FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO

REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL

CONTORNOS, MITOS E ALTERNATIVAS

FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO

Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas. / Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público - 1ª ed - Brasília: FONACATE, 2019.

1. Serviço Público. 2. Política. 3. Estado. 4. Economia.

SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS COLABORADORES

ORGANIZADORES: Bráulio Santiago Cerqueira e José Celso Cardoso Jr.

COLABORADORES: Cleandro Krause, Emílio Chernavsky, Eugênio Santos, Félix Lopez, Fernando Gaiger, Jorge Abrahão de Castro, José Carlos dos Santos, Otávio Ventura, Wilnês Henrique.

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

EDITORIAL

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO, GRÁFICOS E TABELAS: Lucivam Queiroz e Marcelo Rubartelly

AGRADECIMENTOS: Humberto Leite e Matheus Dutra

ENTIDADES QUE APOIAM ESTA PUBLICAÇÃO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMISTAS PELA DEMOCRACIA

ABJD
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA

ADVOGADOS E ADVOGADAS PELA DEMOCRACIA
ADJC
JUSTIÇA E CIDADANIA

APD
Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia

Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas

FONACATE
Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado

Observatório da Democracia

ARCA Desenvolvimento

PLATAFORMA PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO

SUMÁRIO

1 Introdução 7

Contornos da Reforma Administrativa Bolsonaro

2 Mitos liberais sobre o Estado brasileiro 13

mito 1 O Estado é muito grande e a máquina pública está inchada 14

mito 2 As despesas com pessoal da União são muito altas e estão descontroladas 23

mito 3 O RPPS Federal é insustentável 27

mito 4 O Estado é intrinsecamente ineficiente 30

mito 5 A estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta 36

mito 6 O dinheiro do governo acabou 40

mito 7 As reformas da previdência, administrativa e microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego 45

3 Bases para um serviço público de qualidade 51

4 Diretrizes para uma Reforma Administrativa republicana e democrática 60

1 INTRODUÇÃO
Contornos da Reforma Administrativa Bolsonaro

Está em curso o anúncio e desdobramento da chamada Reforma Administrativa. Seu contexto mais amplo remete à crise econômica-fiscal-política-institucional pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que se sucederam orientadas por:

A redução do tamanho/papel do Estado na economia e na proteção social; e

B 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 trilha da eficiência, produtividade e crescimento.[1]

Insensível aos efeitos reais de tal estratégia, dentre os 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

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 em um contexto em que já surgem dúvidas sobre a viabilidade do teto de gastos, Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer, de Marcos Lisboa, Marcos Mendes e Marcelo Gazzano, Folha de São Paulo, 08/09/2019.

que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda/entrega do patrimônio público e de contenção do gasto e do investimento social. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda. Já o teto de gastos primários constitucional (juros e dívida excluídos) implantado em 2017 por 20 anos, que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos 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].

A Reforma da Previdência, PEC 6/2019, centrada na postergação da aposentação e na redução de benefícios, que no Regime Geral alcançam em média R$ 1.280,00[3], 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. O governo atual, aliás, com a proposta de capitalização, pretendia privatizar a Seguridade Social, no que foi impedido pelo Congresso. O achatamento dos benefícios, no entanto, passou na Câmara e no Senado.

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

2 Para críticas recentes 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, Folha de São Paulo, 14/09/2019, e O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos de Bráulio Santiago Cerqueira, Congresso em Foco, 08/09/2019.

3 Boletins Estatísticos da Previdência Social, vários números.

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[4], se atualmente vigora a estabilidade no funcionalismo e a irredutibilidade salarial? Esta é a questão central a orientar as propostas de Reforma Administrativa desde o início da crise e, em particular, nos governos Temer e Bolsonaro.

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%[5]. 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. 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[6].

Já os detalhes específicos da Reforma Administrativa ainda não são conhecidos – o Executivo promete

4 Resultado do Tesouro Nacional, set 2019
5 A reforma da previdência e os servidores, FONACATE, 2019.
6 PL de reestruturação das Forças Armadas, Governo Federal, 2019.

o envio ao Congresso de um pacote de medidas sobre o tema. No entanto, suas linhas mestras foram explicitadas em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e até mesmo por meio de publicações de órgãos multilaterais propagadores das reformas para o mercado[7]. 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 se estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);

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

iii enxugar radicalmente o número de carreiras: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar a gestão do RH ampliando a disciplina sobre a força de trabalho; facilitar a mobilidade entre órgãos;

7 Ver, por exemplo: i. MPDG, Transição de Governo 2018-2019; ii. A Reforma do RH do Governo Federal, de Ana Carla Abrão Costa, Armínio Fraga e Carlos Ari Sundfeld, Série Panorama Brasil, Oliver Wyman, 2018; iii. Ofício Circular 2/2019 SGDP/ME.; iv. Gestão de pessoas e folha de pagamentos no setor público brasileiro: o que os dados dizem, Banco Mundial, 2019.

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 emprego.

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.

(Des)informada 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.

2 MITOS LIBERAIS SOBRE O ESTADO BRASILEIRO

As respostas governamentais à crise brasileira bem como as linhas mestras da Reforma Administrativa se apoiam, implícita ou explicitamente, em visão distorcida do Estado brasileiro, da máquina pública e dos servidores.

É imperioso, por conseguinte, 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 em curso, quais sejam:

- o Estado é muito grande e a máquina pública está inchada;
- as despesas com pessoal na União são muito altas e estão descontroladas;
- o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) federal é insustentável;
- o Estado é intrinsecamente ineficiente;
- a estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta;
- o dinheiro do governo acabou;
- as reformas da previdência, administrativa e microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

MITO 1

O Estado é muito grande e a máquina pública está inchada

MEDIR E AVALIAR O TAMANHO DO ESTADO requer, antes de tudo, considerar o projeto de desenvolvimento pretendido e a sociedade e o país que se almeja construir. Afinal, o Estado é grande em relação a quê?

No séc. XIX e princípios do século XX, o Brasil era uma economia primário-exportadora voltada à produção de poucos produtos agrícolas e minerais para os países industrializados. A população concentrava-se no campo e a chamada "questão social" era tratada como caso de polícia na República Velha. Nessas condições, a tributação concentrava-se sobre importações, não chegando a 10% do PIB, e o principal corpo burocrático no interior do Estado dizia respeito ao Exército. Educação, saúde, assistência e previdência públicas não compunham a agenda de governo.

Ao longo do processo de industrialização no século XX, a estrutura produtiva se diversificou, o país se urbanizou e o papel do Estado na economia e sociedade se complexificou, seja na coordenação dos investimentos, na provisão de infraestrutura, na regulação do trabalho etc. Com avanços e retrocessos, à consolidação das leis do trabalho em pleno Estado Novo nos anos 1940, seguiram-se o restabelecimento dos direitos civis e políticos entre 1945 e 1964, novo fechamento do regime entre 1964 e 1985, e finalmente a redemocratização daí em diante.

