

Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do estado brasileiro: Riscos e desafios ao desenvolvimento nacional



*Administrative reform, liberal myths and the dismantling of the
brazilian state: Risks and challenges to national development*

Bráulio Santiago Cerqueira braulioцерq@gmail.com

Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, Brasil

José Celso Cardoso Jr. zcelsojr@gmail.com

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Brasil.

Recebido 09-out-19 **Aceito** 16-out-19

Resumo Este texto investiga os contornos (e principais problemas) da chamada Reforma Administrativa a ser apresentada pelo Governo Federal. Ela parte da suposição de que o Estado brasileiro seria grande e caro demais, ineficiente e desajustado para bem desempenhar suas tarefas mínimas necessárias. Por esta razão, a reforma deve priorizar o enxugamento da estrutura administrativa (órgãos, carreiras e cargos), bem como a redução e racionalização de gastos com pessoal, pois isso ajudaria também na reativação da confiança empresarial para investir e gerar emprego e renda no país. Para além das considerações acerca do foco da reforma passar ao largo da questão central relativa à ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços públicos, este texto busca enfrentar alguns dos mitos liberais mais comuns no discurso e imaginário em voga, para sugerir que outra reforma administrativa, que respeita os fundamentos históricos e teóricos da ocupação no setor público e que esteja focada na ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, é possível e necessária.

Palavras-Chave Reforma Administrativa, Mitos Liberais, República, Democracia, Desenvolvimento.

Abstract *This text investigates the contours (and main problems) of the so-called Administrative Reform to be presented by the Federal Government. It starts from the assumption that the Brazilian State would be too large and expensive, inefficient and maladjusted to perform its minimum necessary tasks well. For this reason, the reform must prioritize the reduction of the administrative structure (organs, careers and positions), as well as the reduction and rationalization of personnel expenses, as this would also help in reactivating business confidence to invest and generate employment and income in the country. In addition to considerations about the focus of reform bypassing the central issue of expanding the coverage and quality of public services, this text seeks to address some of the most common liberal myths in discourse and imaginary in vogue to suggest that another administrative reform, which respects the historical and theoretical foundations of public sector occupation and is focused on expanding coverage and improving the quality of services provided to the population, is possible and necessary.*

Keywords *Administrative Reform, Liberal Myths, Republic, Democracy, Development.*

1. Introdução: contornos da reforma administrativa Bolsonaro/Guedes.

Está em curso o anúncio e desdobramento da chamada Reforma Administrativa. Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do tamanho e do papel do Estado na economia e na proteção social, e pela compressão do gasto público. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privado, nacional e estrangeiro, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento econômico.¹

Porém, insensível às consequências reais de tal estratégia, dentre as quais a estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda e entrega do patrimônio público e de contenção do gasto público e do investimento direto. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda. Já o teto de gastos primários (juros e dívida excluídos) implantado por 20 anos por meio da EC 95/2016, que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos diretos e gastos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qualquer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias.²

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

2 Para críticas recentes na imprensa à visão oficial da política fiscal orientada pela austeridade, ver *Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso* de Esther Dweck, Fernando Maccari Lara, Guilherme Mello, Julia Braga e Pedro Rossi, e *O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos* de Bráulio Santiago Cerqueira.

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

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

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

Somando-se tudo, as perdas na aposentadoria futura irão variar entre 10% e 50%.³ O curioso é que, como veremos adiante, as necessidades de financiamento do RPPS Civil Federal já foram equacionadas no médio prazo pela introdução da Previdência Complementar em 2013 e demais reformas havidas desde a CF-1988.⁴

Já os detalhes específicos da Reforma Administrativa ainda não são totalmente conhecidos. No entanto, suas linhas mestras foram explicitadas em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais sobre o assunto.⁵ Quatro eixos podem ser delineados:

i. Reduzir despesas com o funcionalismo civil, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);

ii. Flexibilizar a estabilidade: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);

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

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

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

iii. Diminuir o número de carreiras e extinguir cargos: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos;

iv. Obstaculizar a organização e a atuação sindical: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018).

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

Partindo de visão ideologizada e negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões falaciosas que supõem ser o Estado brasileiro:

- i. Contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país;
- ii. Grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total;
- iii. Caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional;
- iv. O RPPS federal seria insustentável;
- v. A estabilidade do funcionalismo seria um privilégio e absoluta;
- vi. Falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento;
- vii. Dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

Pois bem, contra tais falácias é que o restante desse texto buscará se posicionar.

2. Mitos Liberais contra o Estado Brasileiro.

Desinformada por mitos, a profecia liberal parece se confirmar: Estado e servidores não cuidam do que fazem ou fazem mal o que se propõem. Oculta-se, assim, a contribuição das próprias reformas liberais e da austeridade para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas. É imperioso, portanto, apresentar ao conjunto da sociedade – que é quem usufrui serviços públicos e se beneficia ou sofre com as falhas de desenho, implementação e avaliação das políticas públicas – informações e dados qualificados sobre o tamanho, funcionamento e produção da máquina pública.

Na sequência, tratamos dos mitos mais frequentes sobre o setor público e a economia, que das mais variadas formas orientam a Reforma Administrativa ora em curso.

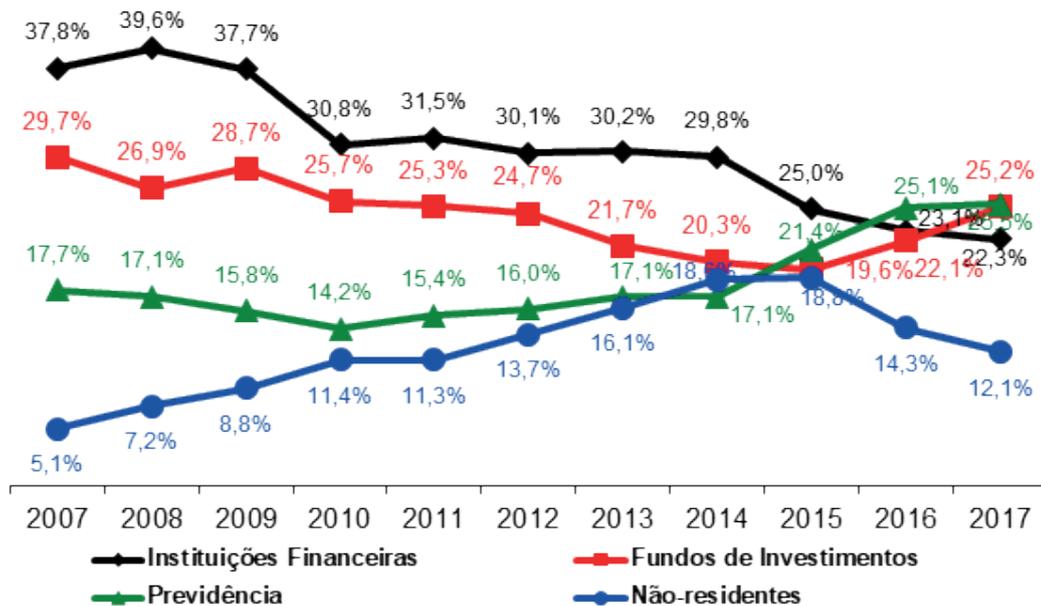
2.1 – O Estado brasileiro é anticapitalista, contra os interesses do mercado?

