala, já que boa parte dos tais fundos se organizam e operam com base em sistemas federativos de políticas públicas, repasses fundo a fundo, atribuições compartilhadas entre os 3 entes federativos etc. Ainda que uma parte desses fundos existam apenas em termos contábeis ou possuam pouco ou nenhum impacto econômico e social que os justifiquem, há vários fundos (passíveis de extinção pela PEC 187) que, ao contrário, existem como produto de pactos sócio-políticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes, cuja extinção representará severa crise de subfinanciamento ou mesmo colapso setorial e federativo de monta para várias políticas públicas relevantes e deles (dos pactos e arranjos) dependentes. O agravante dessa situação é que a PEC 187 possui apenas o objetivo fiscal de desobrigar, desindexar e desvincular recursos dos fundos para livre uso pela União (leia-se: federalização e abatimento da dívida pública federal), oferecendo em troca nada mais que promessas não fundamentadas e nada claras de realocação federativa dos mesmos. Vale dizer, sem projeto algum de reinvestimento, priorização de gastos ou – menos ainda – de desenvolvimento regional ou de qualquer outro tipo sobre o qual se pudesse talvez ancorar a referida justificativa de extinção dos atuais fundos.

Por fim, a PEC 188 tem como principal objetivo, além da extinção do PPA (único instrumento formal destinado a orquestrar o processo de planejamento governamental nos 3 níveis da federação) e do mesmo corte de vencimentos de servidores públicos já previsto na PEC 186, a inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF-1988, prevendo que "será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional", cuja crítica é objeto principal dessa Nota Técnica.

Essas são as razões pelas quais o chamado Plano Mais Brasil (PECs n. 186, 187 e 188) e a reforma administrativa que o acompanha estão assentados em dogmas ideológicos não referenciados, de modo substantivo, nem na economia do mundo real, nem na história das experiências internacionais ou brasileira de todos os tempos. Senão, vejamos.

2. PEC 188 E EQUÍVOCOS SUBJACENTES AO EQUILÍBRIO FISCAL INTERGERACIONAL.

No interior do pacote de maldades fiscais e sociais contidas na PEC 188, uma em especial tem tido menos destaque nos debates correntes, embora represente uma das mais graves violações de direitos constitucionais fundamentais do Estado democrático de direito no Brasil desde a CF-1988.

Trata-se da tentativa de inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º, prevendo que *"será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio*

fiscal intergeracional". Ora, o artigo 6º da CF-1988, marco dos direitos sociais, estabelece que: *"São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."* Desta forma, o referido parágrafo único, se aprovado, representará uma forma de relativização ou severa restrição dos direitos sociais fundamentais ao condicioná-los ao "equilíbrio fiscal intergeracional", mesmo sendo este um (pseudo) conceito, teórica e empiricamente, questionável. Senão, vejamos.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a ideia de equilíbrio fiscal intergeracional, como âncora de longo prazo para os gastos públicos na PEC 188, está impregnada de ao menos dois problemas sem solução dentro do arcabouço teórico liberal ou monetarista ao qual pertence. Em primeiro lugar, a noção de equilíbrio fiscal ali contido está contaminada por uma visão contábil de curto prazo (janeiro a dezembro de cada ano), cujos resultados medidos desnecessariamente em intervalos coincidentes ao ano contábil fiscal deveriam sempre produzir saldos contábeis positivos ao final dos respectivos exercícios anuais. Ou seja, uma lógica de superávit fiscal primário permanente, cuja contrapartida é justamente o enrijecimento – e até mesmo a esterilização – do gasto real como instrumento de política econômica ativa. Perde-se com isso a própria essência das finanças públicas como objeto e fenômeno de natureza intrinsecamente econômica, ao invés de meramente contábil.

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

Num contexto de crise extrema (mas não só!), o déficit público primário é não apenas necessário para enfrentar os imensos infortúnios da crise sanitária que se converte em crise econômica pela paralisação ou bloqueio dos circuitos tradicionais de produção e consumo, como é condição *sine qua non* para a própria mitigação e posterior superação da crise, sobretudo nas dimensões em que afeta severamente o emprego, a renda do trabalho, o lucro das empre-

sas e a própria capacidade arrecadatória dos governos. Sob a lógica e o grilhão do equilíbrio fiscal intergeracional, a crise do novo coronavírus deverá assumir dimensões catastróficas irreversíveis sobre os sistemas econômico e social de determinado país.

Em segundo lugar, a noção de equilíbrio intergeracional traz em si uma visão estática de um fenômeno que é intrinsecamente dinâmico. Ao submeter, constitucionalmente, a realização dos direitos sociais ao tal equilíbrio fiscal contábil intergeracional de longo prazo, a malfadada proposta estará, na verdade, comprometendo as possibilidades de sucesso e realização das gerações futuras, as quais terão que (sobre)viver para satisfazer os regramentos inexequíveis da lei, ao invés de a lei servir para fazer cumprir os direitos sociais da população. Tal regramento é também estático no sentido de que sequer concebe a possibilidade de novas demandas e necessidades sociais decorrentes das mutações que naturalmente acontecem nos padrões demográficos, epidemiológicos, sanitários, educacionais e civilizacionais ao longo do tempo em qualquer lugar do mundo – mas menos no Brasil, ao que parece!

2.1 Petrificação e Esterilização das Finanças Públicas

Do ponto de vista da lógica jurídica, não faz sentido constitucionalizar algo que representará uma espécie de petrificação das finanças públicas brasileiras, uma verdadeira normalização da exceção, a instalar, essa sim, uma situação futura de emergência fiscal permanente, na medida em que os critérios contábeis auto impostos de aferição e cumprimento das atuais regras fiscais brasileiras são inexequíveis na prática e inadequadas teoricamente.

Será algo como a lei de conversibilidade do peso argentino ao dólar, instituída em 1991 pelo governo ultraliberal e posteriormente abandonada em 2001 em função do colapso econômico que ela ajudou a produzir.[3] Ou seja, algo dessa

---

3 A lei de conversibilidade da Argentina foi concebida em março de 1991 por Domingo Cavallo, então superministro liberal da Economia do peronista Carlos Menem (1989-1999). A lei instituiu a paridade de um para um entre o peso argentino e o dólar norte-americano, com o objetivo principal de debelar a hiperinflação. A paridade encareceu os produtos argentinos no mercado exterior e diminuiu a entrada de dólares originados da exportação. Para manter a conversibilidade, o governo apelou para empréstimos externos. Enquanto houve recursos abundantes no mercado internacional, a fórmula deu certo. Com a crise asiática em 1998, os investidores ficaram mais arredios e passaram a cobrar juros mais altos. Em 1999, o Brasil, principal parceiro comercial da Argentina, sofreu uma crise cambial e desvalorizou o real, o que tornou os produtos argentinos ainda mais caros no seu principal mercado externo. Recorrendo cada vez mais ao mercado externo para conseguir os dólares de que precisava, o país fez sua dívida externa saltar de US$

natureza pode, sem exagero, colocar o Brasil numa rota de colapso econômico, social e político do país como nação.

2.2 Financeirização e Privatização das Finanças Públicas

Ademais, a razão de fundo para nosso pessimismo está ligada ao fato de que já está em curso no Brasil, mormente desde as primeiras Emendas Constitucionais pós-1988, um processo lento, gradual e seguro de privatização das finanças públicas federais, que se manifesta por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Trata-se de processo por meio do qual se vão consolidando, desde a CF-1988, duas situações praticamente antagônicas entre si.

De um lado, normativos constitucionais, tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 – Emergencial, PEC 187 – Fundos Públicos, PEC 188 – Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa, bem como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA, que primam pelo enrijecimento da gestão/execução orçamentária e criminalização do gasto público real, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

De outro lado, um conjunto de normativos constitucionais, das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas, bem como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95,[4] Lei nº 11.803/2008,[5] e Lei

---

62,2 bilhões em 1989 para US$ 132 bilhões em 2001. O desemprego passou ao patamar de 18,3% da população nesse ano e obrigou o governo a abandonar a paridade, abrindo caminho para uma recuperação posterior nos anos 2000. Assim, se a lei de conversibilidade ajudou a controlar a inflação, assegurando a estabilidade de preços, ela diminuiu a competitividade do país, levou-o a um endividamento externo insustentável e a uma recessão que já dura mais de 40 meses.

4 Lei responsável por conferir três benesses tributárias aos proprietários da riqueza financeira: *"a) a instituição de isenção integral do IR (alíquota zero) aos dividendos pagos aos acionistas, na contramão do que se faz no resto do mundo; b) a dedução dos juros implícitos sobre capital próprio, como se fossem despesas, com vistas a reduzir a renda tributável; c) a redução do rol de alíquotas do IR, estabelecendo o limite superior em 27,5%, contra a própria legislação pretérita que crescia progressivamente até a faixa dos 40%."* (Delgado, 2018: pg. 111).

5 Segundo Delgado (2018): *"O serviço de dívida pública não é suscetível à verdadeira apreciação pelo Congresso Nacional, fruto de emenda de redação na Constituinte (art. 166, parágrafo 3º, item b, da CF), que*

13.506/2017, que blinda o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos, tais como evasão de divisas, fraudes e remessas a paraísos fiscais).[6] Dentre as medidas em tramitação no legislativo, vale lembrar o PLP 459/2017, que trata da securitização de créditos tributários e que representa a legalização de um esquema financeiro de tipo fraudulento.[7] Todos esses regramentos sinalizam para a flexibilização sem limite superior e a blindagem do gasto público financeiro, justamente o

---

explicitamente autoriza essa isenção; e ainda da confecção de uma conta fechada – Sec. do Tesouro/Banco Central, compulsoriamente incluída no Orçamento da União por autorização da lei específica nº 11.803/2008. São exemplos típicos de uma institucionalidade fiscal-financeira pouco republicana, se comparada aos países do chamado capitalismo organizado, majoritariamente integrantes da OCDE. Essa característica não apenas se mantém no período pós-1988, como também vira uma prática regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/2000 – art. 8, parágrafo 2), culminando com a EC 95/2016, que não apenas mantém o "serviço de dívida" como estava (já desregulado), mas amplia para toda a despesa financeira os atributos de irresponsabilidade fiscal e ilimitada criação de despesa por iniciativa do alto staff das finanças públicas – Banco Central e Tesouro Nacional." (Delgado, 2018: pg. 111-112).

6 Ainda segundo Delgado (2018): *"A linguagem da MP, convertida em lei, é indireta, mas precisa, para atingir esse objetivo: que os bancos e demais instituições financeiras sob jurisdição do Banco Central e as corretoras e demais operadores do mercado de capitais, sob jurisdição de CVM, adiram aos "Termos de Compromisso" e "Acordos de Leniência", "sem necessidade de confissão de crime", para obter "Acordos de Leniência Secretos" mediante aplicação de multas escalonadas até o máximo de 300 milhões de reais. Na linguagem dos "mercados", a regra pode ser lida como de "precificação" do ilícito. Tais acordos, pelo seu caráter secreto, impedem na prática a operação subsequente do MPF na identificação dos ilícitos criminais envolvidos, regra que contrasta flagrantemente com tudo mais que se vê na mídia corporativa sobre o "combate à corrupção"."* (Delgado, 2018: pg. 115).

7 Se aprovado, o PLP 459/2017 representará: *"(1) Venda do Fluxo da Arrecadação Tributária: os tributos que pagamos serão desviados antes de alcançar o orçamento público. Tal escândalo está disfarçado no texto do PLP 459/2017 que diz "cessão de direitos originados de créditos tributários..." Esses "direitos originados" são, na realidade, o dinheiro arrecadado dos tributos que pagamos, que sequer alcançarão os cofres públicos! (2) Pagamentos por fora dos controles orçamentários, mediante o desvio dos tributos que pagamos para investidores privilegiados. Devido à venda do fluxo da arrecadação, parte da arrecadação será destinada por fora dos controles orçamentários, durante o percurso dos recursos pela rede bancária arrecadadora! (3) Geração de dívida pública ilegal, mediante a utilização de nova empresa estatal que está sendo criada em cada ente federado para emitir debêntures, cujo produto da venda é em grande parte destinado ao ente federado, porém, a um custo exorbitante, como comprovado em CPI da PBH ATIVOS S/A em Belo Horizonte: em troca de R$ 200 milhões recebidos por ocasião da venda das debêntures, o Município cedeu fluxo de arrecadação tributária no valor de R$ 880 milhões + IPCA + 1% ao mês, entre outros custos! (4) Comprometimento das finanças públicas com vultosas garantias e indenizações em total desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal! (5) Danos incalculáveis ao orçamento público, tendo em vista que os recursos da arrecadação tributária passarão a ser sequestrados durante o percurso pela rede bancária e, devido ao "sigilo bancário" vigente no país, isso significa completa perda do controle da arrecadação tributária."* Extraído de Maria

oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

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

Bello, Bercovici e Barreto Lima (2019: pg. 1800) ajudam a esclarecer o fenômeno:

> *"A adoção das políticas ortodoxas de ajuste fiscal e a implementação das medidas de redução do papel do Estado na economia e de atração de investimentos estrangeiros fez com que se tornasse necessário garantir determinadas medidas de política econômica mesmo contra as maiorias políticas, gerando um processo de reformas constitucionais em vários países, cujo objetivo foi "constitucionalizar a globalização econômica" (Schneiderman, 2008). Com a garantia dos investimentos constitucionalizada e a retórica sobre "segurança jurídica", "regras claras", "respeito aos contratos", "Estado de direito" (ou "Rule of Law") sendo utilizada contra qualquer atuação estatal que contrarie os interesses econômicos dominantes, instituiu-se um fenômeno denominado "blindagem da constituição financeira", ou seja, a preponderância das regras vinculadas ao ajuste fiscal e à manutenção da política monetária ortodoxa que privilegia os interesses econômicos privados sobre a ordem constitucional econômica e as políticas distributivas e desenvolvimentistas.*
>
> *A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o "Novo Regime Fiscal" e suspendeu a Constituição de 1988 por vinte anos, se insere neste fenômeno, que ocorre em um contexto de estado de exceção econômica permanente (Bercovici, 2004: 171 – 180; Bercovici, 2008a: 327-343; Mascaro, 2018: 97-102; Cabral, 2018: 15-28), em que se utilizam as medidas emergenciais a todo o momento para salvar os mercados, caracterizando uma subordinação do Estado ao mercado, com a exigência constante de adaptação do direito interno às necessidades do capital finan-*

Lúcia Fattorelli e disponível pelo link: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/denuncia-o-plp-459-2019-pode-quebrar-o-brasil/

ceiro, que busca reduzir a deliberação democrática ao mínimo necessário, como se esta fosse uma mera formalidade."

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de opção política de política econômica, esse arranjo institucional que se está consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão do país.

2.3 Finanças Saudáveis X Finanças Estéreis

Neste particular, é preciso explicar que finanças públicas saudáveis (ou sustentáveis) são algo diverso de finanças públicas estéreis. **Finanças saudáveis** são aquelas assentadas em gastos primários responsáveis por políticas públicas, cujos efeitos agregados (e respectivos multiplicadores) tendem a ser positivos na medida em que geram emprego, renda, lucros e tributos ao longo do ciclo econômico. Seus determinantes são de ordem social, econômica e política. Já as **finanças estéreis** são aquelas de natureza e/ou destinação financeira, cujos multiplicadores são negativos e seus efeitos agregados contribuem para a ampliação do desemprego, pobreza e concentração de renda. Seus determinantes são autônomos, endógenos, não baseados em fatores reais da economia.

Daí que o problema não é o déficit ou a dívida pública em si, mas apenas a sua composição e forma de financiamento ao longo do tempo. Evidentemente, a composição e a forma de financiamento da dívida federal brasileira são ruins, pois assentadas na lógica de valorização financeira dos seus fluxos e estoques. Basta ver que em dezembro de 2019, o Congresso Nacional que aprovou o orçamento federal para 2020, destinou para juros e amortizações da dívida R$ 1,603 trilhão, ou seja, 45% dos R$ 3,565 trilhões previstos no OGU. Isso mostra haver um grande comprometimento anual de recursos públicos destinados ao gerenciamento (leia-se: garantia de liquidez e solvabilidade) da dívida pública federal brasileira. Significa que a captura da gestão da dívida pública pelas finanças especulativas continua sendo o principal entrave ao crescimento econômico e um constrangimento inaceitável ao cumprimento dos direitos sociais no país.

Para desnudar, portanto, o irrealismo e a crueldade de algo tão enganoso e perverso quanto um suposto direito ao "*equilíbrio fiscal intergeracional*", é preciso desmistificar a falaciosa ideia de que as finanças públicas devem ser estruturadas e operadas

da mesma maneira que as finanças privadas (domésticas e empresariais). Para tanto, é necessário entender que a economia capitalista é um sistema dinâmico intertemporal, cujas variáveis principais e suas contas não podem ser reduzidas – se não para fins didáticos – a qualquer cálculo contábil estático, ainda mais se preso ao ano fiscal ou calendário gregoriano!

Como já dito na Introdução, considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem não só simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar/reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos e investimentos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central. Por fim, pelo simples fato de que as expectativas de vida de famílias, empresas e governos são muito distintas, há a questão de que os respectivos horizontes de tempo para zeragem ou refinanciamento de suas dívidas também o são. Em um extremo estão as pessoas físicas ou famílias, cujas expectativas de vida – e, portanto, o horizonte temporal dos seus endividamentos e financiamentos – podem ser calculados atuarialmente e cobrados periodicamente dentro de curtos intervalos de tempo. Em outro extremo estão os governos, cuja expectativa de existência é, a princípio, infinita, logo, não há, a rigor, horizonte de tempo pré-determinado dentro do qual eles precisem sequer zerar suas carteiras de empréstimos. As empresas, por sua vez, ocupam de forma contínua os extremos inferior (das famílias) e superior (dos Estados) acima aludidos: se forem empresas familiares ou de capital fechado estarão mais próximas do caso das famílias e pessoas físicas; se forem empresas de capital aberto ou grandes corporações ou *holdings* internacionais estarão mais perto da situação dos Estados nacionais.

2.4 Déficit X Necessidades de Financiamento da Despesa Pública

Há, portanto, equívocos conceituais e operacionais no conceito de déficit aplicado ao setor público, que precisam ser mais bem explicados. 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, emprésti-

mos.[8] 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 sobrevida das pessoas, famílias ou empresas.