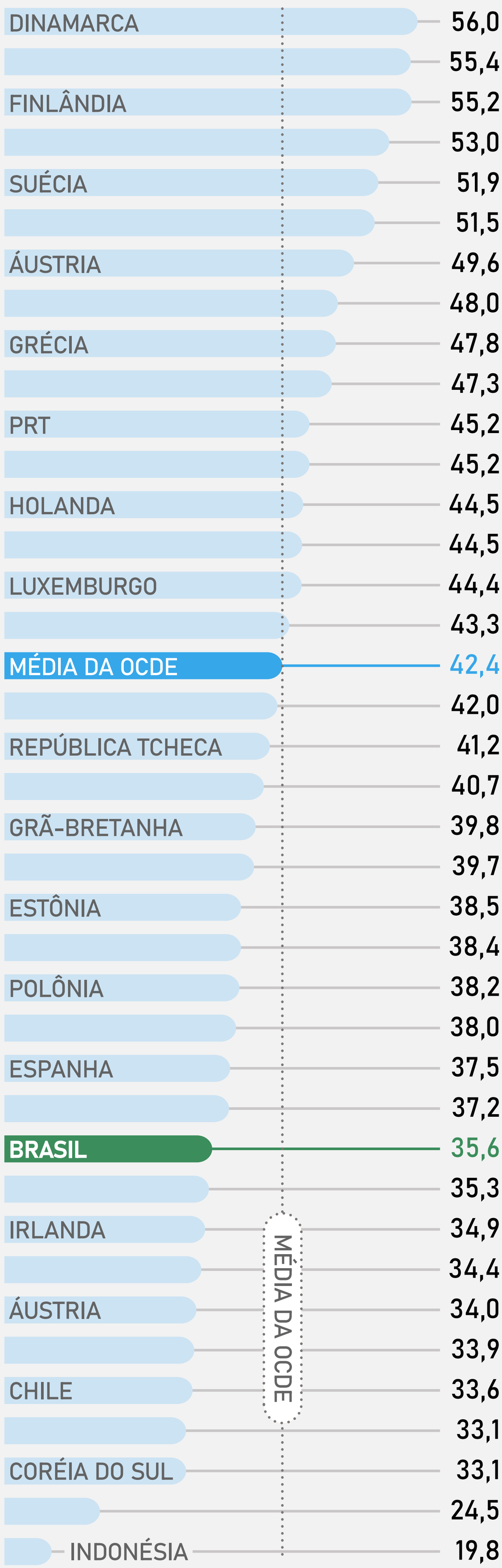
Foi somente com a volta da democracia e com a Constituição Federal de 1988 que se incorporou explícita e tardiamente entre os direitos fundamentais brasileiros o conjunto dos direitos sociais, na linha dos direitos de segunda geração consolidados nos países europeus, EUA e Japão no pós-II Guerra Mundial.

Tomando por referência estes países, grosso modo o núcleo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e mesmo em meio ao declínio das políticas do Estado de Bem-Estar Social praticadas nas décadas anteriores, o Estado brasileiro tributa e emprega menos do que a média internacional:

A em 2015, a carga tributária bruta no Brasil, três níveis de governo, chegou a 35,6% do PIB contra 42,4% da média da OCDE;

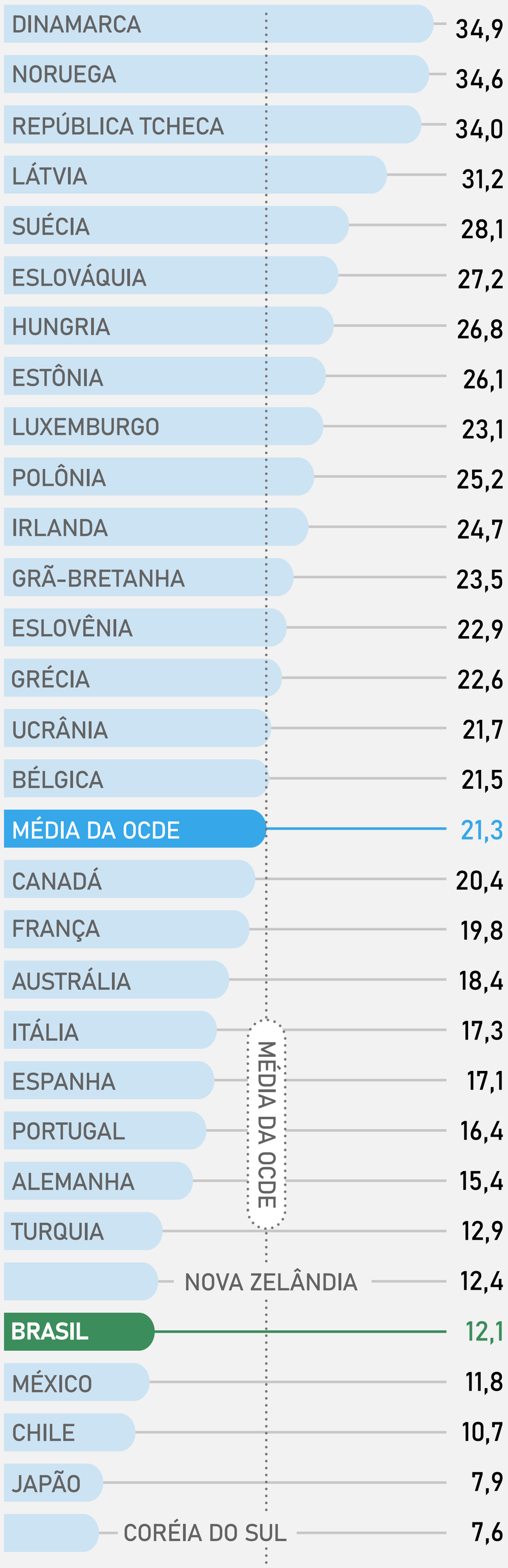
B enquanto isso, os empregados no setor público brasileiro, novamente nos três níveis da federação, somaram 12,1% da população ocupada contra uma média de 21,3% na OCDE.

// GRÁFICO 1: ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA COMO % PIB – PAÍSES SELECIONADOS X BRASIL EM 2015



Fonte: OCDE / Elaboração própria

// **GRÁFICO 2:** EMPREGADOS NO SETOR PÚBLICO COMO % TOTAL DA OCUPAÇÃO – PAÍSES SELECIONADOS X BRASIL EM 2015



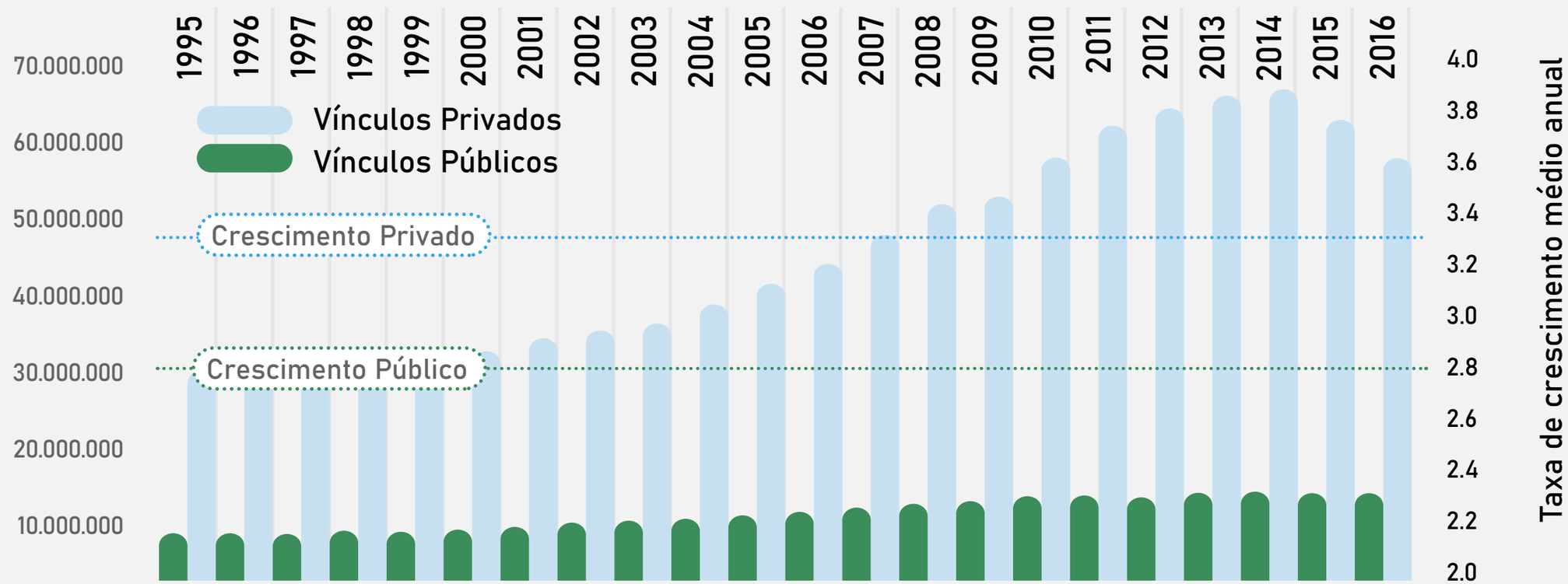
Fonte: OCDE / Elaboração própria

Em estudos publicados desde o início dos anos 2000 no Brasil, vários deles pelo IPEA e listados na Plataforma Atlas do Estado Brasileiro[8], uma gama atualizada de informações 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 dos três entes até 2018 é leve. Na verdade, ocorreu um crescimento mais que proporcional do emprego no setor privado do que no setor público. No caso dos servidores federais ativos, o quantitativo total em 2018 (655 mil) é inferior ao quantitativo observado em 1991.