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 1.

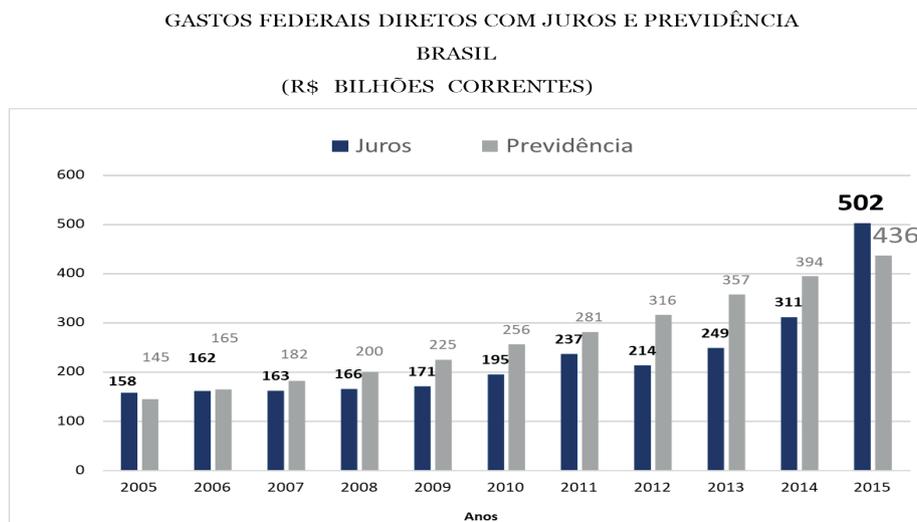
Gráfico 1: Principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFI, em %



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 impulsionadores – pelo consumo que são capazes de realizar – do crescimento econômico, da arrecadação tributária e do bem-estar material das pessoas e regiões do país.

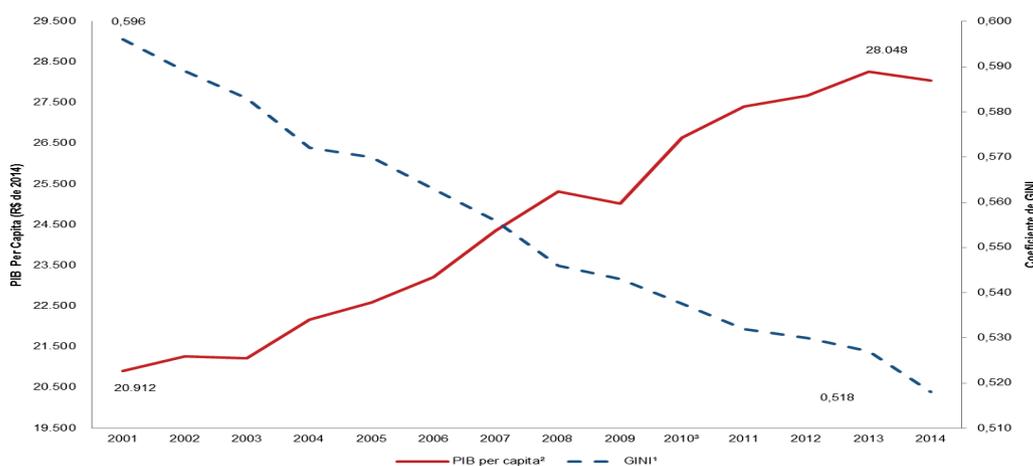
Gráfico 2: Gastos Federais Diretos com Juros e Previdência.



Fonte: Banco Central.

Por outro lado, 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, cf. Gráfico 3.

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 longa de decisões e políticas públicas, orientadas a

objetivos complementares e compatíveis entre si, propícias ao crescimento econômico, à geração de empregos, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (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.

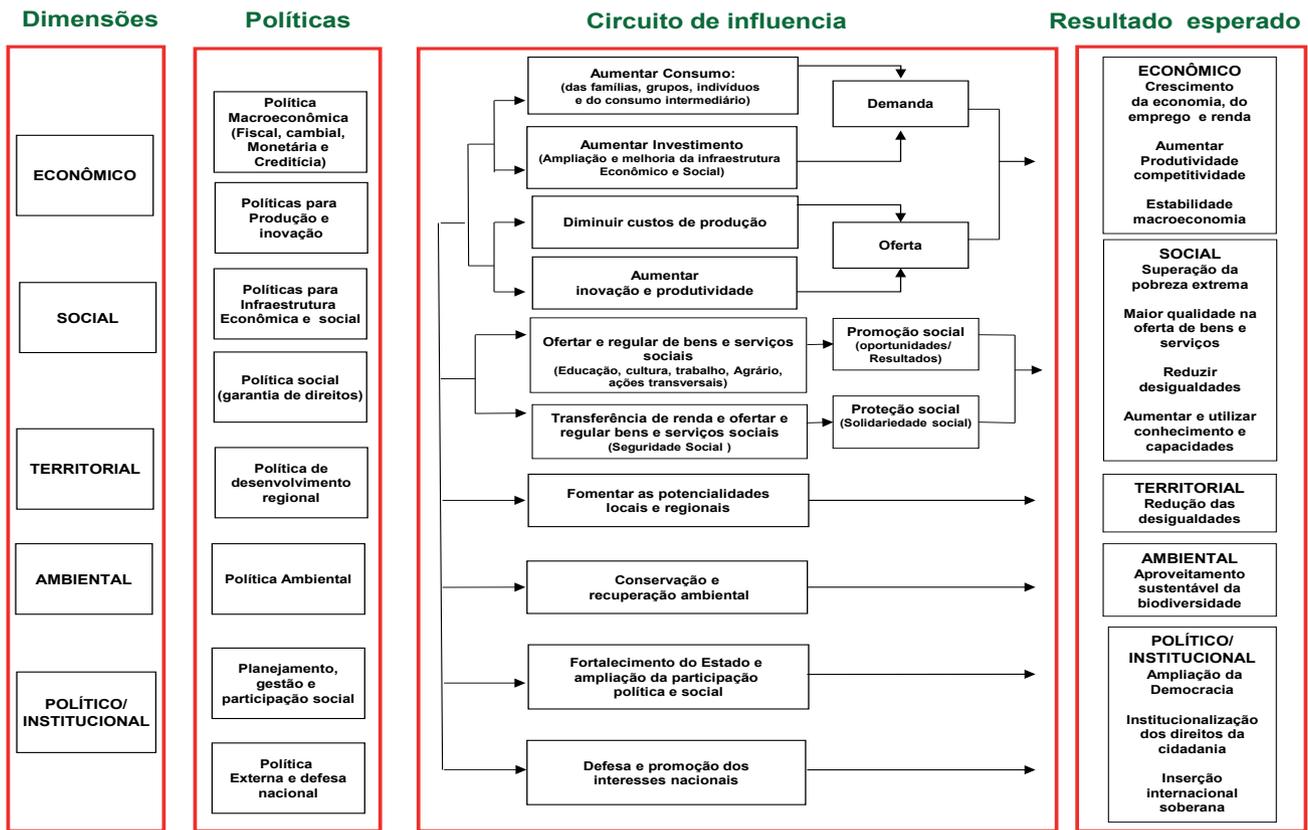
2.2 – O Estado brasileiro é grande demais?