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 oriundas 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 ainda oferece fluxos esperados de renda, calculáveis mediante investimentos específicos ou mera sinalização de investimentos passíveis de interesse pelos investidores privados.

O próprio projeto de desenvolvimento de um país em construção, ainda que abstrato ou subjetivo sob vários aspectos, além da 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 longeva 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.[9]

É, então, pelas razões acima, que 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 existentes na economia,[10] sendo preciso

---

8 E para as empresas, ainda a emissão de ações e debêntures.

9 Veja-se, por exemplo, que a maioria dos países desenvolvidos ou da OCDE possuem relação dívida/PIB maior que 100%, situação essa que, na maior parte do tempo, nem produz inflação descontrolada, nem trava novos investimentos (nacionais e estrangeiros) ou a confiança empresarial na capacidade dos seus governos em honrar seus respectivos compromissos financeiros.

10 A rigor, em uma economia monetária, cujo país emite sua própria moeda e as dívidas e demais haveres financeiros estão expressos nessa moeda, o governo não precisa arrecadar antes para gastar depois,

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).[11]

2.5 Economia Empresarial Capitalista é Economia de Endividamento Permanente

Daí ser possível e necessário afirmar que toda economia monetária é, por definição, uma economia em endividamento permanente (Belluzzo e Almeida, 2002). Em outras palavras, toda e qualquer economia capitalista convive o tempo todo – e apenas pode se expandir ou almejar expandir-se no tempo – com indivíduos, famílias, empresas e governos em situação quase sempre de endividamento monetário. Isso porque os agentes emissores do crédito, que é uma antecipação do poder de compra para agentes econômicos interessados em consumo ou investimento no momento presente, geram como contrapartida dívidas a futuro contra si mesmos. Mas ao fazerem isso, os agentes tomadores de crédito estão, ao mesmo tempo, antecipando, por meio do consumo ou investimento que realizam, a criação ou manutenção de empregos, salários, lucros e tributos também no momento presente, razão pela qual o problema não é o déficit ou a dívida em si mesma, mas sim as condições de financiamento dinâmico intertemporal de cada ato de endividamento realizado por meio do crédito. Ou seja, é preciso que tais situações de endividamento possam ser equalizadas de modo dinâmico, intertempo-

---

pois em última instância ele sempre vai poder emitir para se autofinanciar, ainda que, em condições de pleno emprego dos fatores de produção, isso possa gerar inflação como resultado não desejável dessa prática. De todo modo, mesmo sendo assim, é necessário que haja um sistema de tributação obrigatório (e preferencialmente progressivo, se um dos objetivos desse país for também produzir justiça tributária e redistributiva), a ser honrado nessa moeda de curso legal, de modo que os agentes econômicos tenham que demandar e usar essa moeda para pagar os respectivos tributos e também realizar suas próprias transações privadas, legitimando-a como moeda nacional preferencial, ao mesmo tempo que reconhecem e legitimam o próprio poder político do Estado no campo da criação e gestão da moeda nesse espaço territorial. De modo muito resumido, este é um dos fundamentos da MMT, a chamada teoria moderna da moeda. A respeito, ver em http://www.mmtbrasil.com um resumo bastante didático da mesma.

11 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?

ral, o que apenas acontece se a trajetória de crescimento da economia for positiva e as expectativas dos agentes puderem seguir se concretizando ao longo do tempo. Em situações como essa, a equação [crédito = dívida = financiamento saudável intertemporal] não apenas estará equacionada, como será considerada um fato econômico normal, desejável e dominante da vida moderna.

Note-se, portanto, que também as finanças empresariais dependem do endividamento (saudável, dinâmico, intertemporal) para crescer e prosperar. Note-se, ademais, que no caso das finanças públicas, os argumentos acima se referem tanto aos chamados gastos de custeio da máquina estatal (administrativos e finalísticos) como aos investimentos propriamente ditos. Nós não achamos correto – se não para fins didáticos – separar ou tratar, como se fossem radicalmente diferentes, as rubricas de custeio e de investimento, basicamente porque todo investimento no presente se transforma em necessidades de custeio no futuro, e todo custeio no presente garante – via efeitos multiplicadores sobre o gasto, renda, lucros e tributos – parte das condições de financiamento para novos investimentos no futuro.

Por fim, fechando o circuito, é preciso ter claro que no Brasil, esse lugar maravilhoso e distante dos manuais terraplanistas e fundamentalistas da economia liberal, a relação histórica entre o gasto público e o gasto privado é, predominantemente, de complementaridade e não de substituição.[12] Ou seja, há correlação positiva entre ambos os componentes do gasto, o que torna o gasto público especialmente importante em conjunturas de crise para reanimar, induzir e direcionar o gasto privado rumo à recuperação. De modo que, em síntese, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é sim 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.

3. OS PROCESSOS DE ENRIJECIMENTO E CRIMINALIZAÇÃO DO GASTO PÚBLICO REAL NO BRASIL PÓS CF-1988.

Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e posteriormente da EC 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios fi-

12 Evidentemente, essa é uma das razões óbvias pela qual se trata de bobagem indescritível a tentativa retórica de membros do atual governo Bolsonaro/Guedes em sugerir a separação entre PIB privado, intrínseca e supostamente virtuoso, e PIB público, intrínseca e supostamente vicioso.

nanceiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).[13]

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1. Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.

2. Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).

3. Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via sistemas Siafi, Sidor, Sigplan e Siop).[14]

---

13 Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

14 **Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**, é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e implementado em 1987. Sidor: **Sidor: Sistema Integrado de Dados Orçamentários**, é o sistema responsável pela elaboração da proposta orçamentária do governo federal. Seu principal produto é o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) enviado, anualmente, ao Congresso Nacional para aprovação e consequente geração da Lei Orçamentária Anual (LOA). **Sigplan: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (PPA)**, foi o sistema de organização e integração da rede de gerenciamento do PPA. Seu portal esteve ativo entre 2000 e 2011, responsável pelo carregamento de informações sobre Monitoramento, Avaliação e Revisão do PPA. **Siop: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento**, foi o sistema sucedâneo do Sigplan para carregamento e monitoramento de informações orçamentárias e gerenciamento de programas temáticos do PPA. Está ativo desde 2012 e a idéia é que o Siop substitua integralmente outros sistemas, tais como o Sidor, por exemplo. Por enquanto, o Siop faz apenas o cadastro e monitoramento de

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota:

1. A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o consequente *impeachment* do presidente.

2. O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.

3. A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):

    a. A manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e

    b. A geração de *superavits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:

O que uma análise de conjunto, nos diz é que a índole liberal e financista (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses empresariais e do processo de acumulação financeira 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.

---

programas e ações do PPA. Adicionamente, pretende-se também disponibilizar módulos para acesso pelos cidadãos e por outros órgãos, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

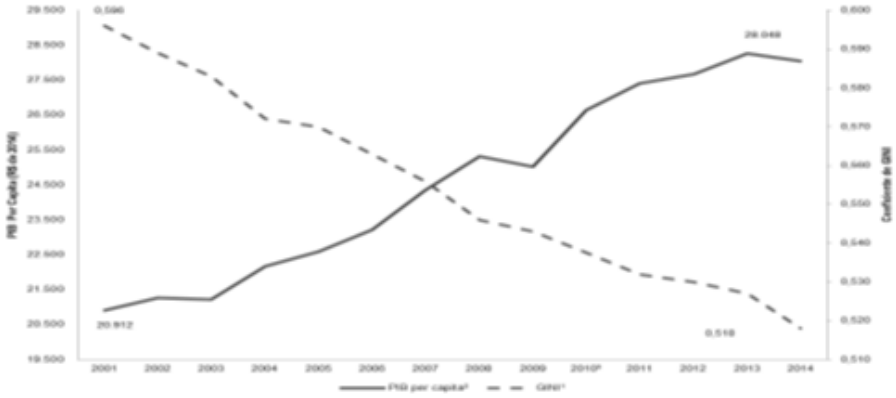
Prova disso é que por trás da dívida pública e gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentado em bases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

Na série histórica do tesouro nacional podemos encontrar os gastos do governo Bolsonaro com o serviço da dívida pública: até maio de 2020, cerca de R$ 581 bilhões ou 42% da despesa total do governo, no valor de R$ 1,374 trilhão. Desse total, o governo Bolsonaro destinou cerca de R$ 158 bilhões aos juros e encargos da dívida pública, sendo R$ 87 bilhões para amortização e R$ 336 bilhões para refinanciamento da dívida.

No próximo gráfico, 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.

Por fim, 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 – vide gráfico 3 abaixo.

Gráfico 3: Combinação virtuosa entre Renda Per Capita e Índice de Gini.



Fonte: IBGE, PNAD. 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 longeva 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 (includente, 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, talvez 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 operacionais 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, sejam bons exemplos para a justificativa das afirmações precedentes.

3.1 O Austericídio

Não por outra razão, chamamos de austericídio ao conjunto de pressupostos ideológicos[15] e diretrizes de política macroeconômica[16] que conformam um arranjo insti-

---

15 Tais como: i) uma visão intrínseca e extremamente negativa acerca do Estado e do peso e papel que os governos, as políticas públicas e os próprios servidores civis deveriam desempenhar relativamente às esferas do mercado e da sociedade; e ii) uma visão teórica e histórica (extremamente simplista e questionável) acerca de uma suposta independência, superioridade e positividade do mercado (como representante etéreo e idílico da esfera privada), relativamente ao Estado, visto como a fonte de todos os problemas do mundo econômico e incapaz de bem representar (e agir para) os interesses gerais da sociedade e da esfera pública, cuja ação é vista como deletéria ao "equilíbrio econômico e social justo" que poderia advir da interação direta e desimpedida das "vontades individuais" mediada pelos mercados privados e monetários de bens e serviços.

16 Tais como as expressas, no caso brasileiro, pelo tripé de política macroeconômica (vale dizer: regime de *metas de inflação*, perseguidas em grande medida pela combinação entre *taxa de câmbio apreciada* e geração de *superávits fiscais primários elevados e permanentes*), que vem sendo seguido desde basicamente desde 1999 no país e para o qual importam: i) a manutenção de taxas de juros oficiais acima das respectivas taxas da maior parte dos países que concorrem com o Brasil pelos fluxos internacionais de capitais; e ii) a *juridicalização* (fenômeno por meio do qual se transformam em normas jurídicas rígidas, tanto mais graves quanto mais no plano constitucional estiverem) de alguns regramentos de natureza econômica, particularmente os das finanças públicas, tais como a LRF e a EC 95, dentre muitos

tucional de gestão da área econômica do governo que, além de possuir precária fundamentação teórica e histórica, produz resultados opostos aos desejados, com enormes e negativas repercussões sobre a capacidade de crescimento, geração de empregos e distribuição de renda e riqueza numa sociedade, tal qual a brasileira, já marcada estruturalmente por imensas heterogeneidades, desigualdades e necessidades de várias ordens.

Significa dizer que os instrumentos defendidos pelo liberalismo econômico se converteram na finalidade última desses sistemas. Os meios (isto é: a propriedade privada como fundamento, a concorrência como princípio, a acumulação de capital monetário como objetivo maior) se converteram em fins em si mesmos do modelo, retirando de cena tanto os pressupostos (irrealistas) sob os quais tal economia poderia funcionar, como as consequências concretas deletérias para o planeta e a espécie humana que tal mecanismo engendra. O colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, tudo isso como consequência direta – e abjeta – do liberalismo econômico, converteram-se em fatos normais e naturais da realidade alienada ou resignada das sociedades contemporâneas.

3.2 A crítica ao modelo monetarista.

O conceito de equilíbrio fiscal apoia-se em um arcabouço teórico de cunho monetarista, desenvolvido em suas linhas mestras por Milton Friedman nos anos 50 do Século XX e já hoje completamente desacreditado, sobretudo após a crise de 2008, mesmo por aqueles economistas que fazem parte dos círculos *mainstream*.

De forma central, o monetarismo de Friedman ressuscitou a Teoria Quantitativa da Moeda para oferecer um entendimento da relação entre a moeda e a assim chamada economia real. Friedman estabeleceu uma relação suposta como rígida entre a quantidade de moeda disponível na economia (a oferta

---

outros. A juridicalização vai então institucionalizando um verdadeiro processo de financeirização da Dívida Pública Federal e privatização da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN) do país. Como dito acima, ela promove, de um lado, bloqueios e limites superiores ao gasto fiscal primário de natureza real, justamente o gasto que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental; e de outro, regramentos que representam a flexibilização sem limite superior e a blindagem (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, cujos principais beneficiários são as instituições financeiras (bancos, corretoras, seguradoras), fundos de investimento e agentes econômicos de grande porte.

monetária, essencialmente definida pelo governo – Tesouro Nacional e Banco Central) e a quantidade de bens e serviços ofertados em um determinado período de tempo que, para serem transacionados, requerem moeda (demanda por moeda).

Objetivamente, a moeda, essencialmente um meio de troca na teoria de Friedman, deveria ser ofertada pelo governo na exata medida de sua demanda. Excesso ou escassez de oferta de moeda frente a uma demanda de moeda definida pela quantidade de bens e serviços transacionados em um certo momento do tempo gerariam desequilíbrios monetários que se manifestariam inevitavelmente na forma de inflação (no caso de excesso de moeda) ou deflação (no caso de escassez de moeda).

Desse arcabouço geral, Friedman define uma regra de ouro: a oferta de moeda (totalmente controlada pelo governo no seu entendimento) deveria se igualar, intertemporalmente, à demanda por moeda da economia. Segue-se que seria imprescindível que as autoridades monetárias conhecessem de forma estrita os fatores a gerar demanda por moeda na economia e, a partir desse conhecimento, estipulassem uma regra de expansão da oferta monetária que se adequasse estritamente a essa demanda. O resultado de tal adequação seria um crescimento econômico equilibrado, sem a ocorrência de desajustes inflacionários ou deflacionários gerados por excesso ou escassez de moeda na economia.

Segue-se dessa interpretação a necessidade de identificar os principais fatores que geram demanda por moeda em uma economia. O mais importante desses fatores é o nível de produção alcançado pela mesma. Quanto maior o nível de produção, maior a demanda por moeda para que os bens e serviços produzidos sejam adquiridos e circulem livremente. Para Friedman a moeda é essencialmente um lubrificante das trocas. Um maior nível de produção (dado pelo nível técnico atingido por essa economia, medido essencialmente pela produtividade total dos fatores de produção) exigiria uma oferta de moeda mais ampla.

Assim, caberia ao governo definir uma regra de expansão monetária: a oferta de moeda deve crescer à mesma taxa de expansão do produto. A política monetária, portanto, deve ser calibrada tendo em vista o controle da expansão da moeda e do crédito para que essa não exceda as necessidades das trocas, dada pela taxa de expansão do PIB para cada período do tempo. A programação monetária do BC deveria se basear nessa regra e evitar, assim, desequilíbrios econômicos que se manifestariam na forma de inflação/deflação ou mesmo em desequilíbrios externos crescentes (déficits ou superávits recorrentes do Balanço de Pagamentos).

Segue-se de tal raciocínio que as autoridades monetárias só conseguiriam realizar sua tarefa e controlar a expansão da oferta monetária se a política fiscal não sabotasse tal regra, vale dizer, que fosse a mais neutra possível. A expansão monetária

oriunda do déficit fiscal poderia minar o esforço da autoridade monetária de manter a oferta de moeda dentro dos limites dados pela expansão da oferta de bens e serviços da economia.[17] Daí a necessidade de uma regra que limite os gastos fiscais e os mantenha dentro daquilo que foi arrecadado. Qualquer excesso de gastos por parte do governo provocaria um crescimento da oferta monetária que teria que ser compensado em outro setor da economia para que não fosse gerado um desequilíbrio econômico. Ou seja, frente a um déficit fiscal, a política monetária deveria permitir uma menor expansão do crédito (privado) para que tal déficit fosse acomodado dentro da regra de ouro sem que a economia entrasse em uma rota de desequilíbrios.

Como, por hipótese, o gasto privado tem uma maior probabilidade de gerar ganhos de produtividade que estendem seus benefícios a toda a economia na forma de uma maior taxa de crescimento do produto (potencial), o seu deslocamento (*crowding out*), provocado pelo déficit público, seria ineficiente para toda a sociedade. A alternativa do BC de não impedir a expansão do crédito privado é aceitar que haverá um desequilíbrio entre oferta e demanda de moeda e, consequentemente, um desequilíbrio econômico (expresso geralmente por mais inflação) que também será sentido e pago por toda a sociedade, diminuindo, intertemporalmente, seu nível de bem-estar.

Ocorre, concretamente, que a crise de 2008 jogou uma derradeira pá de cal sobre o arcabouço teórico de inspiração monetarista. Sua cada vez mais explícita incapacidade de oferecer explicação razoável para o funcionamento real da economia esvaiu-se ao longo do Século XXI e solapou a credibilidade que tal arcabouço teórico havia conquistado sobretudo nos anos 70/80 do Século XX, quando sua utilização no combate à inflação proporcionou-lhe algum destaque.

Essencialmente, a estrutura teórica de extração monetarista foi sendo desacreditada na medida em que ficou claro a todos que a oferta monetária da economia não é inteiramente exógena e tampouco pode ser controlada de forma absoluta pelo Banco Central. Este pode, quanto muito, influenciar as decisões dos bancos privados de expandir o crédito mediante o manejo da base monetária e, portanto, da taxa de juros de curto prazo. Mas desde a década de 1990, com a adoção dos regimes monetários baseados em metas de inflação, nem mesmo esse mecanismo de influência pode ser mais utilizado, uma vez que o regime de metas passou a amarrar a gestão da taxa de juros de curto prazo aos desvios do produto corrente em relação ao produto potencial e às oscilações da taxa de inflação corrente em relação à meta de inflação estabelecida. A expansão

17 Tal expansão monetária ocorre quando o déficit fiscal é financiado pela expansão da base monetária mediante a aquisição pelo Banco Central, direta ou indiretamente, de títulos públicos emitidos pelos Tesouro Nacional para a obtenção dos recursos necessários à realização dos gastos em excesso em relação à arrecadação.

do crédito e, portanto, da oferta monetária, é hoje uma decisão de negócio dos bancos privados, sendo o Banco Central incapaz de definir seu nível e ritmo de expansão com as ferramentas de que dispõe. Algo que se deve, também, à própria natureza e formas de funcionar da moeda em uma economia monetária da produção, pois longe de ser um ativo neutro ligado apenas às transações mercantis (unidade de conta e meio de troca), a moeda desempenha também outras funções relevantes ao sistema econômico, tais como as funções reserva de valor e *funding* para novos empreendimentos (Keynes, 1930).