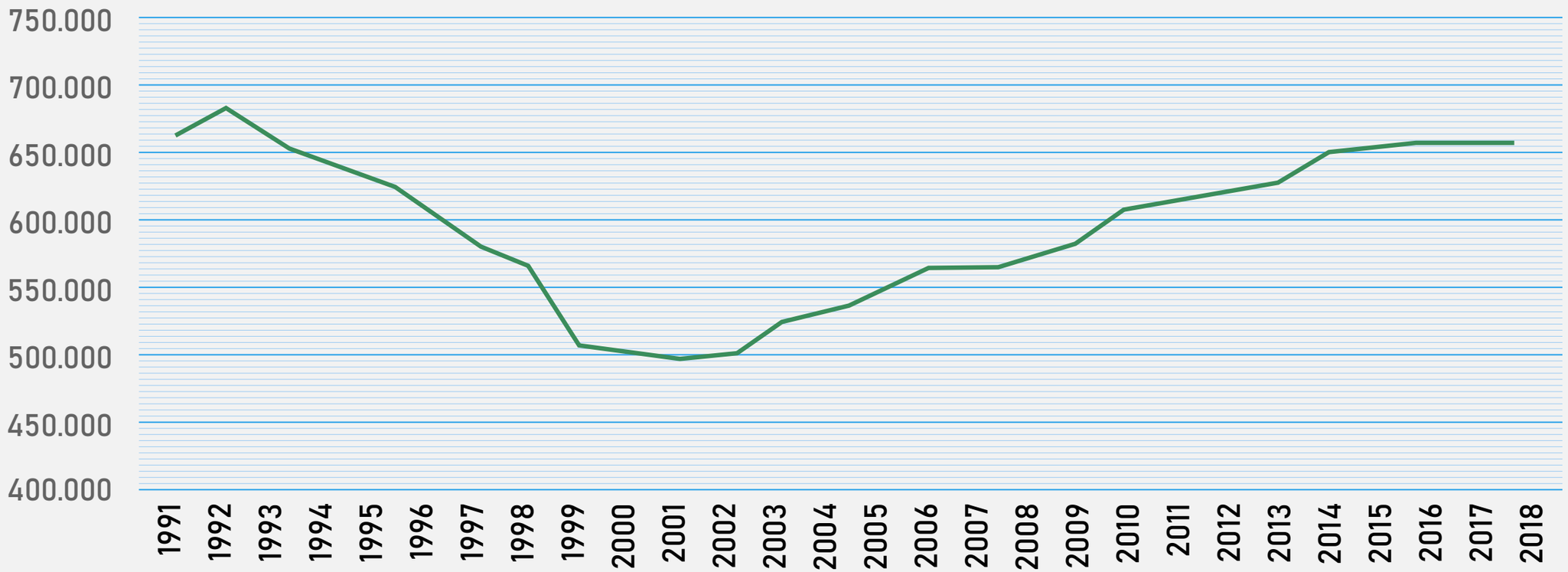
8 http://www.ipea.gov.br/atlasestado/

// **GRÁFICO 3:** VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO E SETOR PRIVADO (1995-2016)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

// **GRÁFICO 4:** TOTAL DE SERVIDORES FEDERAIS CIVIS ATIVOS (1991-2018)



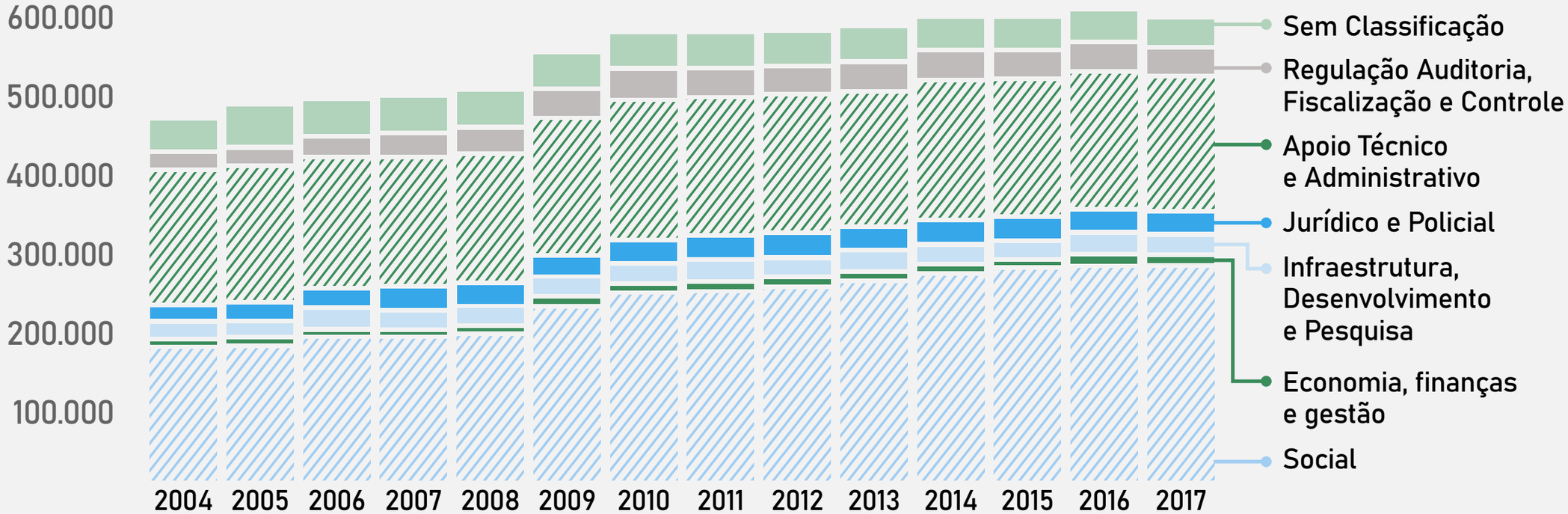
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

ii. Ao longo deste período de recomposição de pessoal na primeira década do século, houve, em particular no Governo Federal, reforço de carreiras em áreas estratégicas, tais como: ensino técnico-profissionalizante e superior, advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação.

iii. Do ponto de vista qualitativo, as evidências indicam que o movimento recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que os novos servidores:

   a. foram selecionados por concurso público e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público;
   b. são, em média, como a população brasileira, mais escolarizados do que no passado;
   c. foram contratados predominantemente com vinculação estatutária em detrimento do padrão celetista ou de outras 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 administração, aspecto essencial para cooperação no trabalho e desempenho satisfatório a longo prazo.

// **GRÁFICO 5:** TOTAL DE SERVIDORES FEDERAIS ATIVOS, POR AGRUPAMENTOS DE CARREIRA (2004-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

MITO 2

As despesas com pessoal da União são muito altas e estão descontroladas

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.