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

Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido, cf, Gráfico 4. Para um projeto includente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro definitivamente não é grande!⁶

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

Gráfico 4: Políticas Públicas e Resultados da Trajetória de Desenvolvimento: 2003 a 2013.



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Dois indicativos disso são a carga tributária brasileira (Gráfico 5) e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público (Gráfico 6). Em ambos os casos, a posição brasileira está bem abaixo da média da OCDE: 35,6% contra 42,4% no primeiro caso; e 12,11% contra 21,28% no segundo caso.

Gráfico 5: Arrecadação Tributária como % PIB – países selecionados vs. Brasil.

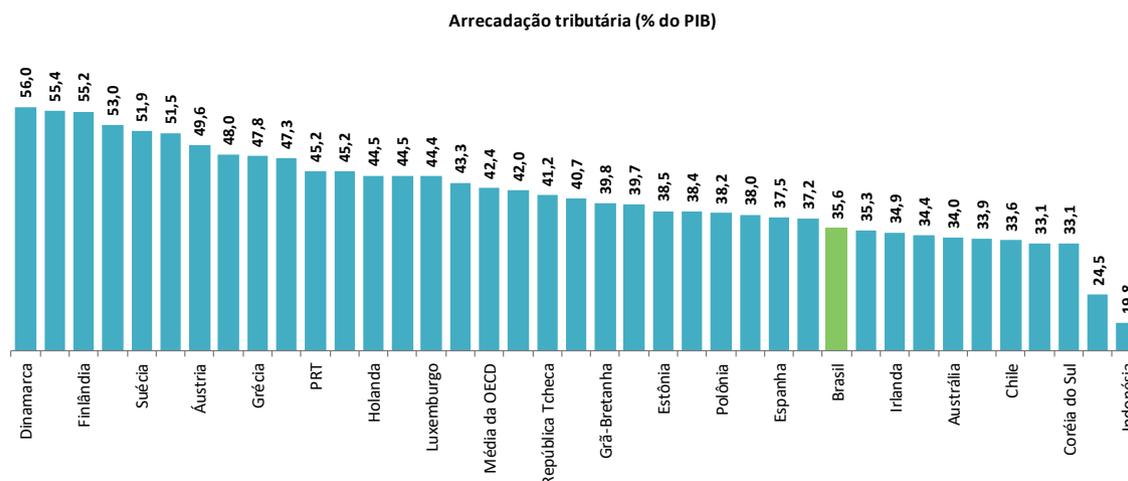
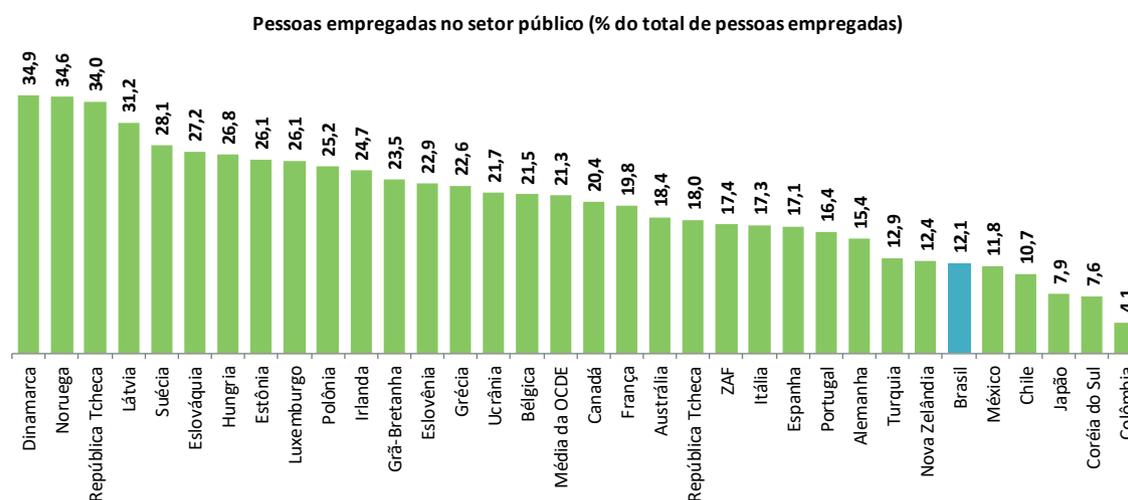


Gráfico 6: Empregados no Setor Público como % Total Ocupadas – países selecionados vs. Brasil

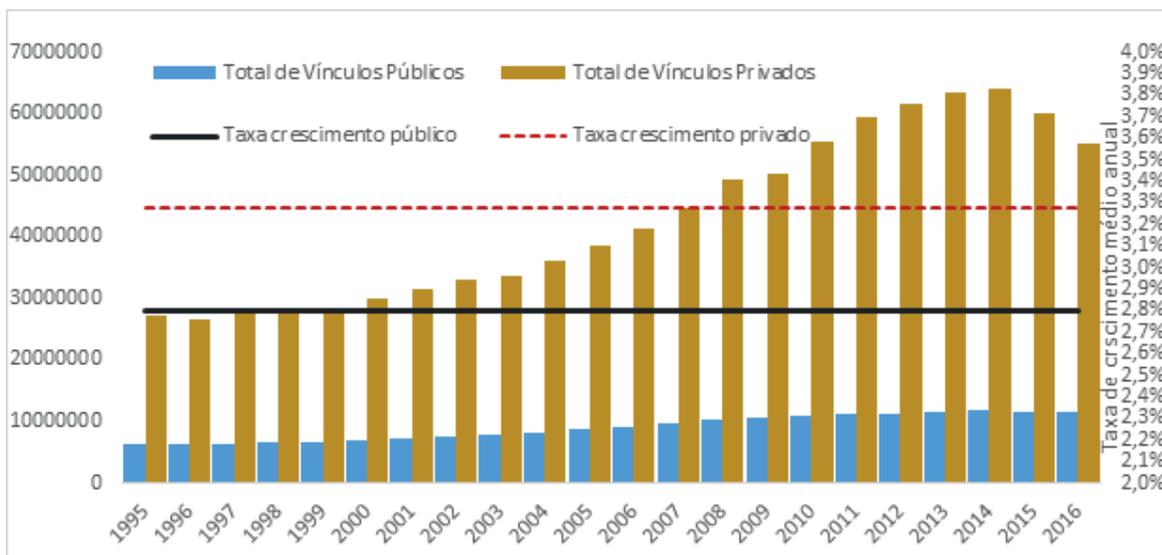


Em estudos publicados desde o início dos anos 2000 no Brasil, vários deles pelo IPEA, listados na Plataforma *Atlas do Estado Brasileiro* (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), uma gama atualizada de informações confiáveis sobre pessoal empregado, remunerações, diferenças territoriais e de gênero,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

- i. O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado desde o início dos anos 2000, não foi explosivo e se mostrou apenas suficiente para repor o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Seja sobre a população residente,

população em idade ativa ou sobre a população ocupada, o crescimento do percentual de servidores é leve. Na verdade, ocorreu um crescimento mais que proporcional do emprego no setor privado do que no setor público, cf. Gráfico 7.