Essencialmente, a crise de 2008 mostrou que a moeda é muito mais que apenas um meio de troca. A moeda é o objeto de desejo dos agentes econômicos. Sua posse tem o poder de diminuir a ansiedade em momentos de crise e de crescimento da incerteza. Frente à impossibilidade de rascunhar cenários futuros que possuam um mínimo de credibilidade, a moeda oferece aos agentes econômicos o porto seguro necessário para que se aguarde o surgimento de novas informações e para que se possa, com maior segurança e confiança, restabelecer convenções em relação ao futuro incerto.

Como se não bastasse, a crise de 2008 mostrou claramente que a expansão monetária não produz, de modo automático ou determinístico, os efeitos previstos pela teoria monetarista. A brutal expansão da oferta de moeda promovida pelos bancos centrais de todo o mundo desde o início da crise não provocou o esperado crescimento das taxas de inflação.[18] Sendo assim, é extremamente lógico que, frente a um momento de elevada incerteza, os agentes privados posterguem suas decisões de gasto e, com isso, ainda que de forma involuntária, diminuam o ritmo de crescimento dos negócios e da própria economia como um todo.

Nesses momentos, a possibilidade de que o Estado realize sua função fiscal por meio da expansão administrada do gasto público é questão *sine qua non* para que a própria economia volte a operar em níveis mais elevados de crescimento. Nesses momentos, a impossibilidade de expansão dos gastos públicos inevitavelmente condena a economia à estagnação e a sociedade à desagregação. Desta maneira, condenar o Estado ao equilíbrio fiscal intergeracional permanente é retirar da sociedade uma ferramenta essencial para a retomada e a manutenção do crescimento econômico, vale dizer, dos empregos, rendimentos do trabalho, lucros e tributos.

Indo além, é possível afirmar que a possibilidade de realização administrada de déficits não se apresenta como essencial apenas em períodos de crise. Também em momentos de normalidade da vida econômica é possível imaginar o gasto fiscal como elemento (estabilizador ou indutor) necessário à execução de políticas econômicas e/

---

18 A bem da verdade, as tendências observadas desde o início da crise deflagrada em 2008 foram de deflação, sobretudo na Europa.

ou sociais que são essenciais para a construção de patamares adequados de crescimento e desenvolvimento de um país.

Não obstante, é bem verdade que o próprio J.M. Keynes tenha afirmado que uma economia que requer déficits fiscais constantes para a manutenção de seu crescimento é uma economia frágil. Mas isso não significa que o impulso fiscal não possa ser utilizado como indutor do crescimento mediante planejamento estratégico e arranjo macroeconômico que produza crescimento de arrecadação tributária ao longo do ciclo. O crescimento econômico induzido pelo gasto fiscal pode, se bem planejado, resultar em incrementos dos níveis de produtividade global da sociedade, de crescimento do produto e da arrecadação que tornam o gasto de hoje a base do maior nível de produção, emprego, renda, lucros e tributos de amanhã. O exemplo da Europa nos anos que sucederam a IIª Guerra Mundial é eloquente a esse respeito.

Naquele contexto, o crescimento do gasto público se fazia na exata medida em que a economia crescia e permitia uma correspondente ampliação da arrecadação tributária. Embasando as decisões de gasto do Estado havia uma estrutura e cultura de planejamento que priorizava gastos em setores vitais de suporte e incentivo ao gasto privado, sobretudo em setores fortemente amplificadores da produtividade dos fatores (infraestrutura, educação, ciência e tecnologia), assim como em gastos públicos relacionados à reestruturação das redes de solidariedade social (*welfare state*). A expansão da dívida pública se fez de forma controlada e sempre subordinada aos objetivos do pleno emprego para o desenvolvimento. A retomada do crescimento em taxas nunca antes observadas para o conjunto dos países europeus, até aquele momento, certamente teve na expansão administrada do gasto público um de seus pilares fundamentais.

Sendo assim, há que se dissociar o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional da ideia de rigidez (e, no limite, esterilização) dos gastos públicos. Esta última é a ponta de lança da PEC 188, de todo o Plano Mais Brasil e do ideário norteador do conjunto de medidas de política econômica tomadas pelo Governo Federal desde o início da gestão Bolsonaro-Guedes. Da forma como vem sendo proposto, o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional vem sofrendo uma deturpação fundamental. Ao invés de referir-se à perspectiva de gestão administrada dos gastos públicos (e da dívida pública) com vistas à promoção do crescimento e do desenvolvimento, o conceito vem sendo tomado como sinônimo de uma regra na qual o setor público está proibido de gastar, sob risco de que seu gasto provoque pressões desestabilizadoras na economia. Abandonar essa ótica míope seria o primeiro passo para compreender que ser contrário ao engessamento dos gastos não significa ser favorável à adoção de uma política de gastos que se realize sem critérios. Senão pelo contrário: a promoção de objetivos mais elevados (a retomada da trajetória de crescimento econômico e de desenvolvimento nacional) exige certa flexibilidade (quantitativa e alocativa) dos gastos públicos como ferramenta fundamental para a consecução de tais objetivos.

Desta forma, o *mainstream* da economia contemporânea bate cabeça em buscar saídas para seus impasses teóricos (Blanchard e Summers, 2019). Mas o fato é que as mistificações teóricas dos últimos 40 anos vêm à tona sobretudo nos momentos de crise aguda do capitalismo. Nesses momentos escancara-se a percepção de que a gestão da dívida pública é elemento essencial da gestão macroeconômica de qualquer economia de médio/alto grau de complexidade, como a brasileira. A atuação do Estado, não apenas como planejador e orientador do desenvolvimento (sobretudo em países periféricos), mas como corretor dos rumos em direção a um desenvolvimento mais equilibrado, explicita-se quando aquele é chamado para salvar o capitalismo de si mesmo, ou seja, para sanar os excessos provocados por um setor privado que não conhece outros parâmetros que não a busca do lucro.

O enrijecimento da gestão fiscal proposto pela PEC 188 vai na exata contramão daquilo que em todo o mundo se estabelece como um novo padrão de gestão macroeconômica. Frente às reconhecidas limitações da política monetária e de seus instrumentos canônicos (Lara Resende, 2017; Bernanke, 2019), a política fiscal tem sido chamada para retirar da estagnação as economias que insistem em não responder aos remédios tradicionais. O gasto público em expansão administrada tem se mostrado a única forma de fazer as economias contemporâneas voltarem a operar em um nível de produto minimamente condizente com a normalidade social.

Tal postura e comportamento frente ao manejo das finanças públicas apenas é possível porque nos países desenvolvidos, diferentemente do Brasil, se trabalha com uma ideia de sustentabilidade fiscal (Gimene, 2019) e não, como explicado acima, de equilíbrio fiscal no sentido meramente contábil. Embora não seja um conceito teórico assumido, a ideia de sustentabilidade fiscal já induz o leitor a pensar, intuitivamente, em termos econômicos ao invés de simplesmente contábil, e em termos dinâmicos ao invés de estático. Tanto quanto nas ciências ecológicas, aqui também a noção de sustentabilidade requer uma compreensão mais ampla e complexa acerca dos condicionantes, determinantes e implicações, ao longo do tempo, sobre a economia e a sociedade, do gasto público, única forma de pensar de modo ativo e positivo acerca desse importante instrumento de política econômica a serviço das nações.

4. CORONAVÍRUS, COLAPSO DO LIBERALISMO ECONÔMICO E PREMISSAS PARA A SUPERAÇÃO DA CRISE NO CONTEXTO BRASILEIRO ATUAL.

Diante do exposto acima, cabe questionar porque apenas quando um choque externo (extremo e coercitivo) como o atual, causado pela crise humanitária do novo coronavírus, ameaça se converter em crise econômica e financeira catastrófica para a lógica de reprodução do liberalismo em voga é que os agentes detentores do poder po-

lítico e econômico em cada país se dão conta de que tal modelo não possui mecanismos automáticos regeneradores da situação pretérita tida como normal e natural, ainda que já igualmente catastrófica para o planeta e seus habitantes. É apenas neste momento que concedem *liberdade de ação* para a única entidade criada até o momento pela humanidade, com capacidade, recursos e instrumentos para tentar – ainda que sem êxito garantido – enfrentar tamanha destruição.

Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, "*os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário*", conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente ainda não entendeu o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada,[19] ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

Como pressupostos para tais medidas, é preciso dizer que na boa teoria e prática econômica (isto é, a que leva em consideração a história dos países e o papel das instituições no desenvolvimento das nações, e não nessa teoria anacrônica praticada pela atual equipe econômica), o Estado – através das capacidades, instrumentos e recur-

---

19 Uma parte desse acervo pode ser visualizado em http://afipeasindical.org.br/mundo-pos-pandemico/

sos que consegue mobilizar da sociedade – desempenha papel crucial na estruturação e desenvolvimento de mercados e trajetórias capazes de compatibilizar, ao longo do tempo, rentabilidade justa aos empreendimentos, remuneração adequada aos empresários e trabalhadores, e sustentabilidade produtiva, ambiental e humana ao conjunto dos setores e comunidades espacialmente distribuídas pelo território nacional.

Portanto, a primeira e mais importante medida a ser implementada para enfrentar a atual crise consiste em abandonar – sem medo – as atuais regras fiscais que tanto engessam a capacidade de gasto e de ação do Estado, quanto aprisionam as alternativas a medidas efetivamente insuficientes diante do cenário em curso. Em linhas gerais, as normas fiscais vigentes no Brasil estão estruturadas em 4 pilares: i) proibição de que o Banco Central financie o Tesouro Nacional (art. 164, § 1º da Constituição Federal); ii) proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (a chamada "regra de ouro", nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal); iii) proibição de que os entes federados realizem despesas acima dos valores definidos por metas de resultado primário (art. 4º, § 1º da LRF); e iv) proibição, desde 2016, de que haja aumento real das despesas primárias da União nos 20 anos seguintes (Emenda Constitucional nº 95/2016 – Teto de Gastos).

Pois bem, em termos práticos, a revisão das regras fiscais começou a ser feita ainda em março de 2020, por meio da aprovação, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade pública até dezembro do mesmo ano, legislação por meio da qual já se permite ao governo operar acima das restrições impostas pela meta de superávit primário estabelecida até então para 2020. Além disso, o Congresso Nacional também aprovou a PEC 10, de abril de 2020, que estabelece um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da pandemia internacional, com o que também o teto constitucional de gastos e a regra de ouro poderão ser descumpridas enquanto vigorar o estado de calamidade. Note-se, entretanto, que em função da excepcionalidade e profundidade dessa crise, e das enormes necessidades econômicas e sociais que já se fazem presentes na conjuntura, novos – e qualitativamente diferentes – arranjos fiscal e tributário serão necessários muito em breve, tornando na prática inviável o retorno às mesmas regras fiscais de antes.

Em conjunto, as quatro regras fiscais vigentes tornam pouco flexíveis (sobretudo para cima, ou seja, para anseios e necessidades de mais recursos) os processos de orçamentação, alocação, realocação, destinação inter e intra setorial, inter e intra federativa, inter e intra temporal, além das subfunções de monitoramento, avaliação, controle intraestatal, transparência, *accountability* e participação social sobre o gasto público primário.

Indo além, é possível também dizer que as quatro regras fiscais citadas contribuem para processos de desincentivos e de criminalização dos gestores (chamados

ordenadores de despesas), dos dirigentes (que ocupam cargos políticos de tomada de decisões sobre recursos públicos) e do próprio gasto público primário, justamente o gasto que é responsável pelo custeio direto de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.

Por fim, as mesmas quatro regras fiscais contribuem, em conjunto, para processos de flexibilização sem limite superior e blindagem legal (inclusive para fins criminais) do gasto público financeiro, justamente o oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real no setor público brasileiro.

Portanto, no que se refere ao art. 164, § 1º da Constituição Federal, que veda o financiamento do Tesouro Nacional pelo Banco Central do Brasil, é preciso estabelecer, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Nesse ponto, ao menos duas situações precisam ser contempladas: i) em momentos de crise de liquidez sistêmica no mercado bancário e financeiro nacional, permissão para financiamento monetário dos passivos bancários e de entidades financeiras, havendo contrapartidas em termos de manutenção ou geração de empregos formais e tributação das próprias empresas beneficiárias, direta e indiretamente com tais empréstimos; ii) em momentos de crise econômica severa do setor produtivo nacional, permissão para financiamento monetário do capital de giro de tais empresas, com as mesmas contrapartidas acima indicadas.

No que tange ao teto de gastos (EC 95/2016), ele congela as despesas da União em termos reais até 2036. Se essa absurda restrição – sem paralelo no mundo – já vinha prejudicando a prestação de serviços públicos (especialmente a da saúde), agora mostra-se totalmente incompatível com as atribuições constitucionais e legais do Estado brasileiro frente à crise gerada pela pandemia. Ainda que para 2020 o instrumento dos créditos extraordinários permita que se contorne o teto, o mesmo não vale para 2021 em diante. E serão inúmeras as despesas duradouras geradas pela pandemia: tratamento das sequelas dos sobreviventes, novas aposentadorias por incapacidade e pensões por morte, transferências de renda para as pessoas e investimentos públicos imprescindíveis para reativar a economia. Assim, a manutenção do teto produzirá colapso do sistema de saúde, paralisia da máquina pública e continuidade da crise econômica, tornando assim inevitável a sua derrubada. Apesar de haver um desequilíbrio profundo de forças entre os diferentes lados em disputa, abre-se com a revogação do teto de gastos a oportunidade de se apresentarem novos dados e argumentos em prol de formas mais adequadas de estruturação, contabilização, aplicação e gestão dos recursos públicos em país ainda tão pobre, desigual, heterogêneo e pouco desenvolvido como o Brasil.

Por usa vez, a regra de ouro já se mostra, há muito tempo, uma norma fiscal completamente inadequada. Baseada em um conceito econômico ultrapassado, que valorizava unicamente os investimentos em capital físico, a regra de ouro prejudica

a promoção dos direitos sociais e a criação e manutenção de capacitação humana. O enfrentamento à crise gerada pela pandemia exige, essencialmente, a elevação de despesas correntes (tais como saúde e transferências), o que é absolutamente incompatível com a regra de ouro, que veda a ocorrência de déficit corrente. É importante lembrar que o próprio Tesouro Nacional, além de organismos internacionais e estudiosos do assunto, já propuseram a extinção dessa regra, tamanha a sua inadequação à realidade das finanças públicas.

Trata-se, portanto, de revogar a proibição de que a União realize despesas correntes por meio do aumento da dívida pública (nos termos do art. 167, inciso III da Constituição Federal), estabelecendo, em seu lugar, critérios e mecanismos por meio dos quais isso possa acontecer. Para tanto, é preciso reorganizar o entendimento básico sobre o modo pelo qual as finanças públicas se estruturam e operam numa economia monetária da produção. Em particular, é preciso que seja reconstruída em outras bases os conceitos, aplicações e interrelações relativas à irreal diferenciação entre gastos correntes de custeio (cuja ênfase deve recair sobre o critério de eficiência), gastos correntes finalísticos e gastos propriamente de investimentos novos, cuja ênfase deve recair sobre os critérios de eficácia e efetividade. Em todos os casos, os critérios de controle, monitoramento e avaliação da despesa pública devem ser alterados em função do PPA ou outro instrumento efetivo de planejamento governamental, o qual, buscando garantir centralidade política, direcionalidade, temporalidade, exequibilidade e responsividade ao gasto público, garantam também a sua suficiência e sustentabilidade com relação ao ordenamento prioritário das políticas públicas em ação ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. (2019). Pour une Croissance Inclusive et Soustenable. In AGLIETTA, M. (2019). **Capitalisme: le temps des ruptures**. Odile Jacob. Paris.

ARANTES, R. B. *et al*. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da Queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BELLUZZO, L. G; BASTOS, P. P. (orgs). **Austeridade para Quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff.** São Paulo: Carta Maior, Friederich Ebert Stiftung, 2015.

BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BERNANKE, B. (2019). Monetary policy in a new era. In BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. (2019). **Revolution or Evolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. (2019). **Revolution or Evolution? Rethinking macroeconomic policy after the great recession.** Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

BLYTH, M. **Austeridade: a história de uma ideia periogosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOURDIEU, P. **Razões Práticas sobre a Teoria da Ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A Financeirização da Riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Campinas: IE-UNICAMP, 2013.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento Governamental e Aparato Burocrático no Governo Federal Brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: **interseções analíticas**. Brasília, 2018.

CHESNAIS, F. **Tobin ou not Tobin: porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos.** São Paulo: Ed. Unesp, Attac, 1999.

CHESNAIS, F. **Las Deudas Ilegítimas: cuando los bancos meten mano en las políticas públicas.** Madrid: Clave Intelectual, 2012.

CBJP (COMISSÃO BRASILEIRA JUSTIÇA E PAZ); IBRADES (INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO). **Brasil: pela ética na gestão do sistema financeiro nacional – a promiscuidade "público-privada" com especial atenção às contas CC-5.** São Paulo: Ed. Loyola, 2000.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças Funcionais e as Possibilidades Econômicas para o Brasil em um Horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

COSTA, F. N. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Edusp, 2012.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, L. O Parasitismo Financeiro e seus Malefícios. In: LACERDA, A. C. (org). **O Mito da Austeridade**. São Paulo: Ed. Contracorrente, 2019.

FATTORELLI, M. L. Sistema da Dívida Pública: entenda como você é roubado. In: SOUZA, J.; VALIM, R. (coords). **Resgatar o Brasil.** São Paulo: Ed. Contracorrente, Ed. Boitempo, 2018.

FEVEREIRO, J. L. Dívida Pública, problema ou solução. In: MARINGONI, G; MEDEIROS, J. (orgs). **Cinco Mil Dias: o Brasil na Era do Lulismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, Fundação Lauro Campos, 2017.

FÓRUM 21. *et al.* **Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

FRIEDMAN, M. (1968). O Papel da Política Monetária. In.: CARNEIRO, Ricardo org. **Os Clássicos da Economia 2**. Ed, 7:5–22a: São Paulo, 1997.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Poder e Corrupção no Capitalismo**. São Paulo: FPA, 2017.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Os Donos do Dinheiro: o rentismo no Brasil.** São Paulo: FPA, 2019.