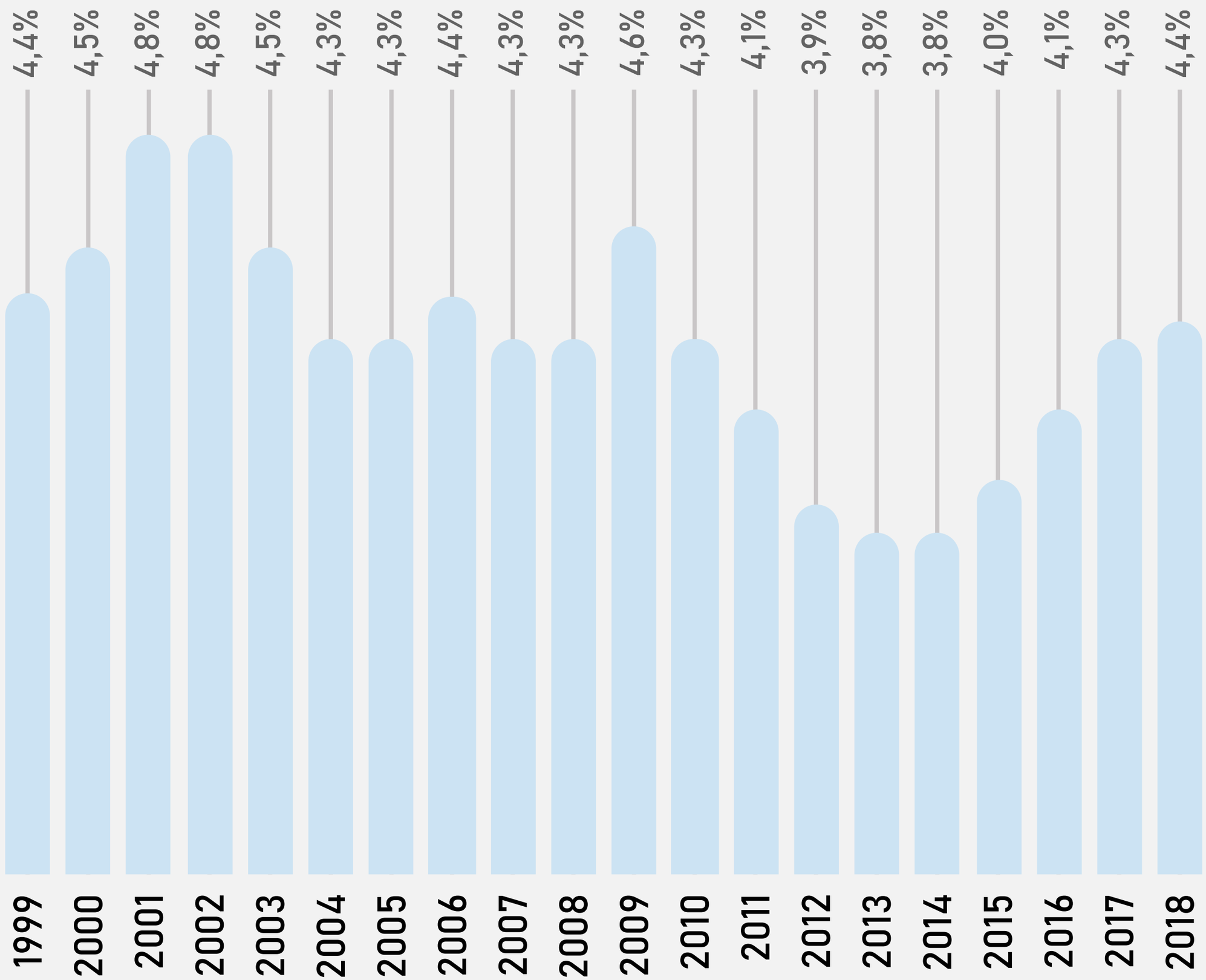
Indevida porque trata igualmente e de forma aglutinada servidores civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, cujos quantitativos e remunerações respondem a lógicas e trajetórias distintas no tempo.

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[9].

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?

9 Resultado do Tesouro Nacional, set 2019

// **GRÁFICO 6:** EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS NA UNIÃO (% PIB)



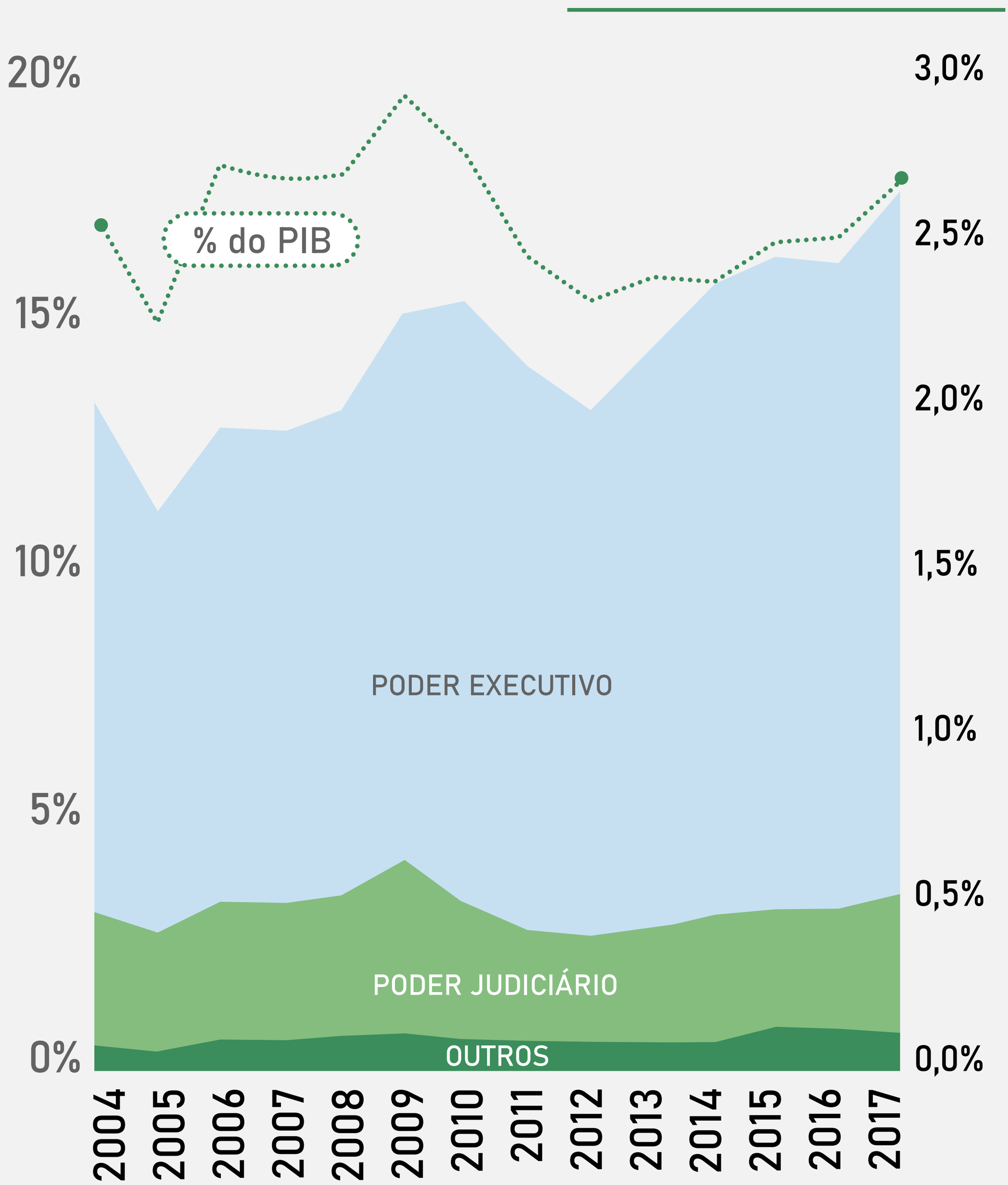
Fonte: STN/Resultado do Tesouro

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. Em 2018 as despesas com pessoal e encargos na União, incluindo-se civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, somaram 4,4% do PIB, o mesmo percentual verificado duas décadas atrás e menor do que a cifra alcançada em 2000, 2001, 2002, 2003, ou 2009. Diante das perdas reais acumuladas nas remunerações do funcionalismo entre 2010 e 2015 e de um menor ritmo de contratação, o percentual da folha em relação ao PIB caiu para 3,8% em 2014, voltando a subir no período recente em razão:

a do desempenho sofrível do PIB entre 2015 e 2018; e
b da recomposição parcial de remunerações entre 2016 e 2019.

Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal ativo da União tenham saído do controle. Também aí, em termos de participação no PIB, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. Mesmo depois de 2014, já em um cenário de estagnação econômica e perda de receitas, não houve explosão de gastos com ativos relativamente ao PIB ou à receita corrente líquida.