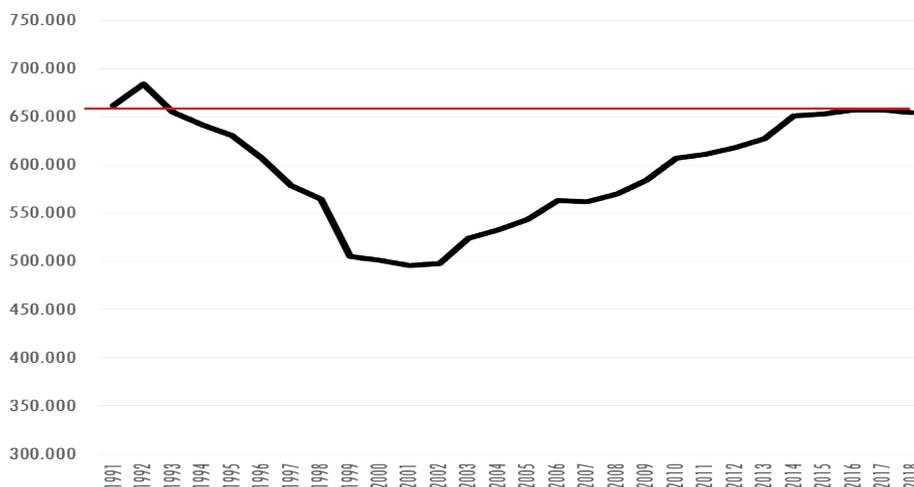
Gráfico 7: Vínculos no setor público e setor privado (1995-2016).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

No caso dos servidores federais, o quantitativo total em 2018 (655 mil) era inferior ao quantitativo observado em 1991 (662 mil), cf. Gráfico 8. De modo que o número de servidores por 100 mil habitantes cresceu apenas em âmbito municipal, ficando praticamente estável nas esferas estadual e federal.

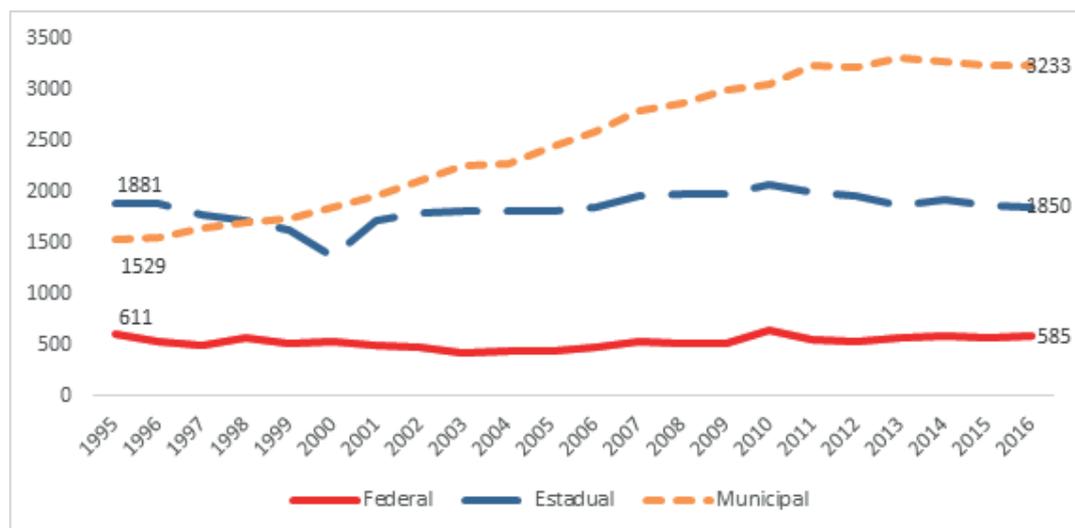
Gráfico 8: Total de servidores federais civis ativos (1991-2018).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

A expansão do emprego na esfera municipal vem ocorrendo antes mesmo da promulgação da CF-1988, que ampliou as competências dos municípios e a descentralização na execução de políticas. Simultaneamente, houve ampliação do número de municípios no país, que passou de 3.991, em 1980, para mais de 5.565, em 2008 – Gráfico 9.

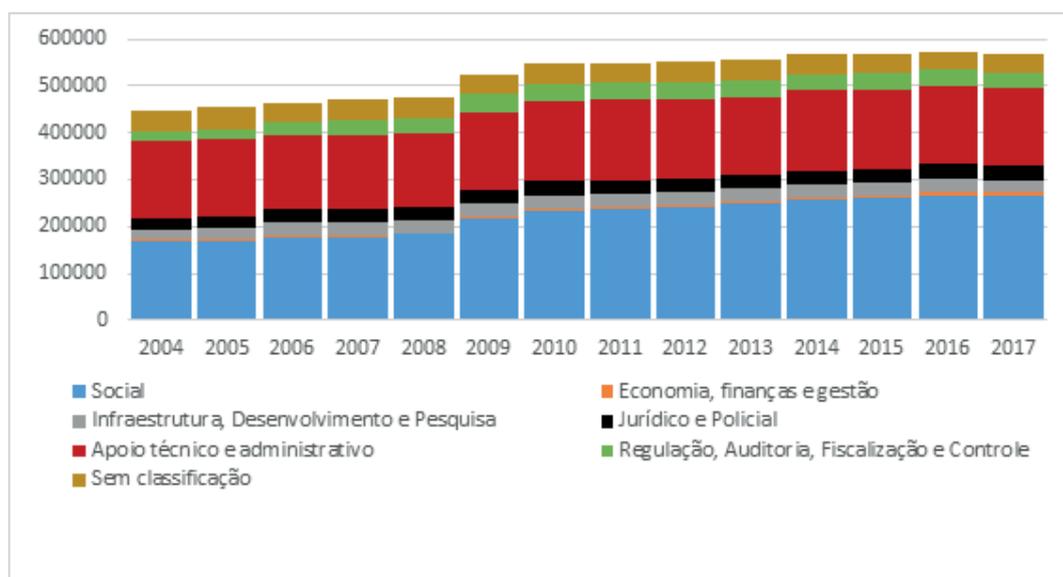
Gráfico 9: Densidade anual dos servidores públicos do país, por nível federativo (por 100 mi/hab).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

- ii. Ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade de atuação ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: ensino técnico-profissionalizante e superior, advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação – Gráfico 10.

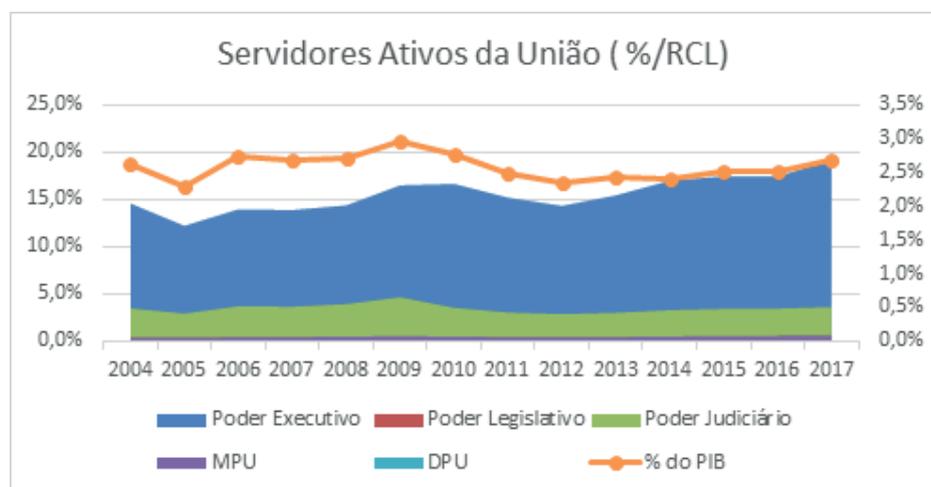
Gráfico 10: Total de servidores federais ativos, por agrupamentos de carreira (2004-2017).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

iii. Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle no âmbito do governo federal, pois, em termos de sua participação no PIB, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. Mesmo depois de 2014, já em um cenário de estagnação econômica e perda de iniciativa arrecadatória por parte do governo federal, tampouco houve explosão de gastos com pessoal relativamente à carga tributária total ou ao PIB – Gráfico 11.