GIMENE, M. (2019). O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. Brasília: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, vol. 9, nº 1.

GONTIJO, C.; OLIVEIRA, F. A. **Subprime: os 100 dias que abalaram o capital financeiro mundial e os efeitos da crise sobre o Brasil.** Belo Horizonte: 2009.

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Quem Controla o Sistema Financeiro.** Rio de Janeiro: IBASE, 2007.

IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas). **Crise Financeira e Déficit Democrático.** Rio de Janeiro: IBASE, 2009.

KEYNES, J.M. (1930), **The Treatise on Money**, vols. I e II, reprinted in 2013. Cambridge, Cambridge University Press.

LARA RESENDE, A. (2017). **Juros, Moeda e Ortodoxia: teorias monetárias e controvérsias políticas**. Editora Portfolio. Primeira Edição. São Paulo.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O Direito Financeiro no Capitalismo Contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MELLO, G.; BIANCARELLI, A. Os Desafios da Gestão da Política Monetária no Brasil: juros, inflação e crédito. In: MATTOSO, J.; CARNEIRO, R. (orgs). **O Brasil de Amanhã**. São Paulo: Instituto Lula; FPA, 2018.

MORAES, R.; SILVA, M. P. **O Peso do Estado na Pátria do Mercado: os EUA como país em desenvolvimento.** São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como Discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003).** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NAPOLEONI, L. **Economia Bandida: a nova realidade do capitalismo**. Rio de Janeiro: Difel, 2010.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

PALHARES, J. E. (org). **A Internacional do Capital Financeiro**. São Paulo: FPA, 2014.

PLAT, S. **Capitalismo Criminoso: como as instituições financeiras facilitam o crime**. São Paulo: Cultrix, 2017.

RIBEIRO, D. **O Brasil como Problema**. São Paulo: Global, 2015.

ROSSI, P.; DWECK, E. OLIVEIRA, A. L. M. (orgs). **Economia para Poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SANTOS, E. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR. J. C. (Org.). **Administração**

Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI. São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

SOUZA, P. H. G. F. **Uma História de Desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil (1926-2013).** São Paulo: Ed. Hucitec, Anpocs, 2018.

TOUSSAINT, E. A Bolsa ou a Vida: a dívida externa do terceiro mundo e as finanças contra os povos. São Paulo: FPA, 2002.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI**: **inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

VIANA, N. **O Capitalismo na Era da Acumulação Integral**. Aparecida-SP: Ed. Santuário, 2009.

VIEIRA FILHO, L. A. M. **Gestão da Dívida Pública e a Política Monetária no EUA e no Brasil.** Campinas: Dissertação de Mestrado, IE-Unicamp, 2019.

VIGUERAS, J. H. **El Casino que nos Gobierna: tampas y juegos financeiros a lo claro.** Madrid: Clave Intelectual, 2012.

WRAY, R. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Ed. Contraponto, 2003.

11. Anacronismos da PEC 188/2019: crítica à proposta de descentralização do salário-educação.

CAMILO M. BASSI[1]

1. INTRODUÇÃO.

No final de 2019, o governo federal apresentou uma Proposta de Emenda à Constituição, titulada de PEC do Pacto Federativo (PEC nº 188/2019). Principiando sua tramitação pelo Sendo Federal,[2] ela objetiva, além de restrições aos gastos, majorar a autonomia financeira de estados e municípios, mediante o aumento das transferências da União (transferências verticais).

Nesse processo de descentralização dos recursos, acolher-se-ia a cota parte do salário-educação, hoje, alocada no Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e fonte de custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Transcreve-se redação legal:

> *"Art. 2º: "Os arts 6°, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62,68, 71, 74, 84, 163,165, 166, 167, 168, 169, 184, 198,208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:*
>
> *Art. 208: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*
>
> *VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde." (NR)*
>
> *"Art. 212.*

1 Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2 Autoria: Senador Fernando Coelho Bezerra.

> *§ 4° Os programas previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, repassados na forma do § 6° deste artigo, e outros recursos orçamentários dos Estados, Distrito Federal e Municípios.*
>
> *§ 6° A arrecadação da contribuição social do salário-educação será integralmente distribuída, nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, observando-se o disposto no art. 3°, III, desta Constituição".* (PEC nº 188/2019, grifos nossos)

Esta nota técnica discute as consequências financeiras da descentralização do salário-educação (cota parte, hoje, pertencente à União), pautando-se nos critérios que norteiam os repasses, a saber: critério devolutivo, onde os recursos retornam à unidade da federação (UF), na qual foram gerados. De forma breve, enfatizar-se-á que a almejada (maior) autonomia financeira dos governos subnacionais aconteceria de modo pontual, restrita aos governos mais abastados. Quanto aos demais, haveria uma insuficiência de recursos ao custeio dos programas retromencionados, ocorrência que iria à contramão da intenção original.

Além da introdução, a nota técnica aborda, na segunda seção, a sistemática do salário-educação. Sua característica tributária, a base de incidência, os valores envolvidos e os critérios de distribuição são os pontos explorados. Na terceira seção, apresentam-se, de forma sucinta, os programas financiados pelo salário-educação, quais sejam: o PNAE, o PDDE, o PNLD e o PNATE, privilegiando as sistemáticas operacionais. Na quarta seção, encontram-se as consequências financeiras da descentralização do salário-educação. Como tônica, os ganhos isolados (UF's mais abastadas), diante das perdas generalizadas (UF's pauperizadas). Em considerações finais, na quinta seção, as conclusões e as recomendações da nota técnica.

2. SOBRE O SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

Nesta seção, definem-se, na subseção 2.1, as características tributárias do salário-educação, sua base de incidência e os valores envolvidos, tomando como base o exercício financeiro de 2020. Em seguida, na subseção 2.2, abordam-se os critérios de distribuição e os valores dos repasses do salário-educação, informações que servirão de esteio à demonstração das consequências financeiras da descentralização dos recursos.

2.1 Característica Tributária, Base de Incidência e Valores Envolvidos.

O salário-educação é uma contribuição social, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 212, § 5º). Calculado com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas (Lei nº 9.424/1996, art. 15), destina-se ao financiamento de programas, voltados à educação básica pública (CF/1988, art. 208, VII) que, em nível federal, envolvem a alimentação escolar (PNAE), o transporte escolar (PNATE), a aquisição e a distribuição de livros e materiais didáticos (PNDL), além de uma suplementação financeira, enviada diretamente às escolas e direcionada, por exemplo, a melhorias na infraestrutura e no processo pedagógico (PDDE).

Em relação aos valores envolvidos, estima-se que, no exercício financeiro de 2020, o salário-educação movimentará R$ 22,7 bilhões (Lei nº 13.978/2020, LOA-2020, Vol. I), fracionado da seguinte maneira[3] (Lei nº 9.424/1996, art.15, § 1º, I e II):

- 1% do valor arrecadado (cerca de R$ 227 milhões), em favor do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);[4]

- 10% do valor restante (cerca de 2.2 bilhões), em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

- Após esses descontos, um terço do valor restante (próximo de R$ 6,8 bilhões), em favor da União; e dois terços, em favor dos estados e municípios (cerca de R$ 13.6 bilhões).

Em síntese, a União arrecada a contribuição social. Utiliza parcela do arrecadado (cerca de 40%) ao financiamento de vários programas, voltados à educação básica pública, transferindo a maior parcela dos recursos (cerca de 60%) aos governos subnacionais (de forma, extremamente, desigual, antecipa-se).

3 Não confundir com o critério de distribuição entre os estados e municípios, de modo particularizado, assunto tratado mais à frente.

4 A arrecadação do salário-educação é efetuada pelo INSS.

2.2 Critérios de Distribuição e Valores dos Repasses.

As transferências,[5] sejam da União aos estados e municípios, sejam dos estados aos municípios,[6] são regidas por princípios que, nem sempre, assumem propósitos redistributivos. Quer dizer, não são direcionadas, exclusivamente, ao estreitamento do hiato horizontal (STN, 2016), buscando, com isso, mitigar as assimetrias social e econômica entre os entes da federação.

No Brasil, particularmente, existe, pelo menos em termos financeiros, uma preponderância das transferências equalizadoras, capitaneadas pelos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e pelos Fundos de Participação dos Municípios (FPM). Juntos, repassam, ao ano, aproximadamente, R$ 175 bilhões (LOA-2020, Vol. IV), privilegiando os estados e os municípios menos abastados.[7][8]

No entanto, **parte não desprezível das transferências escapa dessa ideia de homogeneização territorial.** Promovem, assim, um efeito desassociado ao estreitamento do hiato horizontal,[9] uma vez que se balizam ora por um critério compensatório, ora por um critério devolutivo. No primeiro caso, tem-se, por exemplo, o Fundo Especial do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que bonifica os estados e municípios onde ocorre a extração de óleo e gás (O&G), norteando-se pelos danos ambientais associados à extração.[10] Já no segundo caso, tem-se, por exemplo, o salário-educação, onde a devolução dos dois terços cabíveis aos estados e municípios, acompanha a origem da arrecadação.[11] Quer dizer, retorna à unidade da federação (UF), onde ocorreu o recolhimento da contribuição social, assumindo, portanto, um caráter regressivo.

No gráfico 1, encontra-se a distribuição do salário-educação, por estado da federação (os mencionados dois terços, pertencentes aos estados e aos municípios). Observa-se que, no total, as transferências atingem cerca de R$ 13, 6 bilhões (LOA 2020, Vol. IV). Os valores são extremamente desiguais, fruto do critério (devolutivo) que regula-

5 Leia: constitucionais e/ou legais.

6 Nestes casos, transferências verticais.

7 Por exemplo, o estado da Bahia recebeu, em 2019, R$ 7,2 bilhões do FPE, ou seja, cerca 9% do valor total. Fonte; Tesouro Transparente: Acesso: https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas

8 Municípios de pequeno porte, situados majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste, chegam a receber, por meio do FPM, algo em torno de R$ 10 mil per capita.

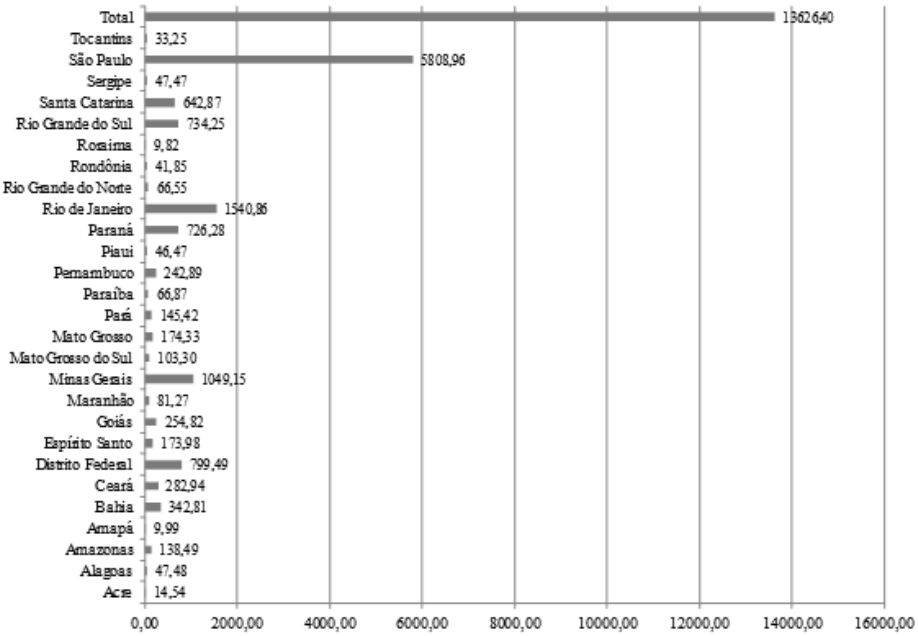
9 Uma discussão sobre a pertinência, ou não, da ocorrência foge do escopo da investigação.

10 Em 2019, os recursos do fundo totalizaram, aproximadamente, R$ 39 bilhões; cerca de R$ 13,40 bilhões foram para o estado do Rio de Janeiro. Fonte: Tesouro Transparente. Acesso: https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas.

11 O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) também se alinha ao critério devolutivo, quando condiciona o valor repassado aos municípios ao valor agregado fiscal (CF/1988, art. 158, parágrafo único, I).

menta os repasses. O estado de São Paulo, por exemplo, recebe R$ 5,8 bilhões,[12] ou seja, 42.8% de todo valor repassado. O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, fica com R$ 1,54 bilhão, ou seja, 11,3% de todo valor repassado. Para o estado de Minas Gerais, os valores também são significativos: R$ 1,0 bilhão, o que representa 9,0% de toda quantia transferida. No extremo oposto, isto é, os estados que menos se beneficiam da transferência, estão, por exemplo, Roraima, Amapá e Acre. Os valores repassados somam, respectivamente, R$ 9,8 milhões, R$ 9,9 bilhões e R$ 14,5 milhões que, em conjunto, respondem por 0,15% de toda a quantia repassada (R$ 13,6 bilhões).[13]

Gráfico 1: Distribuição do Salário Educação por Estado, Segundo Critério Devolutivo (R$ Milhões – Exercício de 2020)



Fonte: MEC – FNDE (2020). Elaboração Própria

12 Na verdade, são os valores previstos para o exercício financeiro de 2020.

13 Os coeficientes, por estado, da cota parte do salário-educação: Acre (0,01%), Alagoas (0,35%), Amapá (0,07%), Amazonas (1,0%), Bahia (2,5%), Ceará (2,0%), Distrito Federal (5,8%), Espírito Santo (1,3%), Goiás (1,9%), Mato Grosso (1,3%), Mato Grosso do Sul (0,76%), Maranhão (0,6%), Minas Gerais (9,0%), Pará (1,0%), Paraíba (0,49%), Paraná (5,3%), Pernambuco (1,8%), Piauí (0,34%), Rio de Janeiro (11,3%), Rio Grande do Norte (0,48%), Rio Grande do Sul (5,4%), Rondônia (0,3%), Roraima (0,07%), Santa Catarina (4,7%), São Paulo (42,6%), Sergipe (0,35%), Tocantins (0,24%).

Esclarece-se que, após essa distribuição entre os estados, ocorre uma segunda partição, guiada por critério neutro, em termos distributivos. Acolhe, neste caso, o número de matrículas das escolas públicas (estaduais *vis a vis* municipais,[14] conforme CF/1988, art. 212, § 6º), de acordo com os valores retratados na tabela 1.

Constata-se, de início, que, dos R$ 13,6 bilhões, R$ 7,5 bilhões vão para os municípios, já que respondem por 23 milhões de matrículas (ou seja, 62% do total) e R$ 6,1 bilhões vão os estados, já que respondem por 14,7 milhões de matrículas (ou seja, 38% do total). Na região Nordeste, particularmente,[15] os ganhos dos municípios são, substancialmente, superiores. No estado do Maranhão, por exemplo, dos 81,2 milhões repassados, R$ 66,2 milhões vão para os municípios (81,5%). O fato se repete em estados como a Bahia, Pernambuco e Ceará, mas a apresentação dos dados, de forma pontual, demonstra-se dispensável.[16] Relevante, no entanto, é frisar que esta superioridade financeira em nada auxiliará os municípios (especialmente, os da região Nordeste), caso a descentralização dos recursos do salário-educação, proposta pela PEC nº 188/2019, realmente se concretize.

Tabela 1: Distrubuição do Salário Educacção entre Estados e Municípios (Critério Neutro): Valorts Previstos (em R$) para o Exercício de 2020

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
Acre	Estado	149.444	8.132.325,91
	Municípios	99.319	5. 806.923,10
Total		**248.823**	**14.539.249,01**
Alagoas	Estado	174.859	11.794.573,62
	Municípios	529.058	35.685.972,86
Total		**703.917**	**47.480.546,48**

14 Instituições privadas conveniadas também entram no cômputo.

15 O Estado do Pará, na região Norte, também se destaca: 72% dos recursos repassados vão para os municípios.

16 Até porque, se fazem presentes na tabela 1.

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
Amazonas	Estado	444.944	56.610.466,49
	Municípios	605.428	79.882.052,55
Total		**1.051.312**	**138.492.492,04**
Amapá	Estado	118.334	6.038.563,87
	Municípios	**77.410**	**3.950.219,12**
Total		**195.744**	**9.988.782,99**
Bahia	Estado	749.588	89.656.473,40
	Municípios	2.116.510	253.150.827,54
Total		**2.866.098**	**342.807.300,94**
Ceará	Estado	361.766	61.527.745,84
	Municípios	1.301.815	221.407.600,45
Total		**1.663.581**	**282.935.345,93**
Distrito Federal	UF	444.132	799.491.782,82
Total		**444.132**	**799.491.782,82**
Espírito Santo	Estado	236.770	54.989.062,58
	Municípios	512.333	118.987.673,27
Total		749.103	173.976.735,85

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
Goiás	Estado	487.688	107.506.568,11
	Municípios	668.263	147.312.752,66
Total		**1.155.951**	**254.819.320,77**
Maranhão	Estado	321.981	15.076.443,14
	Municípios	1.413.772	66.198.481,21
Total		**1.735.753**	**81.274.924,35**
Minas Gerais	Estado	1.783.407	646.841.122,39
	Municípios	1.738.421	630.524.715,24
Total		**3.521.828**	**1.277.365.837,63**
Mato Grosso do Sul	Estado	228.540	40.595.202,61
	Municípios	352.990	62.701.061,38
Total		**581.530**	**103.296.263,99**
Mato Grosso	Estado	386.558	88.836.510,34
	Municípios	372.013	85.493.863,08
Total		**758.571**	**174.330.373,42**
Pará	Estado	561.852	40.120.962,14

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
	Municípios	1.474.575	105.297.067,09
Total		**2.036.427**	**145.418.029,23**
Paraíba	Estado	243.373	21.489.194,48
	Municípios	514.001	45.384.933,68
Total		**753.374**	**66.874.128,11**
Pernambuco	Estado	539.846	79.287.528,20
	Municípios	1.113.913	163.601.116,62
Total		**1.653.759**	**242.888.644,82**
Piauí	Estado	235.574	14.211.903,05
	Municípios	534.628	32.253.480,02
Total		**770.202**	**46.465.383,07**
Paraná	Estado	1.007.177	354.140.190,18
	Municípios	1.058.376	372.142.610,41
Total		**2.065.553**	**726.282.800,59**
Rio de Janeiro	Estado	671.780	440.570.831,25
	Municípios	1.677.720	1.100.292.499,05
Total		**2.065.553**	**1.540.863.330,30**

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
Rio Grande do Norte	Estado	216.206	22.862.040,33
	Municípios	413.143	43.686.539,37
Total		**629.349**	**66.548.579,70**
Rondônia	Estado	189.341	22.174.428,52
	Municípios	167.987	19.673.582,19
Total		**357.328**	**41.848.010,71**
Roraima	Estado	75.561	5.043.432,17
	Municípios	71.534	4.774.644,02
Total		**147.095**	
Rio Grande do Sul	Estado	806.583	330.942.879,23
	Municípios	982.963	403.312.003,10
Total		**1.789.546**	**734.245.882,33**
Santa Catarina	Estado	522.371	255.927.280,05
	Municípios	789.785	386.942.473,59
Total		**1.312.156**	**642.869.753.64**
Sergipe	Estado	148.720	16.933.520,20

Unidade da Federação	_____	Matrículas	Valor do Salário Educação
	Municípios	268.231	30.541.252,39
Total		**416.951**	**47.474.772,59**
São Paulo	Estado	3.480.311	2.730.660.822,78
	Municípios	3.923.387	3.078.299.374,26
Total		**7.403.698**	**5.808.960.197,04**
Tocantins	Estado	152.131	14.503.203,24
	Municípios	196.662	18.748.505,93
Total		**348.793**	**33.251.709,17**
Brasil	Estado	14.738.837	6.139.325.052,28
	Municípios	22.975.297	7.487.072.071,70
Total		**37.714.134**	**13.626.397.123,98**

Fonte: MEC – FNDE (2020). Elaboração Própria.