// **GRÁFICO 7:** DESPESA COM SERVIDORES FEDERAIS ATIVOS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E AO PIB (2004-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

MITO 3

O RPPS Federal é insustentável

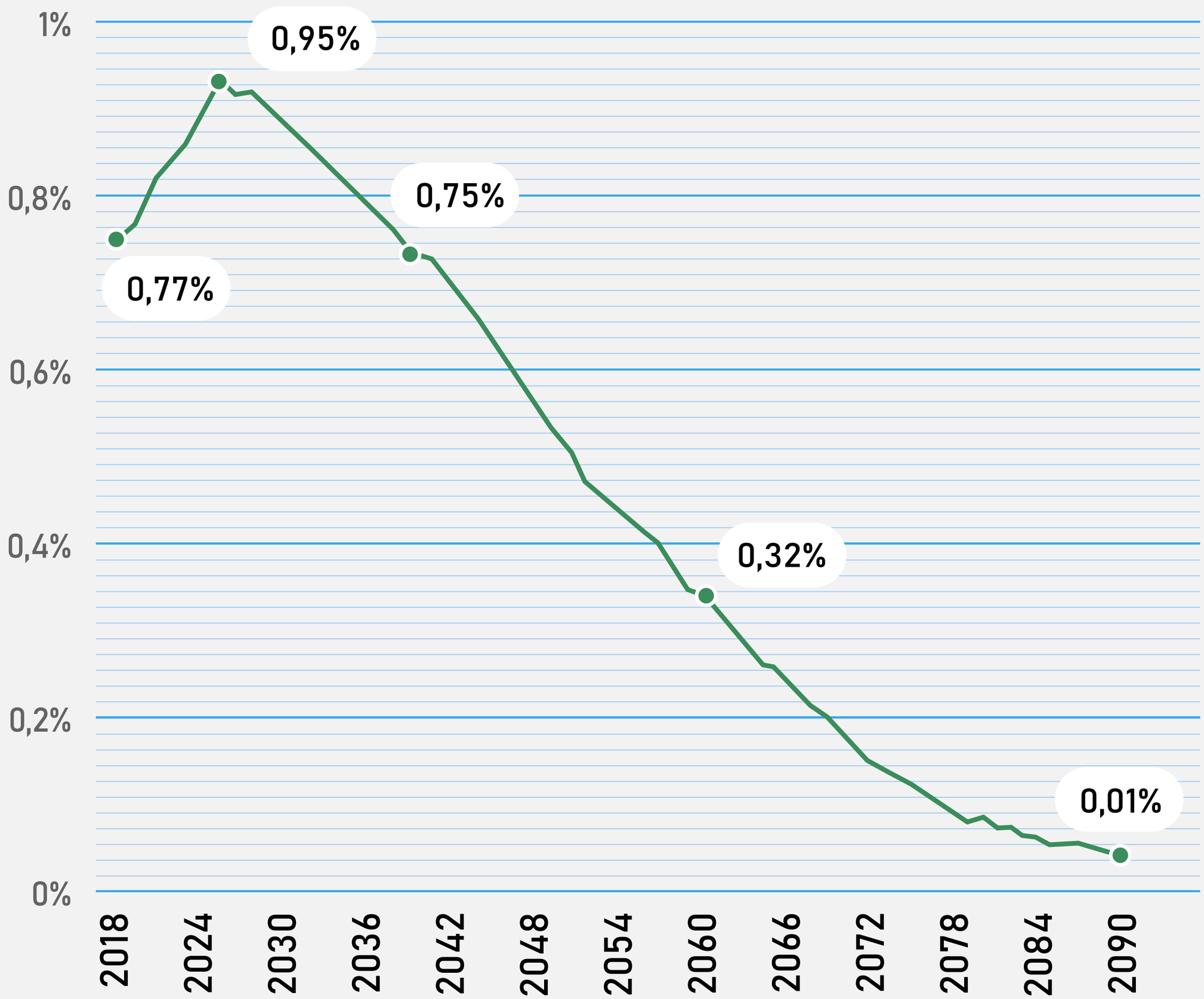
SE HÁ UMA CONSTANTE NAS INÚMERAS reformas previdenciárias pelas quais o país passou desde a promulgação da Constituição em 1988, é que todas elas estiveram focadas ou afetaram profundamente a aposentadoria dos servidores federais, que desde 2013, para todos os efeitos, foi igualada a dos trabalhadores 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[10].

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 extraídos de documentos oficiais, as necessidades de financiamento do Regime Próprio Civil tendem a zero no longo prazo, isto com as regras hoje vigentes, portanto sem a aplicação das novas regras propostas pela PEC 6/2019.

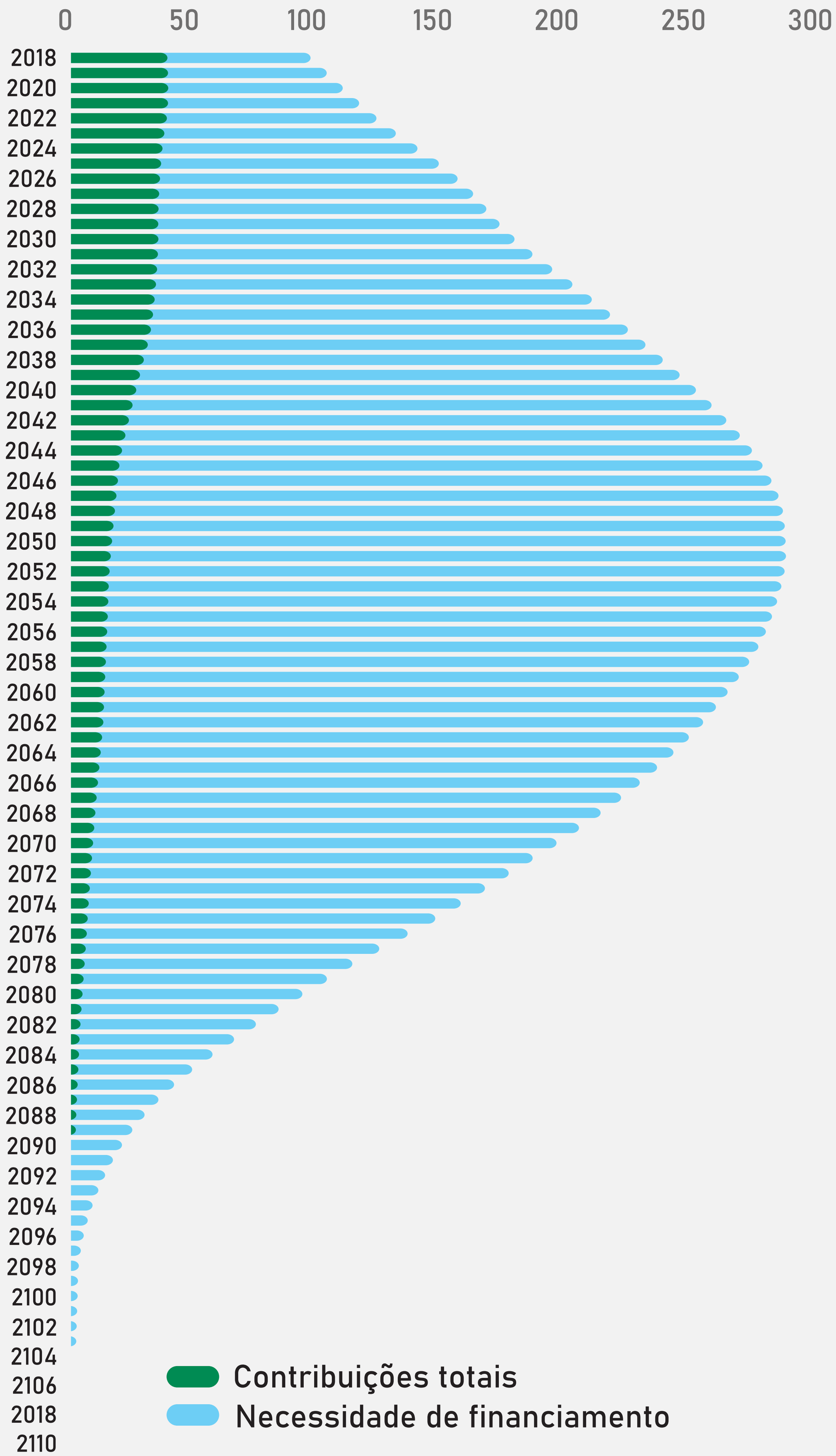
10 Para uma análise em detalhes destas mutações, ver Nota Técnica Dieese n. 181/2017

// **GRÁFICO 8:** RPPS FEDERAL CIVIL PROJEÇÃO DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO PARA GRUPO FECHADO DE SERVIDORES (% PIB)



Fonte: STN/Relatório Resumido de Execução Orçamentária, projeções de mar. 2018

// **GRÁFICO 9:** RPPS FEDERAL – PROJEÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES E DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS BENEFÍCIOS PARA GRUPO FECHADO DE SERVIDORES (R$ BILHÕES)*



Fonte: MF/Relatório da Avaliação Atuarial do RPPS da União, 2018. // *
Sem reposição de servidores. Em valores correntes projetados de acordo com a grade de parâmetros da SPE/ME. Sem desconto de taxas de juros.