Gráfico 11: Despesa com servidores federais ativos em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB.

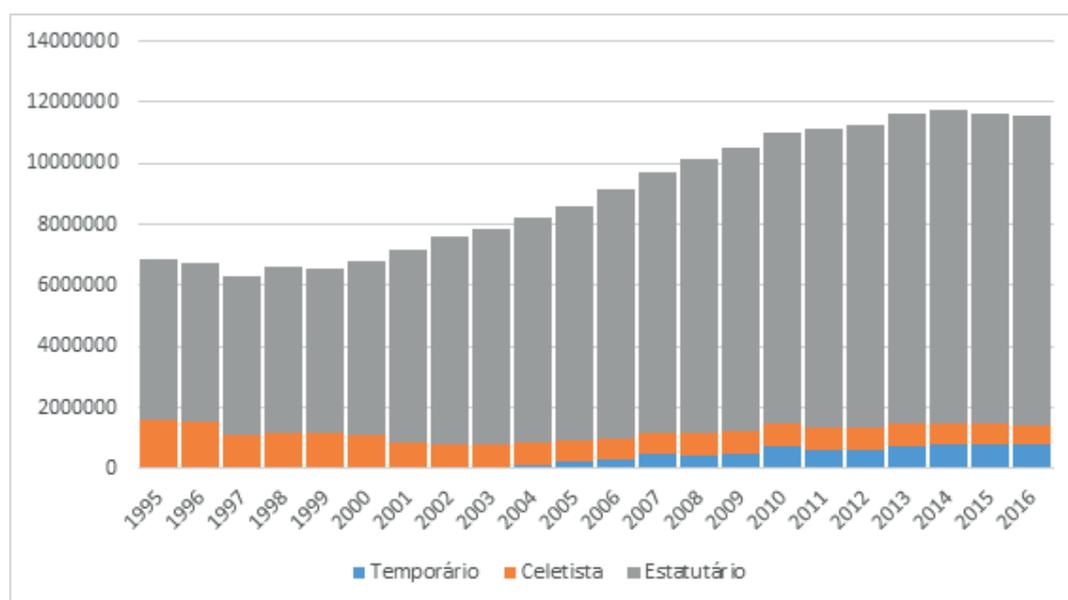


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

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

- iv. Do ponto de vista qualitativo, as evidências indicam que o movimento atual recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que esses servidores: i) vêm sendo selecionados por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precária, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo – Gráfico 12.

Gráfico 12: Ocupados no setor público, por natureza do vínculo (1995-2016).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

2.3 – O Estado brasileiro é caro e ineficiente?

É lugar comum referir-se aos gastos com servidores como o segundo maior item isolado de despesas da União. A constatação, no entanto, é indevida e descontextualizada.

Indevida porque trata igualmente e de forma aglutinada servidores civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, cujos quantitativos e remunerações respondem a lógicas e trajetórias distintas no tempo. Ainda indevida porque nem sempre se toma o cuidado de esclarecer tratar-se do segundo maior item da despesa primária, isto

é, desconsiderando-se o volume de juros da dívida pública. Em 2018, incluindo-se os juros, as despesas com pessoal caem para terceiro lugar entre as maiores do Governo Central: Benefícios do RGPS, R\$ 586 bilhões; Juros Nominais, R\$ 310 bilhões; e Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 298 bilhões. A descontextualização reside na apresentação do número sem qualquer parâmetro de referência. “Gasta-se cerca de R\$ 300 bilhões com pessoal e isto é muito”. Novamente cabe a pergunta: muito em relação ao quê? Ou muito em relação a quem?

Observando-se a trajetória do gasto global com pessoal na União, chega-se à conclusão de que, em relação ao passado, o gasto atual, medido em proporção do PIB, está próximo da média histórica sem apresentar tendência alguma à explosão ou descontrole. Já foi mostrado que a despesa com pessoal no setor público federal brasileiro representa atualmente cerca de 4% do PIB e menos de 25% da RCL. Mesmo assim o discurso liberal alardeia que o setor público é ineficiente, valendo-se, para tanto, de critérios e métricas passíveis de serem usadas apenas no âmbito privado.⁷

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

Conforme a Tabela 1, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

7 Isso porque, metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, pode-se afirmar que as propostas liberais-gerencialistas são, de fato, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração. 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.

Tabela 1: Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013.

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013	2018
TRANSPORTES			
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões	118 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões	215,2 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil	1.775 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões	101,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões	40 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões	113 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões	1.121 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil	570 mil
ENERGIA			
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões	
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab	
COMUNICAÇÕES			
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões	
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões	
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões	
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%	
AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA			
TRANSPORTES			
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil	213,452 (2017)
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil	20,7 mil (2018)
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil	30,5 (2015)
ENERGIA			
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil	
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil	
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil	
COMUNICAÇÕES			
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil	

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Da mesma maneira, é possível constatar pela Tabela 2 uma enorme ampliação da cobertura social sob vigência da CF-1988/2018 no país, viabilizada por meio das políticas e programas públicos de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam, algo que não é trivial num país continental como o Brasil.

Tabela 2: Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013	2018
ASSISTÊNCIA SOCIAL			
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões	13,95 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões	4,6 milhões
PREVIDÊNCIA			
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões	30,3 milhões
TRABALHO E RENDA			
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões	6,24 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)	22,4
SAÚDE			
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões	
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões	
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões	
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões	
Internações de Urgência	10,6 milhões	9,1 milhões	
EDUCAÇÃO			
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões	8.745.184
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões	27.183.970
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões	1.549.913 (anos iniciais) 1.005.689 (anos finais)
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões	7.709.929
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões	41,0 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões	144,2 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões	4,38 milhões

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013	2018
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)	1987
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.791.806
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)	8,290 milhões (2017)
Fies - Contratos Firmados	65.921	559.896	82,3 mil contratos em 2018
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284	329.180 (em 2016)
DESENVOLVIMENTO URBANO			
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão	527.115
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO			
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões	1,7 milhão

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Claro está que, para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas desde a CF-1988, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (entre 2003 e 2013, sem a criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita. Disso não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem serem necessários e urgentes novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.

Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar.