3. SOBRE OS PROGRAMAS FEDERAIS FINANCIADOS PELO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

A cota parte do salário-educação, retida pela União (aproximadamente, R$ 9,2 bilhões) é alocada, integralmente, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Financiam, neste exercício financeiro,[17] quatro programas federais, todos voltados à educação básica; a saber, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro e do Ma-

17 O PNAE, até 2018, não era custeado pelo salário-educação.

terial Didático (PNLD), e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), de acordo com a LOA-2020, Vol. V.

Nesta seção, a proposta é apresentar, de modo sucinto, os programas sobreditos,[18] assim como relatar os valores envolvidos. De fato, identificar-se-ão as dotações orçamentárias que, em algumas situações, não representam as quantias realmente desembolsadas (despesas pagas).[19]

3.1 PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. Orçamentariamente, apresenta-se como uma ação do FNDE,[20] repassando recursos a escolas estaduais, municipais e federais, além das escolas filantrópicas e as conveniadas com o poder público. Os valores oscilam de acordo com a etapa da educação básica,[21] acompanhando os seguintes critérios (FNDE, CD, Resolução nº 1/2017):[22]

- Creches: R$ 1,07;
- Pré-escola: R$ 0,53;
- Escolas indígenas e quilombolas: R$ 0,64;
- Ensino fundamental e médio: R$ 0,36;
- Educação de jovens e adultos: R$ 0,32;
- Ensino integral: R$ 1,07;
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R$ 2,00;

18 Informações extraídas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Acesso: https://www.fnde.gov.br/.

19 Os recursos do salário-educação sujeitam-se a contingenciamento, fato que promoveria uma ampla discussão, aqui, não efetuada.

20 Ação orçamentária 00PI (PNAE), da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

21 Salienta-se que os valores repassados são de caráter suplementar, ou seja, não cobrem, por completo, o custeio do PNAE.

22 Valores, per capita, ao dia. De fato, ao dia letivo que, anualmente, totaliza 200 dias.

- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R$ 0,53.

Destaca-se ainda que, para o exercício financeiro de 2020, a dotação orçamentária do PNAE é de R$ 4,15 bilhões, quantia equivalente a 45,7% da cota parte do salário-educação, retida pela União (R$ 9,2 bilhões)

3.2 PDDE

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, tem por objetivo prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas de educação básica,[23] a título de contribuir à manutenção e à melhoria da infraestrutura física e pedagógica. Apresentando-se também como uma ação orçamentária do FNDE,[24] segmenta-se em três modalidades – PDDE Integral, PDDE Estrutura e PDDE Qualidade –, abarcando questões que vão desde a sustentabilidade ambiental, até a formação de atletas e a inovação do processo pedagógico.

Em relação aos valores repassados, o PDDE opera com quantias fixas e variáveis, neste caso, proporcionais ao tamanho do alunado. Concluindo, relata-se que, para o exercício financeiro de 2020, sua dotação orçamentária é de R$ 1,9 bilhão, cifra equivalente a 21% da cota parte do salário-educação.

3.3 PNLD

O Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) destina-se aos alunos e professores das escolas públicas de educação básica, além de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público. Comportando-se, como os demais programas, isto é, como uma ação orçamentária do FNDE[25], beneficia 123.342 escolas e 32.010.093 alunos (e professores), correspondendo à distribuição de 172.571.931 exemplares.[26] Quanto à dotação, equivale a R$ 2,3 bilhões, isto é, 25% da cota parte do salário-educação.

23 As escolas privadas de educação especial, mantidas por entidades sem fins lucrativos, também são acolhidas.

24 Ação orçamentária nº 0515, da Unidade orçamentária nº 26.298 (FNDE).

25 Ação orçamentária nº 20RQ, da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

26 Dados extraídos do FNDE, para o exercício financeiro de 2020. Acesso: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos.

3.4 PNATE

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), mais uma ação orçamentária do FNDE,[27] direciona-se aos alunos da educação básica pública, residentes na zona rural. Transferindo os recursos diretamente aos estados e aos municípios, tem como parâmetro para essas transferências a dimensão do alunado (residente, evidentemente, na zona rural), em quantias anuais, sujeitas a grande oscilação, mesmo em se tratando de municípios da mesma unidade federativa (UF).[28] Grosso modo, os valores variam entre R$ 120,00 e R$ 160,00, per capita, ao ano, por razões, que devem acolher, inclusive, o espaçamento entre a residência e o lugar de aprendizado do alunado. Sua dotação orçamentária é de R$ 720 milhões, o que representa 8% da cota parte do salário-educação.

4. CONSEQUÊNCIAS FINANCEIRAS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO.

Na aferição das consequências financeiras dessa descentralização, o repasse norteado pelo critério devolutivo será o fator determinante aos resultados apurados. Operacionalmente, adotar-se-ão os gastos efetuados pelo governo federal, no exercício financeiro de 2019, como as necessidades financeiras dos estados e municípios, e a partição da cota parte do salário-educação, como as disponibilidades de caixa dos entes retro mencionados (R$ 9,2 bilhões, como total). Do confronto entre as necessidades financeiras e a disponibilidade de caixa, extraem-se as consequências financeiras da descentralização dos recursos, conforme proposta da PEC nº 188/2019.

Na tabela 2, encontram-se os números de matrículas, os coeficientes de distribuição do salário-educação e seus valores absolutos, por estado e municípios. Disponibilizam-se também os valores gastos, no exercício de 2019, com o PNAE, o PDDE, o PNDL e o PNATE: enfatiza-se que se referem às despesas pagas, e não as dotações orçamentárias, de modo a evitar equívocos quantitativos.[29]

Constata-se, na tabela 2, que, no agregado, haveria um ganho, em favor dos governos subnacionais, próximo de R$ 2,5 bilhões: R$ 2,0 bilhões, em prol dos estados, e R$ 500 milhões, em prol dos municípios. Entretanto, se rebaixada a baliza, o cenário torna-se bem menos animador. **Verifica-se que as consequências financeiras positi-**

27 Ação orçamentária nº 0969, da Unidade orçamentária 26.298 (FNDE).

28 Para maiores informações, acesse: file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Tabela%20per%20capta%20 2018%20(1).pdf

29 Reitera-se que os recursos do salário-educação sujeitam-se a contingenciamento.

vas da descentralização, limitar-se-ia a apenas 7 unidades da federação (UF), onde já existe uma (certa) autonomia financeira.

São Paulo, por exemplo, teria um excedente de R$ 2,7 bilhões,[30] partilhado em R$ 1,4 bilhão, para o estado, e R$ 1,3 bilhão, para os municípios. A ocorrência se reproduziria, em menor intensidade, no Rio de Janeiro (R$ 197 milhões para o estado, e R$ 467 milhões para os municípios), no Distrito Federal (471 milhões), em Minas Gerais (R$ 122 milhões, para o estado, e R$ 84 milhões, para os municípios), em Santa Catarina (R$ 88 milhões para o estado, e R$116 milhões, para os municípios), além do Rio Grande do Sul e do Paraná, com valores, no agregado, de R$ 165 milhões e R$ 123 milhões, respectivamente.

Em relação às demais UF's, os excedentes sobreditos, transformar-se-iam em preocupante escassez. Na Bahia, por exemplo, a insuficiência de recursos seria da ordem de R$ 361 milhões, capitaneada pelo déficit dos municípios (R$ 295 milhões, a descoberto). No Maranhão, a brecha financeira totalizaria R$ 302 milhões, respondendo os municípios por R$ 252 milhões. O fato repetir-se-ia em todas as demais UF's e invariavelmente comandada pelos municípios. Seguem mais alguns exemplos: no Pará, o déficit seria de R$ 281 bilhões, cabendo aos municípios R$ 248 milhões; no Ceará, o déficit seria de R$ 190 milhões, partilhados em R$ 40 milhões (estado) e R$ 150 milhões (municípios); e no Pernambuco, com um valor de R$ 173 milhões a descoberto; R$ 115 milhões caberiam aos municípios e R$ 57 milhões ao estado.

Concluindo, a almejada autonomia financeira, mediante a descentralização do salário-educação, demonstra-se falaciosa. Ocorreria, caso a PEC nº 188/2019 fosse acolhida, um espaçamento do hiato horizontal, comportando-se os municípios como epicentro do fenômeno, promovido por um (aparente) desconhecimento sobre o modus operandi do repasse. Transferências verticais, guiadas pelo critério devolutivo, costumam ser regressivas, especialmente em territórios socioeconomicamente heterogêneos, como o Brasil.

30 Superior ao valor agregado, devido ao princípio devolutivo que norteia os repasses.

Tabela 2: Consequências Financeiras da Descentralização do Salário Educação (R$)

Unidade da Federação		Matrículas	Coeficientes de Distribuição do Salário Educação (%)	Valores- Salário Educação (R$)	PNAE (R$)	PDDE (R$)	PNLD (R$)	PNATE	Consequências Financeiras
Acre	Estado	149.444	0,60060	538.153,83	150.026.696,00	5.503.995,44	3.429.069,68	3.513.149,64	-2.166.137,93
	Municípios	99.379	0,39940	358.462,32	113.222.884,20	3.660.110,56	2.280.302,43	3.748.984,73	-16.957.057,60
Total		248.823	0,00107	916.776,163,15	263.248.980,20	9.164.106,00	5.709.372,11	7.262.134,37	-38.668.429,53
Alagoas	Estado	174.859	0,24841	784.676.785,09	128.663.486,85	5.113.934,96	4.002.229,97	6.206.660,46	-20.334.957,15
	Municípios	529.058	0,75159	2.374.149.783	660.986.881,40	15.472.856,44	12.139.508,76	17.966.503,63	-82.824.310,40
Total		703.917	0,00348	3.158.826.224,92	733.850.368,25	20.586.791,40	16.153.738,73	24.173.164,09	-103.173.837,55
Amazonas	Estado	444.944	0,42320	390.040.633,06	441.215.480,80	10.137.546,18	10.209.765,88	4.708.103,40	-30.136.323,20
	Municípios	606.428	0,57680	532.090.691,61	621.131.096,20	13.816.776,62	13.915.207,08	20.377.483,73	-57.002.802,02
Total		1.051.372	0,00106	922.503.324,67	1.062.346.577,00	23.954.322,80	24.124.972,96	25.085.587,13	-87.140.125,22
Amapá	Estado	118.334	0,60453	4.005.806,10	1.041.210,00	1.738.007,08	2.715.234,68	2.227.024,80	-3.715.680,46
	Municípios	77.410	0,39547	2.620.491,47	6.751.684,60	1.136.950,52	1.776.212,39	1.399.758,06	-8.444.146,10
Total		195.744	0,00073	6.626.265,57	7.792.894,60	2.874.957,60	4.491.447,07	3.626.782,86	-12.159.826,56
Bahia	Estado	749.588	0,26154	5.930.566.728	5.882.397.730	25.048.586,32	17.399.683,38	24.835.668,84	-66.202.248,56
	Municípios	2.186.510	0,73846	16.858.279.729	26.033.345.176	70.726.296,88	48.564.483,89	84.302.764,17	-295.344.129,41
Total		2.866.098	0,02515	22.828.846.457	31.915.742.906	95.774.883,20	65.964.097,27	109.138.433,01	-361.546.377,97
Ceará	Estado	361.766	0,21746	4.097.860,59	4.435.508,60	13.833.351,21	8.300.907,51	15.140.705,58	-40.651.449,30
	Municípios	1.301.815	0,78254	14.746.149,78	17.216.366,68	49.779.316,39	29.870.816,80	45.706.956,75	-150.021.956,64
Total		1.663.581	0,02076	18.844.010,38	21.648.145,28	63.612.667,40	38.171.724,31	60.847.662,33	-190.673.405,94
Distrito Federal	UF	444.132	1,00						
Total		444.132	0,05867	532.552.056,31	419.816.220,00	5.511.798,00	10.190.837,87	3.311.167,86	471.556.630,58
Espírito Santo	Estado	236.770	0,31607	3.660.848,782	1.196.713,100	7.027.039,32	5.432.809,80	5.983.957,98	6.197.549,71
	Municípios	512.333	0,68393	79.215.003,55	54.168.690,00	15.205.406,68	11.755.745,01	9.436.386,83	-11.351.224,96
Total		749.103	0,01276	115.823.490,137	66.113.582,100	22.232.446,00	17.188.554,81	15.420.344,81	-5.153.675,25
Goiás	Estado	487.688	0,42189	7.162.729,78	44.175.534,00	15.810.234,64	11.352.804,95	4.500.716,22	-4.226.560,09
	Municípios	668.263	0,57811	98.128.593,78	76.163.863,40	21.664.250,16	15.556.379,26	7.146.599,37	-22.402.498,42
Total		1.155.951	0,01870	169.743.123,56	120.339.397,40	37.474.484,80	26.909.184,21	11.647.315,59	-26.629.058,44
Maranhão	Estado	321.981	0,18550	110.035.397,00	305.652.020,80	99.930.864,57	74.935.340,24	120.133.681,66	-49.988.971,026
	Municípios	1.413.772	0,81450	441.063.976,71	183.425.340,60	437.604.989,91	329.109.554,85	365.002.227,82	-292.377.536,48
Total		1.735.753	0,00596	541.099.373,71	219.990.561,40	537.535.854,48	404.044.895,09	485.133.900,48	-302.367.246,74
Minas Gerais	Estado	1.783.407	0,50639	4.301.876.940,09	1.739.532.444,40	525.335.273,68	415.156.624,35	407.424.481,78	122.330.315,89
	Municípios	1.738.421	0,49361	4.200.008.175,96	2.103.525.178,54	510.151.209,35	404.684.403,00	333.675.206,99	84.801.533,38,07
Total		3.521.828	0,09374	8.501.885.116,05	3.843.057.422,94	1.035.486.483,03	819.840.027,35	741.099.688,77	207.135.653,96
Mato Grosso do Sul	Estado	228.540	0,39300	27.039.912,53	20.662.736,00	7.122.287,40	5.320.143,29	7.103.976,25	-13.169.230,42
	Municípios	352.990	0,60700	41.764.324,51	38.072.475,20	11.000.683,60	8.217.193,41	3.998.914,92	-19.524.942,62
Total		581.530	0,00758	68.804.237,04	58.735.211,20	18.122.971,00	13.537.336,70	11.102.891,17	-32.694.173,03
Mato Grosso	Estado	386.558	0,50959	59.160.924,51	319.704.444,80	9.759.154,63	8.998.617,09	5.784.678,92	2.668.029,07
	Municípios	372.013	0,49041	56.934.879,04	415.130.097,00	9.391.947,37	8.660.026,55	7.415.759,98	-10.045.951,76
Total		758.571	0,01279	116.095.803,65	734.834.541,80	19.151.102,00	17.658.643,64	13.180.438,90	-7.377.922,69
Pará	Estado	561.852	0,27590	26.721.662,95	188.271.489,20	147.613.180,80	130.792.555,92	129.781.852,22	-32.924.587,19
	Municípios	1.474.575	0,72410	70.130.739,31	181.432.431,60	387.400.937,37	343.263.770,42	641.455.028,95	-248.514.036,02
Total		2.036.427	0,01067	96.852.402,26	2.002.593.920,80	535.022.257,17	474.056.333,14	771.237.214,17	-281.438.623,22
Paraíba	Estado	243.373	0,32134	142.923.363,77	240.085.586,96	74.893.229,73	56.654.384,14	60.544.407,46	-30.725.298,52
	Municípios	514.001	0,67866	301.885.309,25	623.793.836,20	158.171.677,75	119.653.340,74	143.353.954,95	-74.330.900,39
Total		757.374	0,00490	444.776.673,02	873.288.423,16	233.064.907,48	176.307.724,88	213.038.362,41	-105.056.288,91