MITO 4

O Estado é intrinsecamente ineficiente

OUTRO LUGAR COMUM NA DISCUSSÃO SOBRE O Estado brasileiro diz respeito à eficiência de suas políticas, normalmente apresentada como muito baixa, ou seja, entrega-se pouco à população enquanto se arrecada muito e se desperdiça com a máquina: "temos uma carga tributária sueca para entregar serviços públicos de terceiro mundo". A afirmação seduz, especialmente quando nos deparamos com as carências nas prestações de serviços públicos no país, mas peca pelo oportunismo e falsidade.

Em primeiro lugar, como visto no gráfico 1, a carga tributária brasileira é 15 p.p. do PIB menor que a sueca. Em segundo lugar, a renda per capita brasileira, por paridade de poder de compra, equivale a 30% da renda per capita sueca[11]. Isto significa que, com uma carga tributária 40% maior que a brasileira e num país 3 vezes mais rico, o Estado na Suécia conta com 4,5 vezes mais recursos por habitante que o Estado brasileiro. Além disso, também vimos que a proporção de servidores públicos no total da ocupação no Brasil é bem inferior à média da OCDE, enquanto que em nível federal o gasto com pessoal, incluindo aposentados e pensionistas, não é explosivo muito menos excessivo em relação à média dos últimos 20 anos.

11 FMI, World Economic Outlook Database, abr 2019

Os problemas não param por aí. A simples transposição das métricas de eficiência empresarial para o setor público desconsidera as diferenças qualitativas entre funções de natureza pública, cuja índole é sócio-política, das motivações privadas, cuja razão última é o lucro. Assim, no Estado, mais do que fazer da melhor forma possível, o que está em disputa é o próprio sentido de sua atuação.

De todo modo, como visto, temos hoje menos servidores civis ativos federais do que em 1991 (gráfico 4). Somando-se os militares, o contingente de servidores federais na ativa chegou a 1.174.945 em 2018 contra 912.739 em 1988, quando a Constituição foi promulgada, um avanço de 28% vis a vis 45% de crescimento populacional no período[12]. Enquanto isso, desde então, foram ampliadas a cobertura e o acesso da população a inúmeras políticas públicas de âmbito federal.

Por exemplo: a previdência pública, que contava com 18,9 milhões de beneficiários em 2002, passou para 30,3 milhões em 2018; o BPC saltou de 2,3 milhões para 4,6 milhões no período; os procedimentos ambulatoriais do SUS chegaram a 3,8 bilhões em 2013 contra 1,8 bilhão em 2002; as matrículas na educação profissional de nível médio saltaram de 279 mil em 2002 para 1,8 milhão em 2018, e assim por diante.

12 IBGE

// QUADRO 1: BENEFÍCIOS E SERVIÇOS SOCIAIS PÚBLICOS OFERTADOS

ASSISTÊNCIA SOCIAL	2002	2013	2018
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões 2003	14,1 milhões	13,9 milhões
Beneficiários do BPC e RMV	2,3 milhões	4,2 milhões	4,6 milhões

PREVIDÊNCIA	2002	2013	2018
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões	30,3 milhões

TRABALHO E RENDA	2002	2013	2018
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões	6,2 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões 2012	22,4 milhões

SAÚDE	2002	2013
Procedimentos Ambulatoriais	1,9 bilhões	3,8 bilhões
Atendimentos na Atenção Básica	868 milhões	1.200 milhões
Atendimentos na Atenção Especializada	146 milhões	447 milhões

EDUCAÇÃO	2002	2013	2018
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96 milhões 2005	133 milhões	144 milhões
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	
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 2005	177.284	329.180 2016

DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	2002	2013	2018
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões	1,7 milhão

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos.

Para essa expansão da prestação de serviços públicos contribuíram o incremento do uso de tecnologias inovadoras (TICs), o aumento da arrecadação no período, seguido de reforço do orçamento e melhoria da execução físico-financeira, a presença crescente de recursos humanos mais escolarizados e mais concentrados em áreas finalísticas da ação estatal e o aperfeiçoamento da participação e do controle social das políticas.

Em paralelo, a expansão das redes de infraestrutura logística, de energia e comunicação contou com apoio estatal seja diretamente, seja via modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos em infraestrutura ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos o salto da movimentação de passageiros nos aeroportos brasileiros, de 71 milhões em 2002 para 215 milhões em 2018; ou da movimentação de carga nos portos, de 529 milhões de toneladas para 1,1 bilhão no mesmo intervalo; ou da capacidade instalada de geração de energia, que variou de 82 mil MW em 2002 para 127 mil em 2013; ou do número de escolas públicas urbanas com acesso à banda larga, de 21 mil em 2002 para 62 mil em 2013.

Dessa discussão não se depreende que fazer mais com menos não seja importante – como vimos, aliás, em várias áreas faz-se mais atualmente do que no passado com a mesma quantidade de servidores públicos. Não obstante, a crise atual das políticas públicas, em sua essência, não é de eficiência, que sempre deve ser buscada, mas remonta à crise econômica-fiscal-política-institucional porque passa a sociedade brasileira desde 2015

// QUADRO 2: UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA

TRANSPORTES	2002	2013	2018
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões 2003	193,1 milhões	215,2 milhões
Frota de veículos	39 milhões 2004	82 milhões	101 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	2002	2013
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões 2003	74,6 milhões

COMUNICAÇÕES	2002	2013
Telefones móveis ativos	35 milhões	271 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	13% 2005	40%

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos

// QUADRO 3: AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA.

TRANSPORTES	2002	2013	2018
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
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil 2004	29,6 mil	30,5 2015

ENERGIA	2002	2013
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	2002	2013
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil 2008	62,5 mil

Fonte: Ministério da Economia, Relatório Anual de Avaliação do PPA, vários anos

MITO 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[13].

De toda forma, nos regramentos existentes do RJU já estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal.

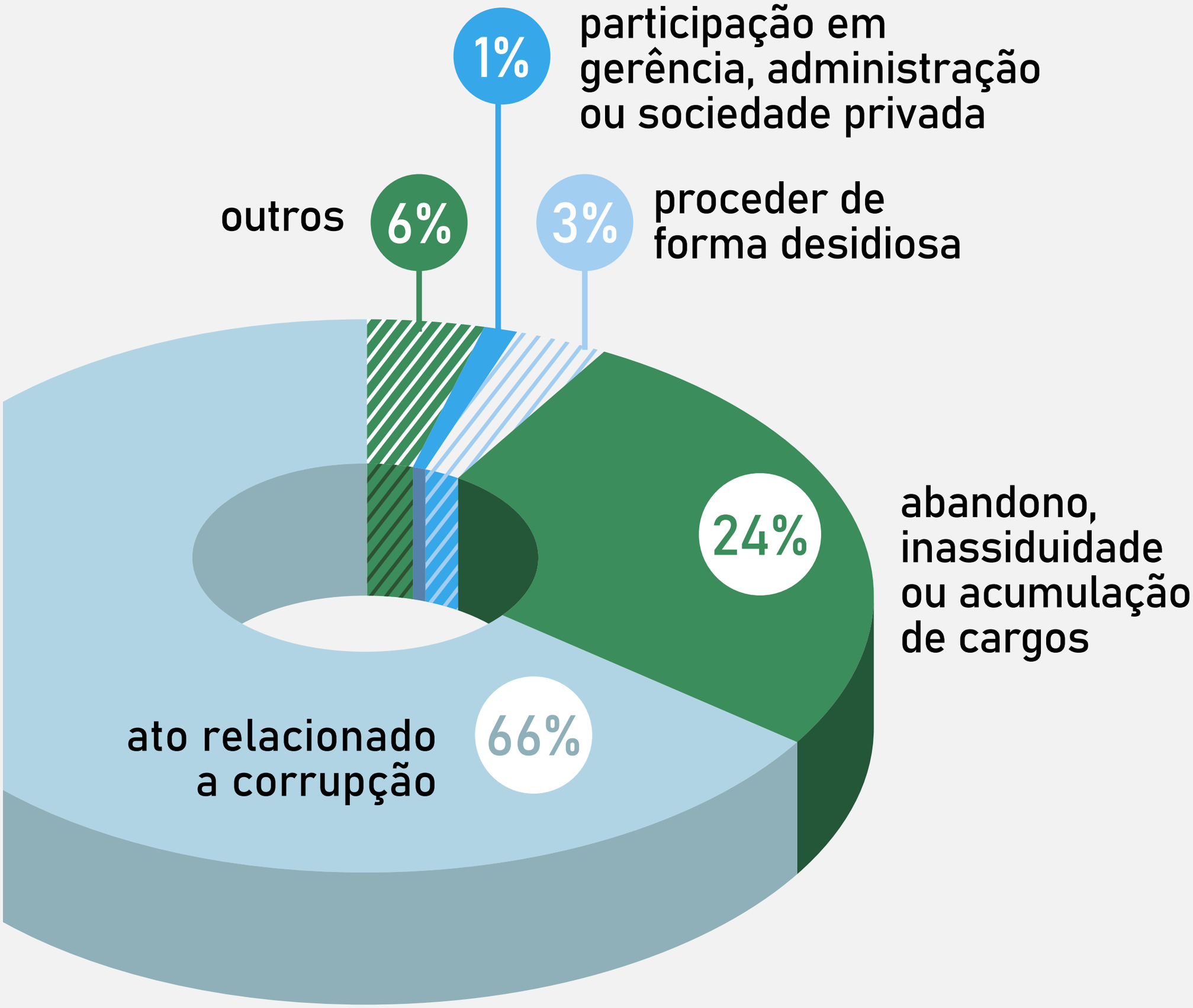
A Lei nº 8.112/1990 define em seu art. 3º o termo "cargo público": trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na