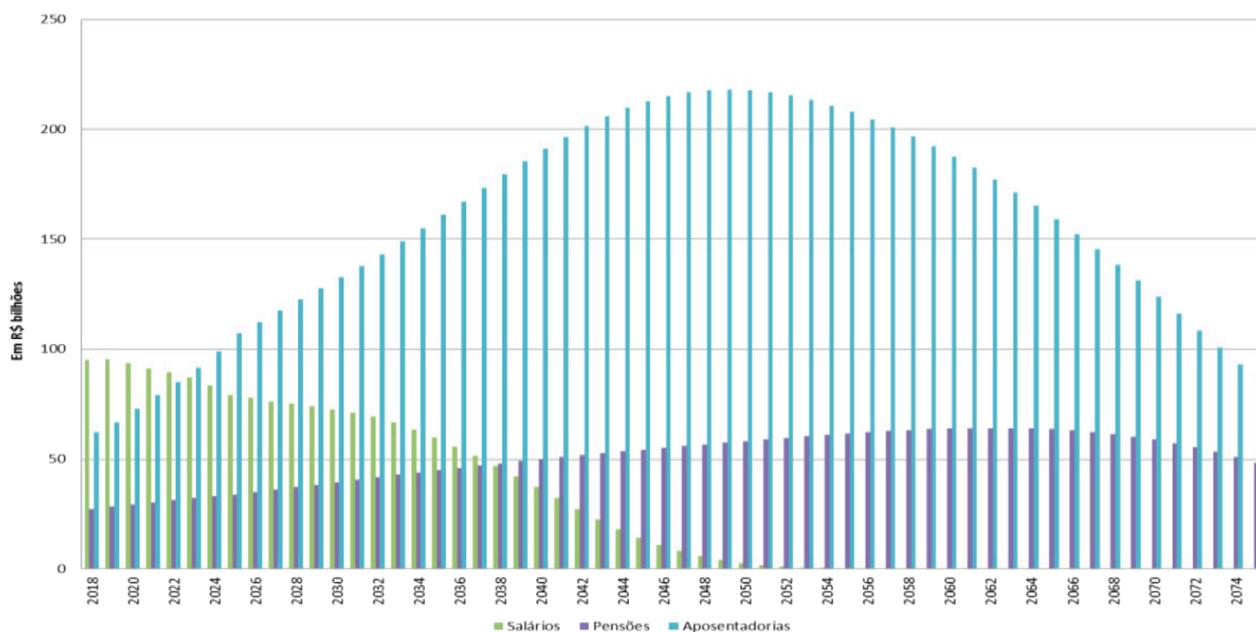
2.4 – O RPPS federal é insustentável?

Se há uma constante nas inúmeras reformas previdenciárias pelas quais o país passou desde a promulgação da Constituição em 1988, é que todas elas estiveram focadas ou afetaram profundamente a aposentadoria dos servidores federais, que desde 2013, para todos os efeitos, foi igualada a dos trabalhadores do setor privado.

A lógica administrativa das aposentadorias e pensões no serviço público deu lugar, já em 1993, à lógica contributiva com a obrigatoriedade da contribuição previdenciária do servidor (EC 03/1993). Depois disso, com a EC 20/1998, o requisito de tempo para aquisição da aposentadoria passou do tempo de serviço para tempo de contribuição. Já a EC 41/2003 pôs fim à integralidade e paridade além de instituir a contribuição de inativos e pensionistas. Por fim, a Lei 12.618/2012 regulamentou dispositivo da EC 41/2003 que estabeleceu, a partir de 2013, teto para aposentadorias e pensões igual ao do RGPS e criou a previdência complementar do servidor público federal.⁸

Desse modo, em termos de necessidade de financiamento, o gasto previdenciário ligado ao RPPS civil foi equacionado no longo prazo. Tal como demonstram os gráficos abaixo, não há déficit permanente. O que já há, com as regras vigentes, portanto sem a aplicação de novas regras propostas pela EC-06/2019, é uma situação de equacionamento atuarial praticamente absoluto no que se refere ao RPPS.

Gráfico 13: Projeções Atuariais das Remunerações e Benefícios.⁹ Em R\$ Corrente de 2017

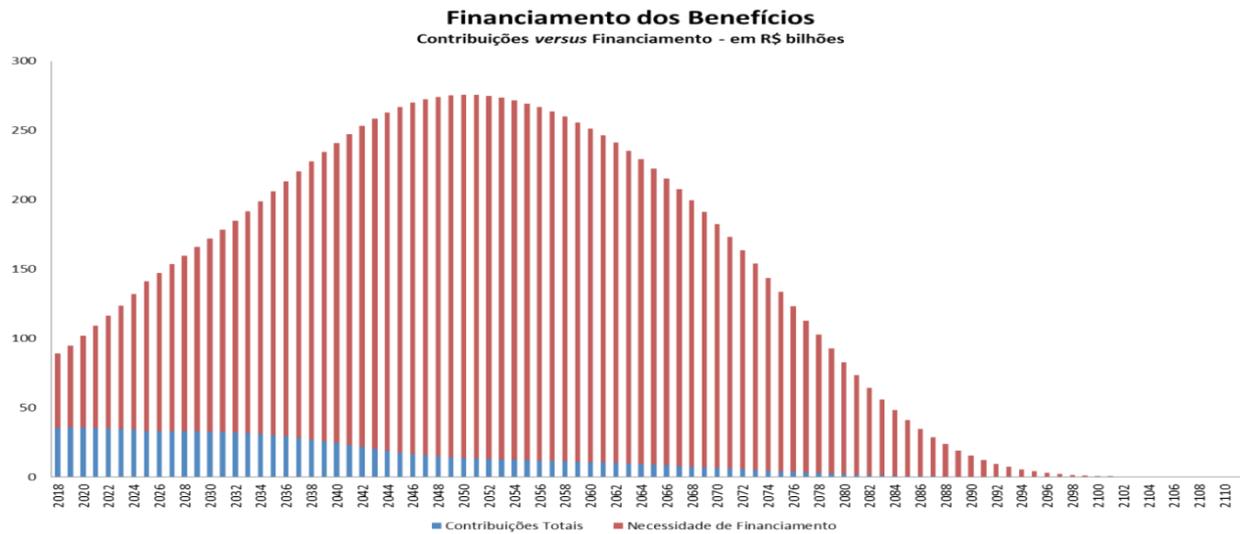


Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da União. Ministério da Fazenda – MF, Secretaria de Previdência – SPREV, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI, 2018.

8 Para uma análise em detalhes destas mutações, ver Nota Técnica Dieese n. 181/2017.

9 No gráfico 13 é apresentada a projeção de evolução da folha de remuneração dos servidores ativos e das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões, sem reposição (apenas geração atual), em valores nominais sem o efeito do desconto da taxa de juros e com o impacto das taxas de inflação, em conformidade com a Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, do dia 27 de março de 2018.

Gráfico 14: Relação entre os valores das contribuições esperadas dos servidores, aposentados e pensionistas da União e os valores dos benefícios a serem pagos.¹⁰



Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União. Ministério da Fazenda – MF, Secretaria de Previdência – SPREV, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI, 2018.