Pernambuco	Estado	539.846	0,32644	5.280.218,15	63.371.248,63	17.998.129,60	12.566.982,04	168.167.394	-57.950.982,07
	Municípios	1.113.913	0,67356	108.951.378,42	130.742.487,20	37.137.166,05	25.931.058,85	310.983.995,74	-118.842.859,42
Total		1.653.759	0,01782	164.753.496,57	194.113.735,83	55.135.295,65	38.497.570,89	479.800.735,68	-173.793.841,48
Piauí	Estado	235.574	0,30586	9.439.469,97	28.517.670,80	7.766.381,86	5.483.886,57	6.727.741,02	-3.910.560,28
	Municípios	534.628	0,69414	21.422.588,86	65.574.297,96	17.625.566,48	12.485.513,12	23.411.640,28	-97.634.428,98
Total		770.202	0,00340	30.862.058,83	94.091.968,76	25.391.948,34	17.929.399,69	30.139.381,30	-136.690.639,26
Paraná	Estado	1.007.177	0,48761	235.863.725,81	82.731.528,00	30.282.231,55	23.445.899,89	22.199.977,84	77.244.088,53
	Municípios	1.058.376	0,51239	247.853.660,94	130.327.573,60	31.821.603,45	24.637.752,59	14.791.373,47	46.275.357,83
Total		2.065.553	0,05329	483.717.386,75	213.059.101,60	62.103.835,00	48.083.652,48	36.951.351,31	123.519.446,36
Rio de Janeiro	Estado	671.780	0,28592	293.457.349,42	57.716.779,20	17.805.065,85	15.638.250,90	4.767.742,98	197.529.510,50
	Municípios	1.677.720	0,71408	732.887.648,15	172.908.544,16	44.466.812,15	39.055.354,88	8.791.000,59	467.665.933,36
Total		2.349.500	0,11307	1.026.344.997,57	230.625.323,36	62.271.878,00	54.693.605,78	13.558.743,57	665.195.446,86
Rio Grande do Norte	Estado	216.206	0,34354	15.217.453,92	25.731.966,40	6.248.509,33	5.033.102,23	5.621.075,46	-27.417.189,50
	Municípios	413.143	0,65646	29.078.677,58	48.172.950,60	11.940.150,67	9.617.484,73	11.454.212,05	-52.106.100,47
Total		629.349	0,00488	44.296.131,49	73.904.917,00	18.188.660,00	14.650.586,96	17.075.287,51	-79.523.289,98
Rondônia	Estado	189.341	0,52988	14.765.969,64	16.721.547,20	5.609.100,69	4.407.636,52	4.690.085,40	-16.662.306,18
	Municípios	167.987	0,47012	13.100.654,07	17.489.657,16	4.976.449,31	3.910.540,44	7.679.103,191	-20.954.994,74
Total		357.328	0,00307	27.866.623,71	34.211.204,36	10.585.426,00	8.318.176,96	12.369.107,31	-37.617.300,92
Roraima	Estado	75.561	0,51169	3.357.208,09	7.164.496,00	1.388.490,38	1.758.971,50	1.569.187,62	-8.523.937,42
	Municípios	71.534	0,48631	3.178.286,72	4.558.527,60	1.314.491,22	1.665.227,67	1.261.099,219	-5.621.165,195
Total		147.095	0,00072	6.535.494,81	11.723.023,60	2.702.981,60	3.424.199,17	2.830.879,81	-14.145.587,37
Rio Grande do Sul	Estado	806.583	0,45072	2.201.434.599,60	764.201.707,60	213.335.576,15	187.763.806,72	141.766.291,54	87.135.717,60
	Municípios	982.963	0,54928	2.681.638.262,06	1.198.806.751,60	281.438.496,65	227.882.226,35	190.102.097,57	784.101.577,89
Total		1.789.546	0,05388	4.883.072.861,67	1.963.227.459,20	5.177.407.280	4.165.853.330,07	3.338.665.501,11	1.651.465.295,49
Santa Catarina	Estado	522.371	0,39810	1.701.453.311,10	426.777.475,60	141.696.143,31	121.160.184,53	120.090.078,00	888.829.429,66
	Municípios	789.785	0,60190	2.577.123.691,76	899.996.278,60	222.219.444,69	183.185.268,97	110.665.602,58	1.164.457.749,92
Total		1.312.156	0,04717	4.281.655.680,86	1.326.773.754,20	363.915.588,00	305.455.453,50	222.755.680,58	2.053.287.204,58
Sergipe	Estado	148.720	0,35668	1.126.703.333,32	141.663.256,00	44.470.050,07	34.621.037,26	44.814.316,96	-158.097.136,98
	Municípios	268.231	0,64332	2.033.219,160	265.495.614,40	80.262.170,53	62.444.103,25	93.557.822,04	-298.924.465,62
Total		416.951	0,00348	3.159.922.492	412.158.870,40	125.732.220,60	97.065.130,51	138.372.259,00	-457.021.602,59
São Paulo	Estado	3.480.311	0,47008	1.818.991.497,92	2.072.261.271,20	781.232.021,57	810.175.601,26	222.346.283,96	1.430.183.974,40
	Municípios	3.923.387	0,52992	2.050.566.054,60	5.490.030.971,17	881.891.681,43	913.331.850,14	198.271.572,45	1.302.183.974,40
Total		7.403.698	0,42630	3.869.557.552,51	7.562.292.242,37	1.664.123.708,00	1.723.449.410,40	421.173.856,41	2.732.353.353,53
Tocantins	Estado	152.151	0,43616	9.660.192,12	181.898.416,00	5.142.396,88	3.541.431,54	3.654.050,40	-201.876.102,50
	Municípios	196.662	0,56384	12.487.873,63	262.278.346,00	6.647.165,272	4.578.060,82	4.995.972,25	-301.012.188,16
Total		348.793	0,00244	22.148.065,75	444.176.762,00	11.790.044,960	8.119.492,16	8.650.022,65	-501.888.260,66
Brasil	Estado	14.758.837	0,39180	3.600.382.772,80	1.216.385.368,34	404.096.636,20	342.209.922,53	272.384.089,33	1.983.612.250,51
	Municípios	22.975.297	0,60920	5.621.726.821,86	2.802.387.624,43	663.874.459,75	533.090.853,38	512.186.506,00	494.570.717,33
Total		37.714.134	1,00	9.228.109.595,66	4.018.772.992,77	1.067.971.095,95	875.300.775,91	784.570.595,33	2.478.182.967,84

Fonte: MEC-FNDE (2020); MEC-FNDE (2019-A); MEC-FNDE (2019-B); MEC-FNDE (2019-C); LOA, 2020, Vol. I, IV e V; Tesouro Gerencial. Elaboração Própria

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Os dados apresentados confirmam, dentre outras coisas, que outros mecanismos devem ser utilizados ao aumento da autonomia financeira dos governos subnacionais. O salário-educação, devido ao seu critério de repasse (devolutivo), demonstrou-se inadequado, tendo em vista que privilegiaria os entes subnacionais que já detém (certa) autonomia financeira. Propor mecanismos alternativos envolveria reconsiderar o denominado Pacto Federativo,[31] o que, na prática, significaria reconsiderar a partilha dos recursos arrecadados. Na verdade, mais importante que a partilha, cuja possibilidade é questionável, é traçar uma política pública capaz de romper com os desequilíbrios regionais, assunto que extrapola as intenções dessa nota técnica.

REFERÊNCIAS.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26/março/2020;

_____.**Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020).** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Texto legal, anexos e volumes. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>. Acesso em: 26/março/2020.

_____. **Lei nº 9478, de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 03/abril/2020.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm#art15>. Acesso em: 03/abril/2020;

31 Indica-se que o Projeto de Lei nº 347/2019 propõe a distribuição do salário-educação, de acordo com o número de matrículas. Ressalta-se que a cota parte da União não se submeteria a alterações.

_____. **Ministério da Educação (MEC)**. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Estimativa de Repasse das Quotas Estadual e Municipal do Salário-Educação, e os Respectivos Coeficientes de Distribuição de Recursos. Exercício de 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Anexo%20II%20Quota%202020%20(2).pdf>. Acesso em: 02/abril/2020.

_____. **Ministério da Educação (MEC)**. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE – A). Alunos Atendidos pelo PNAE. Exercício de 2019. Disponível em:<https://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/alunos-atendidos-pelo-pnae-2014>

_____. **Ministério da Educação (MEC)**. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE-B). Relatório de Repasses Financeiros – PDDE. Exercício de 2019. Disponível em: <ftp://ftp2.fnde.gov.br/pdde/comag/>. Acesso em: 02/abril/2020.

_____. **Ministério da Educação (MEC)**. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE-D). Previsão de Atendimento do PNATE. Exercício de 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>. Acesso em: 03/fevereiro/2020.

_____ **Ministério da Educação (MEC)**. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Conselho Deliberativo. Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <file:///C:/Users/Claudia/Downloads/Publicao%20da%20Resoluo%20n%201%20de%20%208%20de%20fevereiro%20de%202017%20%20pdf%20(1).pdf>. Acesso em : 04/abril/2020

_____. **Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**. O que Você Precisa Saber sobre as Transferências Fiscais da União. Princípios Básicos. Março/2016. Disponível em: <file:///C:/Users/Claudia/Documents/Salario%20Educa%C3%A7%C3%A3o/pge_cartilha_principios_basicos.pdf>. Acesso em: 04/abril/2020.

_____. **Projeto de Lei nº 347, de 2019**. Câmara Federal. Altera o § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, para dispor sobre a distribuição nacional dos recursos do salário-educação de acordo com as matrículas da educação básica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=141D9A3B17462566BF3863B

212936564.proposicoesWebExterno1?codteor=1707272&filename=PL+347/2019>. Acesso em: 07/abril/2020.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição** nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135 – A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inline>. Acesso em: 30/março/20220.

12. A PEC 32/2020 e os Princípios da Administração Pública Deliberativa.

LIANA CARLEIAL (UFPR)[1]

INTRODUÇÃO.

A importância e responsabilidade de aprovação de uma PEC decorre exatamente do seu objetivo: substituir determinações constitucionais. E neste caso, da nossa Constituição Cidadã de 1988 (CF-1988) que definiu um marco civilizatório para os brasileiros, um Estado diretivo, a obrigação do planejamento descentralizado e participativo e a obrigatoriedade de *responsabilização indelegável do Estado* no atendimento de suas populações.

A bem da verdade, a CF-1988 sempre foi uma "pedra no sapato" dos oligarcas, dos donos de terra, da elite arrogante e dos políticos que sempre estiveram ligados ao atraso. O ex-presidente Sarney, no dia seguinte de sua promulgação afirmou: "*a Constituição Federal não cabe no orçamento".* Mais recentemente, numa entrevista para o Consultor Jurídico, publicada em 14.09.2008, ele volta a dizer que a CF-1988 tornou o país ingovernável porque foram incluídas reivindicações corporativas. Enfim, os avanços sociais propostos por ela nunca foram aceitos por parcela da população. Na realidade, essa é apenas uma expressão da sociedade brasileira que nunca ascendeu à condição de nação, tal o grau de desigualdade que lhe atravessa. Por essa mesma razão, não há solidariedade entre as classes sociais no país e nem mesmo o mais leve traço de fraternidade.

O primeiro passo concreto para a fragilização da CF-1988 foi a instituição da Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 1994, que permitiu ao Governo Federal lançar mão de 20% de tudo que fosse arrecadado, mesmo que vinculado a despesas e

---

1 É economista, professora titular em economia da UFPR, professora convidada do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD/UFPR) e pesquisadora do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC) da mesma universidade; é também pesquisadora associada ao GIREPS – Groupe de recherche interuniversitaire et interdisciplinaire sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale da Universidade de Montréal. liana.carleial@gmail.com

fundos; já no intervalo Temer, esse percentual chegou a 30%, impondo a redução de recursos para a Seguridade Social e educação, por exemplo. A PEC 32/2020 se constitui em mais um ataque desta mesma natureza à combalida CF-1988.

Desde 2016, após o golpe midiático-político-judicial, vivemos uma avalanche de reformas que objetivam entregar o país ao mercado, como se isso fosse uma alternativa possível, para um país subdesenvolvido e atravessado por profundas desigualdades. Interessante observar que, sequer uma vez, a equipe econômica ora no poder, citou um exemplo de país onde tal proposta tenha sido implementada exitosamente.

A primeira "reforma" , a trabalhista, sob o comando do empresário-senador Tasso Jeressati/PSDB, aconteceu muito rapidamente, logo após o golpe contra a presidenta Dilma e a CNI (Confederação Nacional da Indústria) venceu todas, pois conseguiu imprimir, na letra da reforma, parte significativa de suas sugestões para "modernizar" as relações de trabalho no país (CNI, 2017). A proposta resultante, aprovada rapidamente, incorporou então as sugestões empresariais que reduziam os direitos trabalhistas, fragilizavam os sindicatos e a Justiça do Trabalho.

A segunda, a previdenciária, não saiu como a equipe econômica desejava, mas fragilizou a previdência pública, ampliou o tempo de trabalho para muitos brasileiros e deixou claro que o grupo no poder precisava ser blindado. Policiais, militares de todas as cores e patentes, e o poder judiciário ficaram de fora; especificamente, o grupo militar foi bem privilegiado: obtiveram aumento de salários, de benefícios e melhores condições na passagem para a reserva.

Essas duas primeiras reformas aconteceram no contexto da Emenda Constitucional 95, aprovada em 2016, que congela os gastos públicos por 20 anos. Ou seja, o Estado Brasileiro está constitucionalmente impedido de gastar, com todas as consequências que esse fato gera (CARLEIAL, 2019). O mais bizarro é que mesmo que a arrecadação aumente, num contexto de austeridade fiscal, não será possível gastar.

Agora chegou a vez da chamada Reforma Administrativa, que não é, de fato, uma reforma administrativa e, sim, uma transformação profunda na concepção e natureza do Estado brasileiro. Sem surpresa e bem coerente com a visão desinformada e parcial instalada por Collor, de que é preciso extinguir os marajás, de que o Estado brasileiro é inchado e os servidores públicos ganham muito. Em 2016, escrevi um artigo negando essas inverdades que não passam de meios de manipulação da opinião publica e dos incautos que acreditam nas soluções dadas apenas pelo mercado (CARLEIAL, 2016). Uma boa fonte para desmistificar tais mitos também é o Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo IPEA (ipea, 2019).

Como discutiremos a seguir, é a reforma mais agressiva e ousada no que se refere ao ataque ao Estado brasileiro. Neste momento ela tem um tom bem mais grave porque está sendo proposta por quem não conhece o Estado, não o respeita e cujo projeto é eliminar a possibilidade de possuirmos um Estado forte e capaz, com servidores públi-

cos compromissados com a cidadania e com os destinos do país. Durante a campanha eleitoral de 2018, o atual ministro da economia demonstrou desconhecer a sistemática do PPA-LDO-LOA, quando declarou que faria o orçamento de 2019.

A priori, já consideramos que a proposta apresentada não está em condições de ser aprovada por 3/5 da Câmara e 3/5 do Senado. Trata-se apenas da primeira etapa que muda a CF-1988, porém as demais etapas foram postergadas para leis complementares, o que transforma a aprovação da proposta comparável à assinatura num cheque em branco. Questões como gestão de desempenho, diretrizes de carreira, consolidação de cargos, funções e gratificações, dentre outras, serão, diz a proposta, objetos de leis complementares. Ademais, a proximidade das eleições municipais funcionou como um marcador de tempo relevante para adiar o avanço da proposta. Quem arriscaria assinar um cheque em branco às vésperas das eleições em suas bases políticas?

O texto da proposta afirma que só ocupantes de cargos típicos de Estado, cujo ingresso se fará por concurso, terão estabilidade. Mas não se sabe que cargos serão esses, pois essa definição se fará *a posteriori.* Cargos típicos de Estado, atualmente, são diferenciados, em condições de trabalho e remunerações. Não é abusivo considerar que o atual governo parece apostar numa luta fraticida entre os servidores públicos para que essa definição seja feita. É, de fato, um desrespeito a todo o corpo funcional do Estado brasileiro. E a definição final será técnica ou política? Professores, médicos, dentistas, assistentes sociais nunca foram vistos como carreira típica de Estado, mas são imprescindíveis, sobretudo, num país subdesenvolvido e diante de tudo que está sendo vivido nessa pandemia. Terão ou não estabilidade? Essa é uma questão incontornável e que precisa ser respondida.

Portanto, este artigo objetiva contribuir para a compreensão da natureza dessa emenda constitucional e está organizado em três seções, além dessa introdução e dos comentários finais. Na primeira, confrontamos o que diz a PEC e o que nós identificamos como a sua maior marca e o seu maior risco, se aprovada. Na segunda, apresentamos como o servidor é visto pela proposta e, finalmente, na terceira seção, discutimos como os princípios da *administração pública deliberativa* podem auxiliar na construção de uma reforma administrativa verdadeiramente comprometida com a importância do Estado e dos servidores públicos para o desenvolvimento do país.

1. O QUE DIZ O TEXTO E O QUE É DE FATO A PEC 32/2020: UM AUTÊNTICO "PULO DO GATO".[2]

A PEC propõe um Novo Serviço Público para vencer o atraso. Afirma a necessidade de um Estado Moderno, próximo à realidade brasileira e que garanta condições orçamentárias e financeiras para a sua existência. O pressuposto central é que o Estado custa muito e entrega pouco, o que constitui um agravo à toda população brasileira. O Estado brasileiro atende a 212 milhões de pessoas, e esse atendimento cresceu muito nos últimos anos. Chega a ser agressivo usar esses pressupostos, em plena pandemia, quando o SUS, mesmo com recursos reduzidos, literalmente vem salvando o país de tragédia ainda maior do que a retratada nos mais de 165 mil óbitos de brasileiros, por covid-19.

A motivação, então, é a mesma dos últimos anos, ou seja, a questão fiscal, mas com o sinal invertido, isto é, ao invés de considerar a potencialidade do gasto público num país como o nosso, o destaque é para os cortes de gastos reais, preservando toda a lógica e astúcia do gasto financeiro. Considerando que quase metade do orçamento público é destinado ao pagamento de juros e amortizações da dívida (em 2019, 39% do PIB), é surpreendente que esse aspecto determinante da realidade não seja visto como algo a ser considerado, e sim o custo de pessoal que gira em torno de 4,3% do PIB e se mantém nesta marca, praticamente, desde 1997 (IPEA, 2020: pg 04). Ou seja, esse governo explicita muito bem que solução propõe para o conflito distributivo: entrega o Estado brasileiro para preservar os interesses rentistas. Recentemente, o Senado aprovou a independência do Banco Central, o que, certamente, ampliará o domínio do mercado financeiro sobre a gestão da política monetária e cambial. É verdade que essa questão ainda será votada na Câmara, porém, não há razão para imaginarmos que os interesses que dominam essa casa sejam diferentes dos que dominam o Senado. Parece mais distante ainda a possibilidade de libertar o país da EC95, a do teto dos gastos públicos.

Desde 2018, o Brasil está muito isolado do resto de mundo, e parece desconhecer até as orientações do FMI sobre as previsões de gastos públicos para o conjunto dos países, que vão na contramão do caso brasileiro. Igualmente, do afrouxamento das rígidas regras, até recentemente vigentes entre os países da União Europeia, mas que agora permitem o aumento de seus gastos públicos. A orientação mundial é ampliar os gastos públicos para fazer face à crise humanitária, mas também para impedir uma gravíssima retração mundial. Mais uma vez, a questão fiscal é colocada, erroneamente, como prioridade, entre nós.