13 Ver seção 3 deste documento.

estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma Lei nº 8.112/1990 são as seguintes: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou de disponibilidade; e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Por meio do Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), a Controladoria Geral da União (CGU) organiza e disponibiliza dados mantidos desde 2004 sobre os servidores civis do Poder Executivo Federal, que são considerados "expulsos," ou seja, punidos com demissão, destituição ou cassação de aposentadoria. Entre 2003 e 2019 (dados consolidados até o mês de julho) foram contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. 66% dessas expulsões deveram-se a atos relacionados a corrupção; 24% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% dividiram-se entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

// **GRÁFICO 10:** PUNIÇÕES EXPULSIVAS APLICADAS A ESTATUTÁRIOS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ENTRE 2003 E JUN/2019 (%)



Fonte: CGU/Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF) // Base: total de expulsados 7.588

Ademais, a Administração Pública Federal reúne um outro abrangente leque de legislações adicionais e auxiliares para questões relacionadas à ética, à conduta e ao conflito de interesses no âmbito público, tais como:

- Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa;
- Decreto nº 1.171/1994 – Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal;
- Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 18/08/2000;
- Decreto n° 6.029/2007 – Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo;
- Lei nº 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses.

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.

MITO 6

O dinheiro do governo acabou

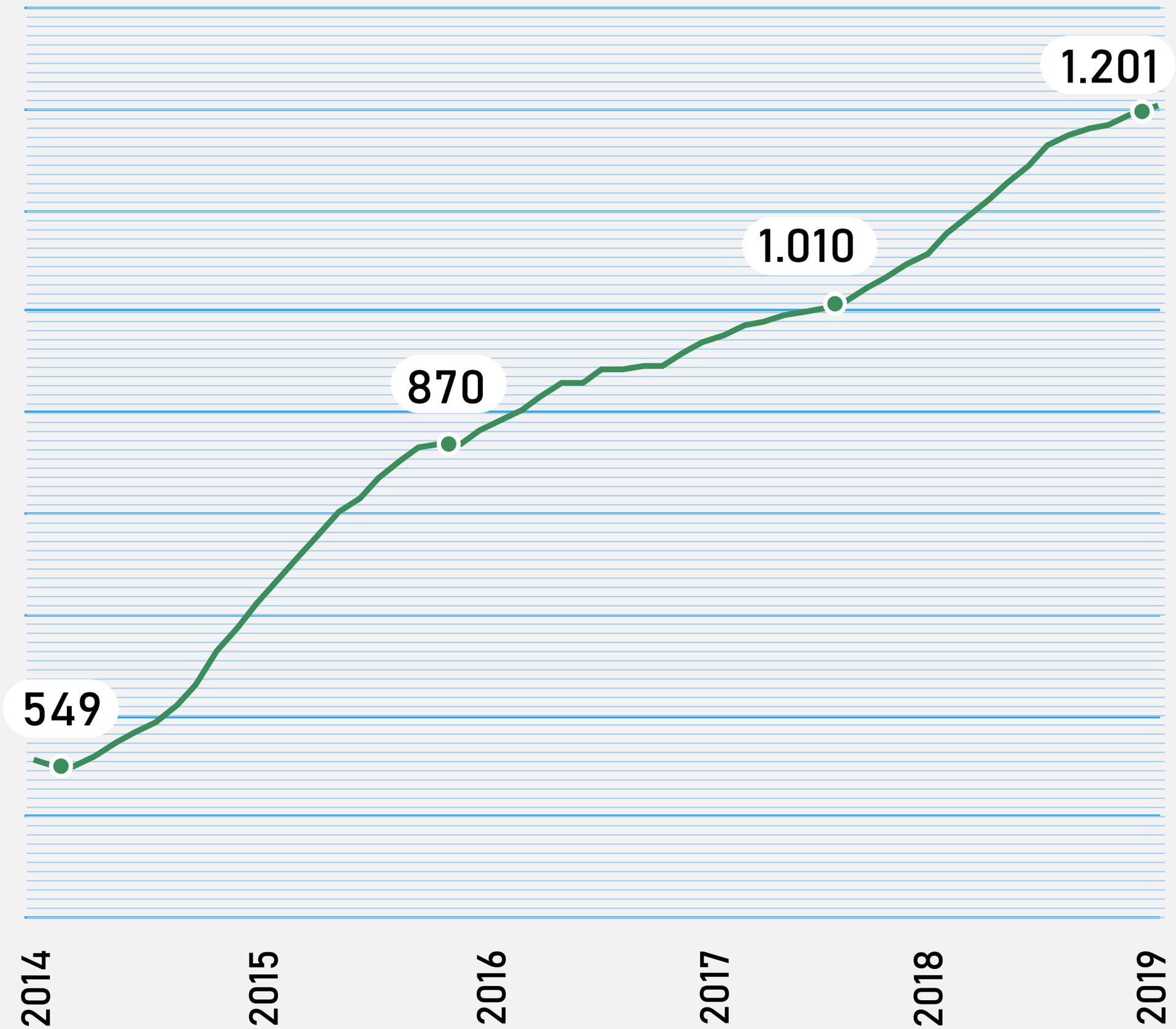
AS POLÍTICAS DE AUSTERIDADE TRATAM AS finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e cidadão, devem operar segundo o preceito de orçamento sempre equilibrado ou superavitário. Se não agirem assim, governo e famílias, em algum momento "o dinheiro acaba".

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem 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 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.

A equiparação entre o setor público e o indivíduo é, portanto, falaciosa, mas sua consequência é apresentar como inescapáveis as políticas que se pretende defender, que em verdade de inevitáveis não possuem nada.

Como pode o dinheiro do governo ter acabado se o Tesouro conta em caixa com cerca de R$ 1,2 trilhão de reais? O Governo Central, por seu turno, que inclui o Banco Central, além de mais de R$ 1 trilhão em caixa, 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, ou seja, o Governo Central brasileiro é credor do governo norte-americano.