Não obstante, para além da equalização atuarial em curso, é preciso ponderar que *déficit* é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos e empréstimos. As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevivência das pessoas, famílias ou empresas.¹¹

10 O gráfico 14 representa a relação entre os valores das contribuições esperadas dos servidores, aposentados e pensionistas da União e os valores dos benefícios a serem pagos, para a massa atual de segurados, sem reposição (apenas geração atual), em valores nominais sem o efeito do desconto da taxa de juros e com o impacto das taxas de inflação, em conformidade com a Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, do dia 27 de março de 2018. A diferença entre as contribuições e os benefícios representa a necessidade de financiamento que precisará ser coberta por repasses do Tesouro.

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

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

O financiamento das despesas com pessoal inativo no setor público brasileiro não deveria, portanto, fugir a 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?

2.5 – A estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta?

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.

A estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público 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 a uma ocupação institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

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

representação (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e acesso à justiça contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Neste particular, cabe destacar quatro fundamentos históricos do emprego público presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber:

- i. **A estabilidade na ocupação**, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, para a proteção contra arbitrariedades cometidas pelo Estado-empregador;¹²
- ii. **A remuneração adequada e previsível** ao longo do ciclo laboral;
- iii. **A qualificação elevada e a capacitação permanente** no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e
- iv. **A cooperação (ao invés da competição) interpessoal e intra/inter organizacional** como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

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

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os *princípios da rotatividade e da insegurança radical* não apenas aos servidores que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, mas sobretudo a insegurança da sociedade (e do mercado) na capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. **Permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar garantido por meio da garantia da estabilidade do seu corpo funcional**, além de outros fatores.

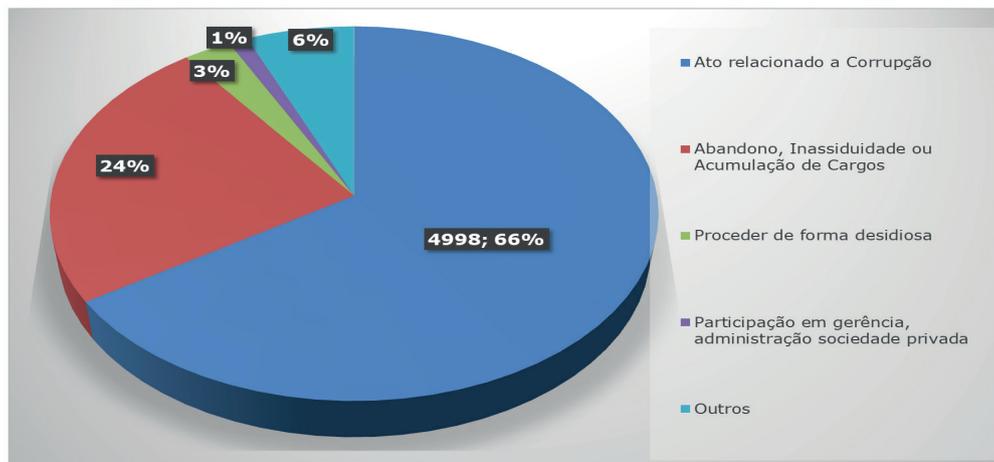
12 O critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia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

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

Além dessas, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como a Lava Jato, um consórcio 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 (EC nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Entre 2003 e julho de 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%), cf. Gráfico 15.

Gráfico 15: Punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, por fundamentação, entre 2003 e jun/2019, em %.



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

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

Por sua vez, 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 vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos e às discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arrestar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

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

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

Da mesma maneira que a remuneração, também no caso da qualificação e da capacitação, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências – **qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional** – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação. Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de abordagens holísticas, visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil e demorado de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

Por fim, mas não menos importante, **a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional** emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e/ou estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade, dos custos e ganhos monetários por trabalhador.

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

Em suma, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é sob os mantras do ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio dos governantes.

2.6 – O dinheiro do governo acabou?

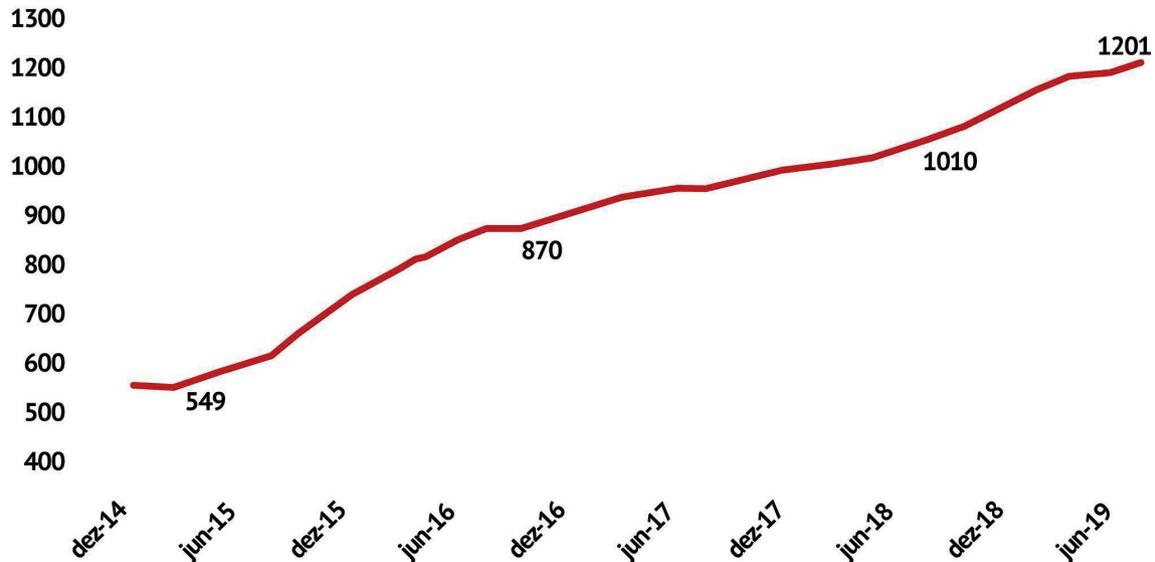
As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário. Se não agirem assim, governo e famílias, em algum momento “o dinheiro acaba”!

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 empresas, 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. Como pode o dinheiro do governo ter acabado se o Tesouro contava em 2019 com cerca de R\$ 1,2 trilhão em caixa? O Governo Central, por seu turno, que inclui o Banco Central, ainda possui mais de US\$ 380 bilhões em reservas internacionais, o