---

2 "Pulo do gato": usado aqui como referência à astúcia e rapidez, características reconhecidas nesse animal caseiro. Porém, é um termo usado também para referir-se a truques e/ou segredos.

Na exposição de motivos feita pelo governo, para apresentar a proposta foi dito, seguidas vezes, que o centro da reforma é a *ruptura* da forma de acesso, hoje centrada no concurso público, para todos os cargos públicos com garantia de estabilidade. Na proposta apresentada extingue-se o regime jurídico único, a estabilidade restringe-se aos cargos típicos de Estado e são criados cinco tipos distintos de vínculos. Assim, as vias de acesso propostas são concurso público, processo seletivo simplificado, provas e provas de títulos. Permanece a exigência do concurso público para o cargo típico de Estado, com estabilidade e cargo por prazo determinado, sem estabilidade. Na nossa avaliação, entretanto, não é essa a centralidade da reforma, apesar da insistência dos expositores.

O "pulo do gato" da proposta é, sim, a introdução da *subsidiariedade* como um princípio da administração pública (Gabardo, 2009). Trocando em miúdos, o Estado não teria mais o compromisso constitucional de prestar à população os serviços públicos de educação, saúde, assistência social e segurança, por exemplo. Rigorosamente, esse princípio diz que as necessidades da população devem ser atendidas pelo seu círculo mais próximo, como a família. Só em última instância, o Estado seria acionado. E não o Estado como o conhecemos hoje, mas as empresas para as quais o Estado houver transferido essa tarefa, através da compra de seus serviços.

Não minimizemos a declaração do senhor presidente, logo no início da pandemia, de que os responsáveis pelos idosos seriam as suas famílias e não o Estado, abstraindo o Estatuto dos Idosos que diz exatamente o contrário. Igualmente, a tentativa de transferir a responsabilidade do Estado pela segurança pública para os indivíduos, através da ampliação do direito de porte e posse de armas no país. Então, para quê o Estado? Nesta proposta, apenas para fornecer à iniciativa privada novas formas de lucratividade, transformando todas as suas funções em possibilidades de acumulação primitiva para essa classe no país. De forma totalmente escancarada e legal, pois legitimada por uma mudança constitucional. Nenhum cidadão poderá questionar essa medida.

O Estado brasileiro só prestaria serviços públicos de forma complementar à iniciativa privada. Sim, porque a proposta incentiva fortemente a "cooperação" entre o setor público e o setor privado, incluindo a cessão de prédios públicos para que a iniciativa privada os ocupe e faça a prestação de serviços ou a entrega de bens em atividades, que antes dessa "modernização", era *responsabilidade indelegável* do Estado. Tudo isso através de um mecanismo bem conhecido e usado, há pelo menos 20 anos, por exemplo, pelo governo de Minas Gerais e a prefeitura de Curitiba: "a contratualização por resultados". E a esse procedimento a proposta chama de fortalecimento da governança pública. Assim, vai ficando cada vez mais evidente a (in)coerência entre todas as ações que buscam destruir o Estado brasileiro e seu compromisso indelegável de atender às necessidades de suas populações, como propõe a CF-1988.

Os gastos precisam ser cortados para que a dívida seja paga. Para isso pode ser preciso até desvincular todos os recursos públicos que hoje dão conta, por exemplo, da educação e saúde, o que o grupo no poder chama de *engessamento* dos gastos obrigatórios do Estado brasileiro que impedem/reduzem as possibilidades de investimento público. Tudo bem orquestrado, mas sem discussão com a sociedade e sem ouvir o cidadão. Esta proposta de "entregar tudo" para pagar a dívida está se transformando num problema de proporção insustentável. Não será possível, penso, sacrificar toda a população brasileira e a construção sempre inconclusa de sua democracia para sustentar os portadores da dívida pública.

A proposta da PEC32/2020 objetiva, claramente, mercantilizar todos os serviços públicos prestados aos cidadãos. Quer se fazer crer que educação, saúde e previdência, por exemplo, devem ser compradas no mercado e aí, sim, seriam de melhor qualidade e "eficientes". Isso significa um retrocesso de quase um século, quando os países desenvolvidos desmercantilizaram as mercadorias fundamentais para a reprodução dos trabalhadores, as quais passaram a ter preços políticos (OLIVEIRA, 1988). Naquela ocasião, para alguns países, foi possível construir um Estado Social. Concretamente, estamos perdendo a possibilidade da construção desse coletivo, bem como a possibilidade de construção da nação brasileira que, como bem sabia Celso Furtado, exige um mínimo de homogeneidade nas condições de vida de todos os brasileiros.[3]

A inclusão do princípio da subsidiariedade coloca o Estado brasileiro numa posição de coadjuvante do setor privado na prestação dos serviços públicos e sinaliza para o mercado novas oportunidades de acumulação. Esse fato talvez explique a atitude da CNI entrar no debate, alertando sobre o peso do gasto com servidores, que, como vimos, são estáveis há quase 30 anos.

Interessante observar que, enquanto coletivo representativo dos empresários industriais, a CNI não foi capaz de defender os espaços produtivos que foram perdidos, especialmente com a atuação da Operação Lava Jato a partir de 2014. Individualmente, os empresários também calaram. A desindustrialização avançou sob seus olhos, e a participação da indústria no PIB brasileiro é atualmente inferior à dos anos 1950, quando se iniciava o processo de substituição de importações. A reprimarização da economia brasileira é uma realidade e, em 2019, o Brasil participou com insignifican-

---

3 É importante relembrar que a participação privada na prestação de serviços públicos está prevista na CF88 e já acontece desde os anos 1990, quando foram criadas as OS (Organizações Sociais não lucrativas). Segundo o IBGE, há 3013 serviços públicos de saúde administrados por terceiros nos 5.570 municípios brasileiros. 58% estão na mão de Organizações Sociais e 15% com empresas privadas. As OS estão em 24 estados brasileiros. Tudo isso feito sob a guarda da CF88, sem qualquer alteração constitucional. Ter essa participação privada, porém, é bem diferente da inclusão do princípio da subsidiariedade, como norma constitucional.

tes 1,19% no valor adicionado da indústria de transformação mundial, atrás até da Turquia,[4] passando da 10ª posição mundial para a 16ª nos últimos anos. Mas, enfim, o que resta como alternativas lucrativas a esse grupo? Tudo indica que esse filão que será aberto, a partir da vigência do princípio da subsidiariedade, caso a PEC seja aprovada, vai interessar-lhes. Enfim, são novos procedimentos de privatização de serviços públicos e de transferência de conhecimento e trabalho coletivo acumulados ao longo do tempo para a iniciativa privada.

Os jornalistas presentes fizeram perguntas razoáveis, como por exemplo, porque os demais poderes da República não estão incluídos na PEC 32/2020 em sua totalidade? O mais constrangedor, porém, foi um jornalista indagar por que essa reforma não inclui os militares e ter como resposta: "os militares não são servidores públicos". Ou seja, um agente público nega, publicamente, a Constituição Federal de 1988: os militares são sim servidores públicos e estiveram incluídos, por exemplo, na reforma da previdência, mesmo que regidos por regras próprias. A exclusão ou inclusão de qualquer grupo de servidor público no âmbito dessa PEC é uma decisão meramente política.

E porque eu afirmo que essa proposta destrói as capacidades do Estado brasileiro? O primeiro ponto é a inclusão do princípio da subsidiariedade, já discutido acima. O segundo é a impossibilidade de o Estado planejar, conceber políticas públicas (artigo 173, parágrafo sexto). *"É vedado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos."* Como fazer política pública compromissada com o desenvolvimento de um país subdesenvolvido e de uma população empobrecida pelas duas reformas anteriores e ainda pelos efeitos da pandemia sem "beneficiar, punir ou privilegiar" agentes econômicos precisos? Como reindustrializar o país sem o BNDES que está desaparecido da cena política e econômica no país? Como reverter a pífia participação da indústria brasileira no mundo sem política industrial?

A proposta da PEC 32, além de transferir para as empresas e empresários a prestação dos serviços públicos essenciais, transfere também para eles a exclusiva função de planejar. Para quem seria feito esse planejamento empresarial?

Neste momento no qual a guerra tecnológica entre a China e os EUA nos mostra um mundo de extrema competição entre os países hegemônicos, tendo o Brasil perdido sua inserção na geopolítica mundial, isso nos leva para uma posição ainda mais subalterna, diante da perda da Petrobras e suas refinarias, da venda de áreas do pré-sal, da ameaça de privatização das empresas que ainda nos podem conferir um mínimo de autonomia.

A realidade mundial no pós-pandemia insinua mudanças importantes. As cadeias mundiais de valor estão sendo revolucionadas em direção às novas tecnologias e

---

4 www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/desempenho-da-industria-no-mundo/ Consulta realizada no dia 05.11.2020.

o Brasil corta investimentos em C&T, bolsas de pesquisadores e recursos para Instituições de Pesquisa como as Universidades Públicas. Talvez, o caminho mais procurado pelos distintos países seja a sustentabilidade ambiental, no intuito de reduzir a ocorrência de novos vírus, mas também de preservar a própria condição da vida humana. Mais uma vez estamos na contramão. Como tentar entrar nesse novo momento sem os instrumentos do planejamento que permitem a política pública? No âmbito político com quem o Brasil pretende se aliar? As alianças sul-sul foram rompidas. E se a nova fase de movimentos no mundo for por meio das distintas regiões? Esse é o cerne da proposta da PEC 32/2020: destruir o Estado brasileiro como planejador impedido de estabelecer a sua função diretiva como reza a CF-1988, de *responsável indelegável* das necessidades fundamentais de suas populações.

Fazemos questão de marcar esse ponto, pois no artigo 35 há a proposta de fortalecimento da governança pública, centrada, para além do princípio da subsidiariedade, na imparcialidade e na inovação. Como falar em fortalecimento da governança pública, procedimento que no mais simples conceito exige participação social se esse governo, através de um decreto, tenta eliminar todos os conselhos de política pública no país? E como o Estado poderia inovar se não pode usar a sua função diretiva castrada pelo artigo 173? Enfim, as possibilidades futuras do nosso país estarão fortemente ameaçadas. Como responder aos enormes desafios para construir a nação brasileira?

2. E QUANTO AOS SERVIDORES PÚBLICOS?[5]

A discussão anterior deixa antever, com alguma clareza, que as mudanças nas formas de acesso ao serviço público brasileiro poderão gerar uma certa desorganização e alguma insegurança jurídica, mesmo que nos queiram convencer que essas mudanças atingirão "apenas" os novos entrantes no serviço público. Considerando o grau de vagueza presente na proposta e na forte dependência dos passos futuros, nada está perfeitamente garantido, a nosso ver.

Um dos efeitos perversos das distintas formas de acesso ao serviço público, apresentadas na seção anterior, é a diferenciação que se estabelecerá entre eles. Diferenças de qualificação, diferenças de forma de acesso, enfim, existirão servidores de primeira linha e servidores de segunda e terceira linhas. E os contratados por tempo determinado, serão servidores públicos ou colaboradores como as firmas costumam chamar os seus trabalhadores? Na realidade, esse é um dos mais importantes empecilhos à formação de um "espírito de corpo" e de um sentimento de pertencimento às instituições. O

5 Para uma discussão muito completa desse aspecto e dos anacronismos presentes na PEC32/2020 ver: Cardoso Jr. (2020).

serviço público brasileiro já convive com essa realidade diante do aumento da prática da terceirização da força de trabalho autorizada pelo STF. É suportável novas segmentações? Quais servidores comporão a espinha dorsal de cada instituição?

A estabilidade, agora atribuída apenas aos cargos típicos de Estado, é uma conquista da democracia contemporânea, uma vez que esse servidor mantém uma relativa autonomia em relação aos diferentes governos que assumem periodicamente o Estado, guardam a história anterior das instituições e das ações realizadas, com grande potencial para se transformar em aliado da cidadania. A *estabilidade não é um privilégio do servidor, ela é, sim, uma defesa do cidadão*. Argumentamos também que o servidor público é um elemento central na possibilidade de sustentabilidade institucional da política pública desde a concepção, o acompanhamento, a avaliação e as correções que porventura sejam necessárias e, finalmente, na aferição da efetividade dessas ações. Junto ao servidor, está o cidadão, objeto e motivação da ação do Estado. Será que as distintas carreiras conseguirão atrair o interesse de jovens bem formados e que estariam interessados em contribuir de forma efetiva com o desenvolvimento de seu país? Até que ponto, essa mudança eliminará o poder de atração do setor público.

A bem da verdade, é lícito considerar que essa fragmentação de acessos proposta pela PEC guarda certa compatibilidade com a inclusão da subsidiariedade e com as "práticas de cooperação" entre os setores público e privado, que incluem cessão de prédios e poderiam incluir também cessão de servidores? As formas de contratação por tempo determinado para a realização de atividades ou procedimentos sob demanda também sugerem uma adequação a essa forma de parceria. Como não se sabe as regras dessa cooperação, as quais estão postergadas para depois da aprovação dessa primeira etapa, a especulação torna-se até mesmo necessária.

Finalmente, abre-se um enorme espaço para a contratação de trabalhadores por indicação política, que podem ser facilmente substituídos, pois não está claro nem mesmo que tempo configurará a contratação por tempo determinado, que poderá ser a qualquer tempo, fragilizando aquilo que a reforma diz querer atingir que é ampliar a qualidade do serviço público e melhorar a produtividade dos envolvidos. Contraditoriamente, porém, as evidências sinalizam que a vínculos precários correspondem respostas também precárias.

Os atuais servidores, por sua vez, já foram atingidos de diferentes formas. Em primeiro lugar, pela ausência de reajustes salariais; em segundo lugar, pelos efeitos da reforma da previdência, implementada neste governo, que reduziu-lhes a renda líquida, nos casos de aumento da alíquota a ser recolhida; em terceiro lugar, o Plano Mais Brasil, composto por três PECs e que promete transformar o Estado brasileiro, em decorrência da redução de gastos públicos. Neste bloco está a PEC emergencial, que impede progressões na carreira, exceto as carreiras militar e policial, e a permanente ameaça de redução salarial em torno de 25%. Adicionalmente, a lei complementar 723

congelou salários, progressões e concursos até 2021, e nem mesmo os professores conseguiram ser poupados.

A exposição dos atuais servidores aumenta se considerarmos que grande parte da reforma virá por leis complementares e ordinárias, as quais exigem quórum bem mais leve para aprovação, nas duas casas legislativas, comparativamente a uma mudança constitucional. Nada impede que proponham perdas importantes como: progressão por tempo de serviço, incorporação total ou parcial de remunerações obtidas pelo desempenho de cargos de confiança, férias-prêmio ou licenças-capacitação e ainda demissão por desempenho insuficiente, já que os critérios dessa avaliação ainda não são conhecidos. A própria Frente Parlamentar da Reforma Administrativa propôs ao Congresso a incorporação de mudanças para esse grupo, chegando a sugerir regras de transição, segundo informação disponível na mídia. Já o ministro da economia afirmou, no dia 13.11, que o governo só adotará novo programa de ajuda aos pobres se cortar os salários dos servidores.[6] Ou seja, chegamos ao paroxismo. Todas as necessidades da população e do país submetidas ao pagamento da dívida e os servidores públicos, por cumprirem o seu papel de atender à população, precisam ser punidos, constituem o "bode expiatório" da falta de compromisso de quem diz dirigir a economia brasileira neste momento tão delicado de nossa trajetória histórica.

Subjacente a todas essas propostas que atingem os servidores públicos, está a falsa afirmação de que o Estado brasileiro é inchado, que os servidores são parasitas e "assaltam o Estado brasileiro." A discussão do tamanho do Estado brasileiro já tem evidências mais do que suficientes de que é exatamente o contrário: o Estado brasileiro é enxuto, quando se fala no número de servidores. Segundo a OCDE e o IBGE, o Brasil tem a menor participação de servidores públicos em relação à sua população (1,6%), enquanto nos países nórdicos, berços do Estado de Bem Estar Social esse percentual varia de 24,9% (Finlândia) a 30% (Noruega).

Lopez e Guedes (2019) elaboraram um estudo muito completo sobre a evolução do funcionalismo público, no Brasil, entre 1986 a 2017, utilizando dados da RAIS, incluindo servidores ativos civis e militares, integrantes das forças armadas, policiais e bombeiros. Os autores evidenciam que a evolução desse grupo se manteve entre 15,1% e 19,5% do total de vínculos registrados na série. Em 1986, correspondiam a 15,3% do total; em 2017, correspondiam a 17,3%. Nesse período o número absoluto de servidores passou de 5,1 milhões, em 1986, para 11,4 milhões, em 2017, significando um aumento de 123%, em 32 anos, quando a população brasileira passou de 138 milhões para 209 milhões. Do total de servidores públicos, em 2017, apenas 10% eram servidores federais. O aumento do número dos servidores está concentrado no nível municipal, que cresceu 276% no período, por razões claras. A CF-1988 estabeleceu um pacto fede-

6 www. brasi247.com.br/economia. Publicado em 13.11.2020.

rativo entre os três entes: união, estados e municípios, pacto esse que transferiu para os municípios a execução de importantes políticas públicas, como educação e saúde. Esse fato significou um aumento importante de suas atribuições, exigindo também a ampliação do número de servidores e de suas competências. Esse estudo recente esclarece, mais uma vez, que não há crescimento desgovernado de emprego público no país e o que está em jogo é o atendimento pelo Estado dos serviços públicos necessários à cidadania. Em termos percentuais, isso significou um salto de 34% para 57% nos vínculos municipais; rebaixamento de 48% para 32% dos vínculos estaduais e rebaixamento de 18% para 10% nos vínculos federais. A insistência nesta questão se faz, a nosso ver, por genuína má fé. Um país de dimensões continentais e com uma população que lhe corresponde não pode prestar serviços públicos sem pessoas, vale dizer, sem servidores públicos.

É necessário ainda registrar que a organização interna do Estado, por sua vez, estará na mão do Presidente da República que poderá, por decreto, extinguir órgãos, extinguir cargos, transformar cargos, o que na realidade vem sendo feito desde 2016, mesmo quando o presidente estava na fase interina. Naquele momento havia um certo vácuo jurídico. A partir da aprovação da PEC32/2020, esse poder desproporcional e arbitrário será constitucional.