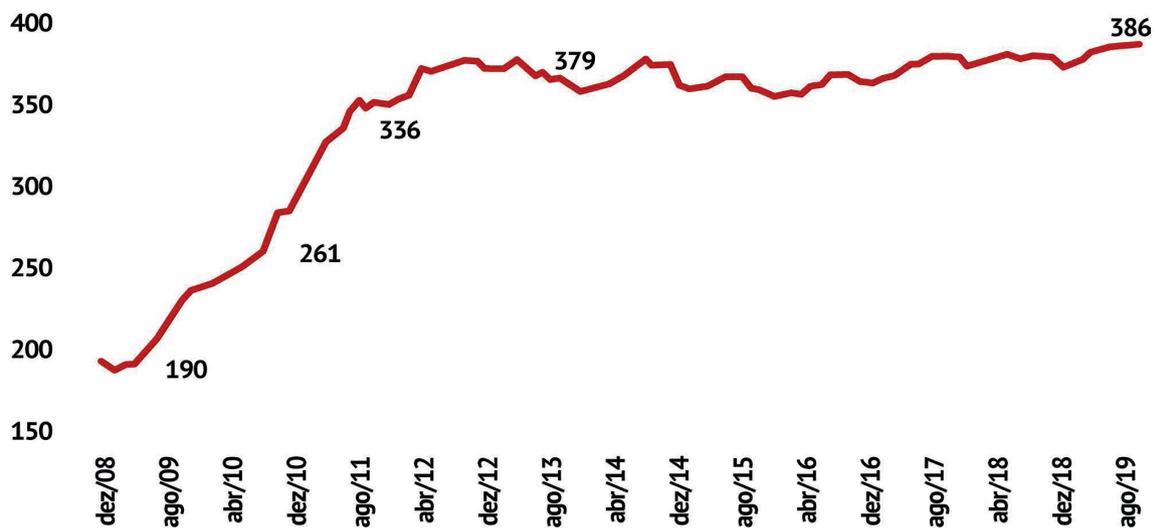
equivalente a outros R\$ 1,5 trilhão em direitos a receber da maior economia do mundo, os EUA, sendo o Governo Central brasileiro, portanto, credor do governo norte-americano – Gráficos 16 e 17.

Gráfico 16: Conta Única do Governo Federal (saldo médio em 12 meses, em R\$ bilhões).



Fonte: BCB

Gráfico 17: Reservas Internacionais (US\$ bilhões).



Fonte: BCB

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, como no caso da LDO, que fixa a meta de resultado primário anualmente, ou do teto de gastos, que precisará ser flexibilizado sob pena de deixarmos de pagar aposentadorias e paralisarmos completamente a máquina, ou da chamada “regra de ouro”

que, a propósito, já foi alterada em 2019 para que o “dinheiro não acabasse” para o Bolsa Família, benefícios aos idosos e outras despesas correntes.¹³

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.

2.7 – As reformas da previdência, administrativa e microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego?

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

Por isso, 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.

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

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 – Quadro 1.

13 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.

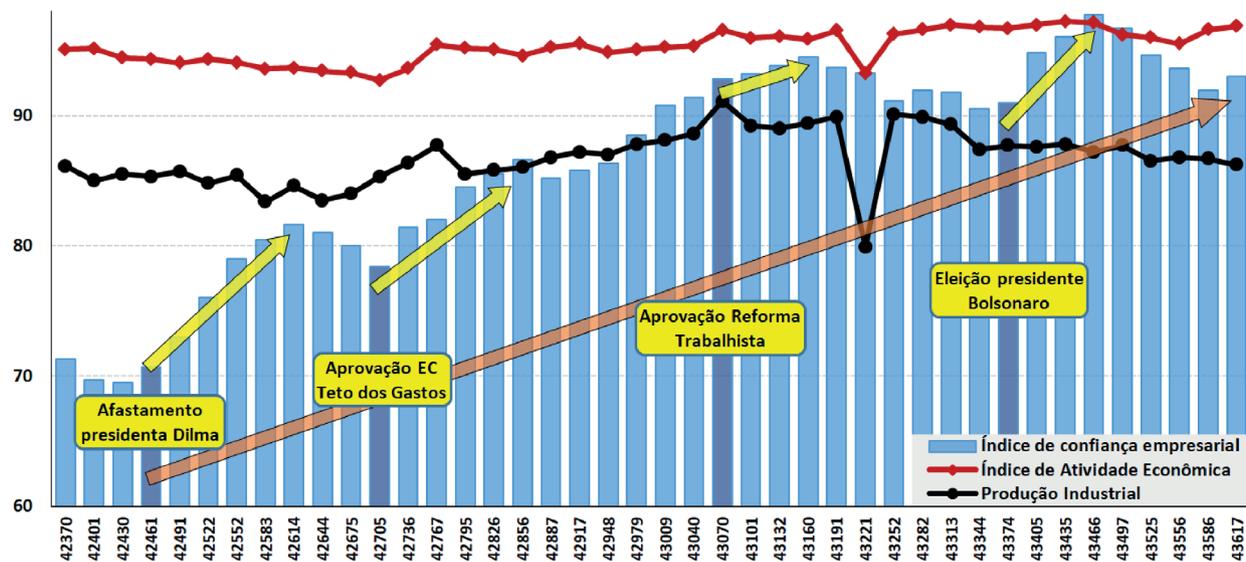
	MAIS CRESCIMENTO Crescimento econômico maior após ajuste	MENOS CRESCIMENTO Crescimento econômico menor após ajuste
MAIS AUSTERIDADE Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
MENOS AUSTERIDADE 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, como se vê pelo Gráfico 18, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, da reforma trabalhista e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes em todos os casos. Por isso, nada assegura que Reformas da Previdência e Administrativa centradas na redução de direitos, arrocho salarial e em demissões melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Gráfico 18:

Índice de confiança empresarial¹, Índice de Atividade Econômica² e Produção Industrial³
séries com ajuste sazonal



¹: ICE/FGV. Síntese dos índices de confiança na indústria, serviços, comércio e construção
²: IBC-Br, Banco Central. Média 2012=100 (transformado)
³: Produção física industrial, PIA/IBGE. Média 2012=100

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

Elaborado por Emilio Chernavskya

Portanto, para evitar isso, o orçamento público deve seguir uma lógica diversa do orçamento familiar, pois enquanto nas crises as famílias precisam contrair suas despesas, o governo deve ampliá-las de modo a contrabalançar a retração e o pessimismo que o setor privado difunde pela economia.

3. Conclusões: outra Reforma Administrativa é necessária e possível.

A Reforma Administrativa do Governo Federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que foi apresentado acima e pode ser resumido pelo Quadro 2.

Quadro 2: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal

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

Fonte: Elaboração própria.

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

- i. 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.¹⁴
- ii. Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, à transparência, à autonomia, à mobilidade e à responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

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

- iii. Medidas para *aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública*: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
- iv. 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.
- v. Medidas de *recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos* e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social no médio e longo prazos.
- vi. Medidas de *profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

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

4. Referências

BRASIL. *Transição de Governo 2018-2019*. Brasília: MPDG, 2018.

CERQUEIRA, Bráulio S. ***O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos***. Brasília: Congresso em Foco, 08 de setembro de 2019.

COSTA, Ana Carla Abrão; FRAGA, Armínio; e SUNDFELD, Carlos Ari. ***A Reforma do RH do Governo Federal***. Rio de Janeiro: Oliver Wyman, Série Panorama Brasil, 2019.

DIEESE. **A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões.** São Paulo: Nota Técnica Dieese n. 181, 2017.

DWECK, Esther; LARA, Fernando M.; MELLO, Guilherme; BRAGA, Julia; ROSSI, Pedro. **Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso.** São Paulo: Folha de São Paulo, 14 de setembro, 2019.

FONACATE, **A reforma da previdência e os servidores.** Brasília: Fonacate, 2019.

GIMENE, Márcio. **O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal.** Brasília: RBPO, Vol. 9 Número 1, 2019.

LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos; GAZZANO, Marcelo. **Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer.** São Paulo: Folha de São Paulo, 08 de setembro, 2019.

MDB (Movimento Democrático Brasileiro). **Uma Ponte para o Futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.