Mais do que nunca, é imperiosa a compreensão de que a retomada da nossa democracia e do desenvolvimento brasileiro exige o comando de um Estado forte, compromissado com os interesses dos cidadãos e ancorado num corpo de servidores públicos com esse mesmo compromisso. Todo governo, quando eleito, precisa ter a capacidade técnica de conceber, formular, implementar e avaliar suas ações. Os servidores são indispensáveis. Mesmo com o avanço tecnológico que tem ocorrido nos últimos anos, com a digitalização de processos, plataformas conjuntas de acompanhamento de projetos e ações, o servidor é, sim, a alma da administração pública.

3. A PEC 32/2020 DIANTE DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA.

Como tenho argumentado ao longo do artigo, a PEC não trata de uma reforma administrativa em si mesma, mas da eliminação do Estado brasileiro, tal como o conhecemos. Não só de um possível Estado de Bem Estar Social, condição que, infelizmente, ainda não conseguimos conquistar, mas que esteve sempre presente, como uma utopia possível, e da qual nos aproximamos a partir da CF-1988, com a instituição da Seguridade Social e, mais recentemente, nos governos de 2003 a 2014.

Mas não é apenas isso, elimina-se também a noção de um Estado protetor de suas populações quando promove o desenvolvimento econômico e o emprego. Não é

possível prever quais serão as consequências diretas e indiretas dessa ausência, podendo até promover o caos social e a intensificação da violência em todos os níveis na sociedade brasileira. No entanto, o Estado faz parte da materialidade do capitalismo. Sem ele não há capitalismo. Então, o que se pretende é dar fim a "esse" Estado que aos "trancos e barrancos" os brasileiros conseguiram construir. O que está em questão é quais serão os apropriadores do Estado e do Fundo Público que lhe dá sustentação, se essa mudança constitucional se concretizar.

Uma reforma administrativa precisaria ter como pressuposto a imprescindibilidade do Estado e dos servidores públicos. O servidor e o cidadão são partícipes inerentes ao processo de desenvolvimento. Para se propor uma reforma administrativa seria preciso alterar atitudes, funções, práticas administrativas, culturas institucionais, formações, todas elas condizentes e dirigidas para a implementação das políticas públicas que dariam sustentação ao processo de desenvolvimento. Não é o que se encontra na PEC 32/2020. Na realidade, o Estado brasileiro e os seus servidores estão presos a modelos de "gestão" que assemelham esse Estado a uma firma.[7]

Desde logo, é importante marcar que o Estado tem uma natureza própria, distinta da natureza da firma e é também movido por objetivos distintos. De forma definitiva: o Estado não é uma firma! A tentativa de mascarar essa diferença nos levou recentemente a erros graves, decorrentes da adoção, sem críticas, dos princípios da Reforma do Estado, implementada por Bresser Pereira, no governo FHC e popularizada, como visão gerencial do Estado. Tal visão foi posta em prática por muitos governos e em alguns, com mais divulgação, como o de Aécio Neves, em Minas Gerais, tido como exitoso, e que serviu de inspiração para muitos municípios, incluindo Curitiba. A ENAP, no seu papel de formação de servidores públicos federais, aprovados por concurso, acabou por promover a formação gerencialista, sem desenvolver uma postura crítica, tendo sido copiada pelas Escolas estaduais, com poucas exceções.

O Estado, como se sabe, é uma construção histórica e tende a representar a sociedade civil organizada. Ao longo do desenvolvimento do capitalismo ele assumiu formas distintas. Forneceu condições jurídicas para que a mercadoria e suas ulteriores determinações pudessem realizar os seus movimentos autônomos (GALVAN; 1984), regulou a relação capital/trabalho, personificou o capital enquanto produtor, transformou-se assim em instância necessária de criação e validação de formas de valorização do capital e, ainda, exerce o papel de regulador da relação entre os capitalistas (CARLEIAL, 1986). Como discutido na introdução, a construção do Estado social em alguns países só

7 Na nossa opinião, quando se trata de Estado, o mais acertado é chamar administração pública que permite considerar a participação social através de conselhos, conferências etc. A palavra gestão é generica e se aplica a todas as formas de organização das firmas,

foi possível porque o Estado passou a fazer uso da riqueza social, como apropriador de parte da mais valia, sob a forma de impostos, que constitui o fundo público.

Como diria Weber, o Estado é o que é, pelos meios exclusivos que ele pode mobilizar para implementar suas ações. Desde Weber sabe-se que a possibilidade do Estado conceber, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas, com vistas a obter o desenvolvimento econômico e social de um povo, depende, em larga medida, de uma burocracia tecnicamente preparada, hábil e com boa formação. A burocracia é, muitas vezes, vista como algo necessariamente negativo sem a percepção de que todas as organizações sob o capital possuem uma burocracia, desde as firmas, o Estado e até mesmo a família. A questão é: qual é a burocracia que o Estado atual precisa? Echebarria (2015: pg. 67) analisando as dificuldades da relação Estado-democracia na América Latina, afirmou: *"o drama é que temos organizações patrimoniais mais do que burocracias weberianas"*. E é o que a PEC 32/2020, se aprovada, vai constitucionalizar.

Uma reforma administrativa entre nós exigiria uma crítica contundente aos princípios da proposta gerencialista. O recorte teórico-metodológico que adotamos recai sobre as normas e princípios da *democracia deliberativa*, que exige a participação da sociedade civil na condução da vida coletiva nas cidades. Submetida a esse princípio geral, a proposta da Administração Pública Deliberativa reconhece a importância técnica e política dos servidores públicos, inclui o cidadão na identificação das prioridades e na condução das possíveis soluções aos problemas que se quer resolver, instituindo o saber coletivo como indispensável para a construção das soluções.[8]

Como não poderia deixar de ser, não há como estabelecer comparações entre a eficiência de uma firma inserida no mercado e o Estado enquanto representação da sociedade civil, permeado por diferentes interesses, responsável pela concepção e implementação de políticas públicas. Só a efetividade da política pública, quando resolve o problema que se propôs a resolver, permite falar em eficiência do Estado.

A instituição de uma reforma administrativa exige a desconstrução da visão gerencialista, centrada na competência individual, hierarquia e autoridade. Na realidade, o modelo gerencialista centrado nas competências individuais está fadado ao fracasso quando se trata da administração pública. O conhecimento que circula nesse âmbito é, ou precisaria ser, um conhecimento produzido coletivamente, pelos aprendizados produzidos ao longo das ações implementadas pelo Estado.

A proposta gerencialista promove uma divisão entre os servidores que supostamente sabem e os que não sabem, uma divisão do trabalho intra-institucional, promovendo concorrência e competição entre eles, o que só prejudica a ação coletiva. A

---

8 A administração pública deliberativa tem ainda pouca divulgação no Brasil. No entanto, é possível seus princípios com a ajuda de alguns autores como Brugué (2011) e Tarragó (2015). A prática dessa proposta pode também ser avaliada a partir de uma experiência concreta apresentada em Carleial et ali (2016).

fragmentação das formas de acesso ao serviço público, proposta pela PEC32/2020 tem o poder de produzir novas divisões internas, o que contribui para a perda de qualidade do serviço público e para o não engajamento do servidor. Ademais, é possível contar com o aumento da rotatividade no setor público se essa proposta for aceita. Como é sabido, a rotatividade tem um efeito danoso sobre os coletivos de trabalhadores que acabam por se enfraquecer. Tal como a maioria dos trabalhadores brasileiros pós-reforma trabalhista, os servidores públicos estarão mais sozinhos diante de um coletivo que se esvai. A prática da terceirização tem produzido esse efeito, o que será ampliado.

A burocracia exigida pelo Estado que enfrenta os desafios de um país subdesenvolvido necessita de servidores conscientes do seu papel, compromissados com a cidadania e com os objetivos da política pública. Cada um deles precisa saber pensar, opinar e decidir, e não apenas obedecer ao chefe imediato.

Arendt (1999) descreve Eichmann como um homem que esteve a serviço do nazismo e, em seu julgamento, em Jerusalém, afirmava reiteradas vezes que apenas cumpria ordens de seu chefe. Arendt, analisa esse comportamento como o de um burocrata clássico que age de acordo com o que julgava ser o seu dever, cumprindo ordens superiores e mirando sua ascensão profissional. Arendt argumenta que ao negar-se a pensar, o burocrata nega até a sua condição humana. Infelizmente, esse é o burocrata incentivado pelas práticas gerencialistas. Esse burocrata não atende às necessidades de um Estado com os desafios atuais.

A implementação de uma reforma administrativa centrada nos *princípios deliberativos* exige tempo, diálogo e discussões desimpedidas, pois promove uma mudança cultural significativa. A tônica central é a ampliação da confiança entre os grupos, a quebra da autoridade correspondente, a centralidade do diálogo que permita a negociação dos conflitos, o estabelecimento da cooperação, subordinando a competição incentivada pela divisão intra-institucional de competências. A complexidade dos desafios concretos colocados para a administração pública impõe, além da *competência técnica*, a *competência relacional* para a persuasão dos diferentes grupos de trabalho no âmbito do Estado, que relativizam a autoridade e experimentam a confiança no compartilhamento dos objetivos. Igualmente, o foco nos resultados sugerido pela PEC32/2020, precisa ser substituído pelo foco nos processos e nas pessoas. Todo esse processo permite enfrentar os conflitos ao invés de negá-los, atitude não rara no serviço público. Na realidade, é todo um esforço para congregar o grupo de servidores numa direção única: o compromisso com o objetivo da política pública e o respeito à cidadania.

COMENTÁRIOS FINAIS

A PEC 32/2020 tem a mesma origem e filiação fiscalista de todas as reformas impostas à sociedade brasileira, no pós-2016, e completa a tarefa de inviabilizar o projeto inclusivo e cidadão da CF-1988. A PEC não propõe uma reforma administrativa e sim, a efetiva destruição do Estado brasileiro como o conhecemos. A sua aprovação eliminaria, praticamente, todas as possibilidades de construção de um futuro minimamente compatível com as necessidades do desenvolvimento brasileiro e de redução de desigualdades regionais, promovendo um ato de violência contra os brasileiros. O Estado remanescente dessa aprovação estará desguarnecido dos meios mobilizáveis, como diria Weber, para a promoção das políticas públicas e, portanto, do desenvolvimento.

Não existe exemplo histórico nem proposta teórica que dê sustentação a esse descalabro, em pleno século XXI. O texto da PEC 32/2020 não traz nem mesmo os estudos que a embasaram (se é que existem), tem um traço profundamente autoritário dado pela aprovação apriorística da mudança constitucional sem que nada mais se saiba de sua formatação final. É uma mudança constitucional saída unicamente da cabeça dos que fazem, agora, o Ministério da Economia.

Quais serão os cargos ou carreiras tidas como típicas de Estado? Quais orgqanizações do Estado brasileiro serão consideradas dispensáveis e, portanto, passíveis de extinção, autocraticamente, pelo presidente da República? Quais poderão ser extintas e seus servidores remanejados para outros órgãos e funções? Por tudo que tem sido vivenciado no Brasil, desde 2016, não é exagero afirmar que a educação, as escolas, as Universidades, as instituições de pesquisa, a Ciência e Tecnologia, as organizações ligadas ao meio ambiente estão sendo reiteradamente achincalhadas.

Toda e qualquer opinião crítica à condução do país, emitida por pesquisadores brasileiros, que apontem o retrocesso civilizatório em curso, é rechaçada. Como avançar na compreensão da realidade complexa de um país subdesenvolvido e na indicação de possibilidades a seguir, sem uma reflexão crítica? Não esqueçamos que o Brasil construiu, desde os anos 1970, um sistema de planejamento composto por instituições de pesquisa, praticamente em todos os estados da federação, medida muito necessária, diante das profundas diferenças regionais reinantes até hoje. Poucas, porém, estão resistindo à sanha neoliberal.

A presença de profissionais compromissados com o Estado e com a cidadania que conheçam a história e a trajetória de cada território amedronta os mandatários de plantão. Para esses, é melhor contratar consultorias privadas, não importa o preço, sem nenhum compromisso com os destinos de cada povo, pois vai possibilitar o esquecimento mais rápido dos erros e omissões cometidos nas ações empreendidas e, assim, garantir a ostentação de um selo de qualidade fruto de outros estudos feitos, igualmen-

te, sem alma e sem compromisso. Enfim, o que fazer para impedir mais essa catástrofe é uma pergunta cuja resposta interessa a todos os brasileiros.

As reformas impostas à sociedade brasileira a distanciam cada vez mais da possibilidade de retomar a democracia perdida com o golpe de 2016; os empregos, com direitos trabalhistas, substituídos por ocupações precárias e intermitentes que nos levam ao trabalho jornaleiro do século XVIII, e agora querem retirar de nós o Estado e as possibilidades de futuro. Segundo o IBGE, em 2018, 57,6% dos rendimentos domiciliares eram iguais ou inferiores ao valor do salário mínimo vigente. E com a pandemia, agravou-se muito o quadro das famílias pobres. Qual futuro pode-se esperar para 212 milhões de brasileiros e brasileiras? As instituições mostram-se fracas, e em especial, as duas casas legislativas escolheram ser cúmplices também da destruição do futuro dos brasileiros. Tudo indica que cada um de nós precisa assumir a responsabilidade de dizer um forte NÃO à PEC32/2020.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. SP, Companhia das Letras, 1999.

BRUGUÉ, Joaquim. **Recuperar a política desde a deliberação**. Revista RIO, Universidade Autônoma de Barcelona, no.7, 07, dezembro 2011.

CARDOSO Jr. J.C. **Anacronismos da Reforma Administrativa: autoritarismo, fiscalismo, privatismo**. Brasília: Afipea, Nota Técnica 15. 92pg., 2020.

CARLEIAL, L. **Estado e Servidor Público no Brasil: é possível avançar rumo a um projeto de desenvolvimento?** In: Gediel, J.A. P. et alii (orgs) Estratégias Autoritárias do Estado Empregador: assédio e resistências. Curitiba,: Kaygangue Ltda, pg. 107-132, 2017.

CARLEIAL, L. et alii (orgs). **Políticas e Ações Deliberativas em Curitiba** Curitiba: Diálogo, confiança, mediação, IMAP, 406p, 2016.

CARLEIAL, L. **Acumulação Capitalista, Emprego e Crise: um estudo de caso**. São Paulo: IPE/USP. 216p (Série Ensaios Econômicos, 59), 1986.

Conjur – Consultor Jurídico. **Entrevista do ex-presidente Temer**, publicado no dia 14.09.2008.

CNI. **Modernização das relações de trabalho: caminho para equilibrar proteção, competitividade e desenvolvimento econômico e social**. Brasília: CNI, 39 p. 2017.

ECHEBARRÍA, Luis Estanislao. **Estado, Democracia e Participação**. Curitiba: I Semiário Internacionnal: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil (Anais), IMAP, pg. 49-58, 2015.

GABARDO, E. **Interesse Público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. São Paulo: Fórum, 429p, 2009.

GALVAN, Cesare. **El processo capitalista de producción y reprodución de las disparidades tecnológicas.** México: El Trimestre Económico XLIX(3): 525-562, 1982.

IPEA. **Ajustes nas despesas de pessoal no setor público: cenários exploratórios para o período 2020-2039**. In: Carta de Conjuntura, no.48. Nota Técnica, 3º trimestre, 2020.

OLIVEIRA, Francisco de. **O surgimento do anti-valor: capital, força de trabalho e fundo público.** In: Francisco de Oliveira. Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Vozes, pg. 19-61, 1998.

TARRAGÓ, Daniel i Sanfeliu. **Estado, Democracia e Participação**. Curitiba: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil (Anais), IMAP, pg. 21-32, 2015.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora da UNB, 1991.

Conclusão Geral

JOSÉ CELSO CARDOSO JR.[1]

De modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina a incapacidade do liberalismo econômico em entregar o que – de maneira sempre mirabolante e falsa – costumava prometer. Ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico vem entregando calamidades, vale dizer: i) colapso ambiental; ii) desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente intra e entre gerações; iii) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos interesses dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; iv) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade em pleno século XXI; e por fim, mas não menos importante: v) a incapacidade de mobilização fiscal que seja suficiente para atender às necessidades prementes relacionadas a urgências sociais, como é o caso da pandemia do Covid-19.

Portanto, sob a lógica do liberalismo econômico e chancela eleitoral de grandes contingentes populacionais submetidos a constrangimentos perversos da democracia liberal representativa também em crise, praticamente todas as sociedades capitalistas passaram a considerar normais e até mesmo naturais os fenômenos acima citados: o colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, e o aprisionamento das finanças públicas a uma visão contábil e estática dos problemas e fenômenos econômicos.

Agora revelada, torna-se imperativo cuidar de deslocar a alienação e a resignação impostas pela teoria ruim e por práticas nefastas de política econômica, substituindo-as pela indignação propositiva com a qual se reconstroem as sociedades e seus países.

---

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

Desabafo do Dia D

Desgosto diante do descaso do déspota
desdenhando da dimensão dessa doença
Desânimo diante da descaração
do degenerado desvirtuando dados

Desgastada democracia desfalece
diante dos discursos ditatoriais
Displicente despreparo de desgoverno
desnorteado, desserviço desprezível

Demônio, diabo! Durando, desgraçado
delinquente desconhecedor de decoro!
Discriminador, detesta diversidade
desbocado, debochado, demagogo!

Discípulos da degradação difundida
diante dessa decadência de direitos
Delirando disparatados desatinos
deliberadamente defendem dinastias

Devotos dessa devastação deflagrada
deixam dúvidas de distúrbios: doidos? Débeis?
Desprovidos de discernimento do drama
da dor da dissolução, do desmembramento?

Duro desespero diário: distopia!
Drástica destruição dos desamparados
Definhando devagar deteriorados
Desonra da discrepante desigualdade

Denúncias descortinam desonestidades
dos delitos delatados, desmitificam
Dizem dos defeitos dolosos: despautérios
Devassando depravações, desqualificam

Desta dolente dormência despertaremos
desevencilharemos, dispararemos dardos
Do dia derradeiro dessa derrocada
Descansaremos depois de desmoronado

DANIEL FARIAS[1]

---

1 Ator, poeta, compositor, dramaturgo e bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Mais informações em: <https://www.danielfarias.art.br/> e <https://mapadapalavra.ba.gov.br/daniel-farias/>

afipea

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

afipea

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

ARCA

Carreiras Públicas pelo Desenvolvimento Sustentável