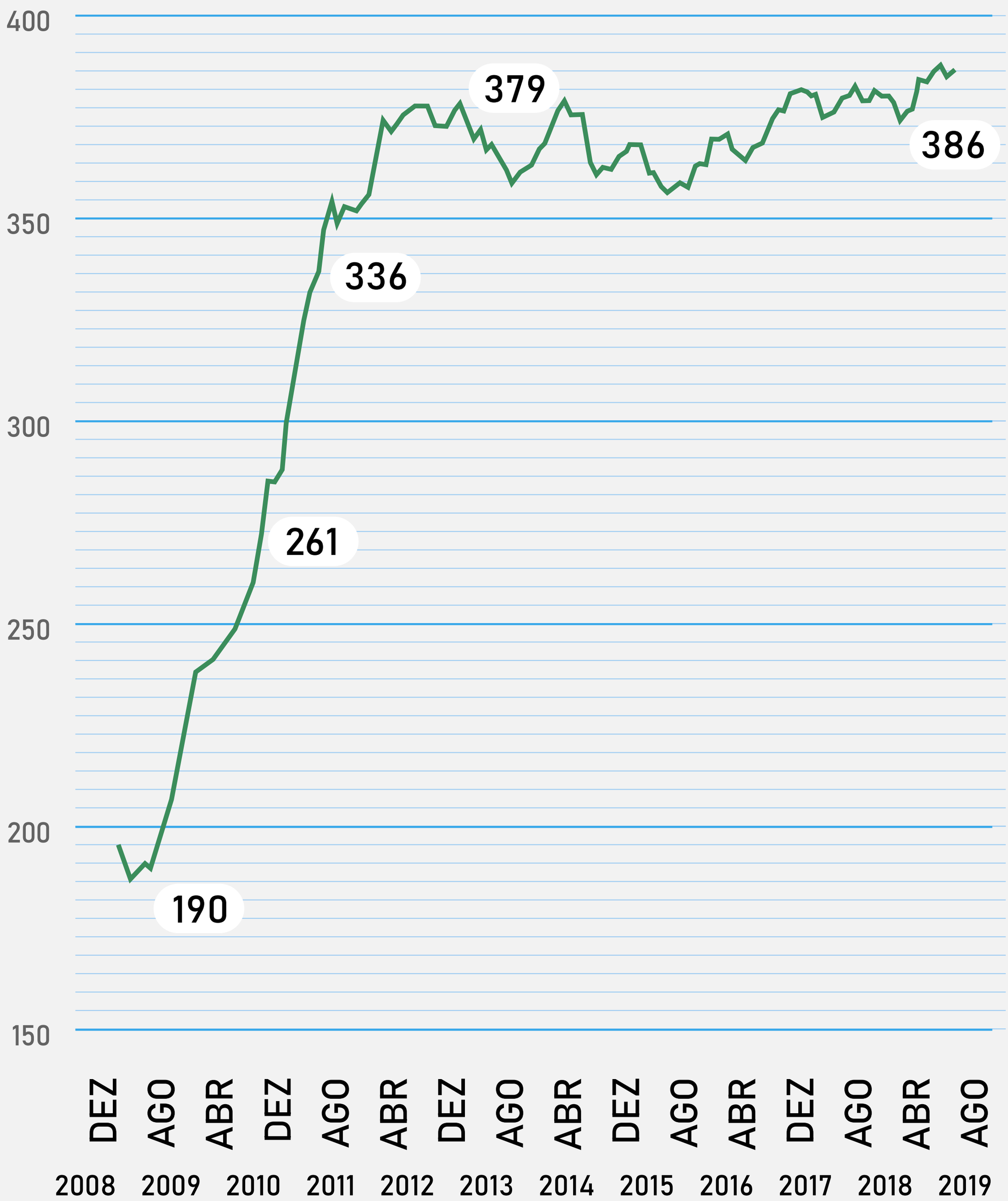
// **GRÁFICO 11:** CONTA ÚNICA DO GOVERNO FEDERAL (SALDO MÉDIO EM 12 MESES, EM R$ BILHÕES)



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 primário anualmente, ou do teto constitucional 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.

// GRÁFICO 12: RESERVAS INTERNACIONAIS (US$ BILHÕES)



Fonte: BCB

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 5 anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014.

MITO 7

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

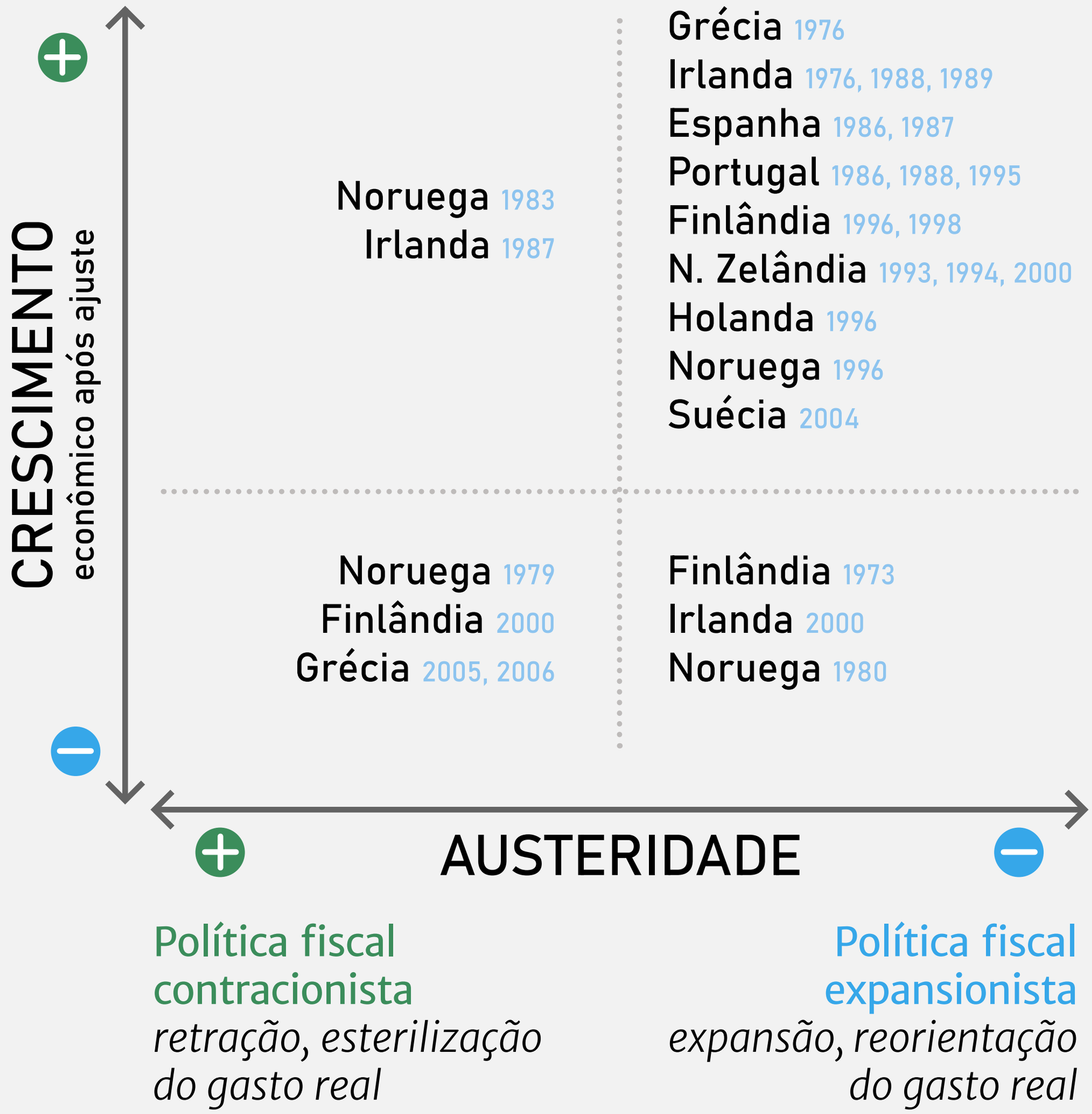
DESDE A ECLOSÃO DA CRISE EM 2015, AS reformas da previdência e administrativa centradas na redução de despesas vêm sendo consideradas fundamentais, ao lado da implantação do teto de gastos, para reduzir despesas públicas, aumentar a confiança do mercado na solvência da dívida pública, reduzir juros, estimular o investimento privado e restaurar o crescimento. A reforma trabalhista aprovada em 2017, as privatizações, a abertura do pré-sal a investidores estrangeiros e outras iniciativas *market friendly* melhorariam o ambiente de negócios reforçando a retomada da produção, da renda e do emprego.

A proposição de uma relação positiva entre austeridade nas finanças públicas, confiança dos investidores e crescimento econômico não é exclusiva da experiência brasileira recente. Boa parte da Europa na sequência da crise do euro no início da década implementou reformas orientadas para o mercado e políticas contracionistas. A diferença em relação ao Brasil é que por lá a austeridade foi imposta de fora para dentro, uma vez que na união monetária os países abrem mão da gestão da moeda e da dívida tornando-se dependentes de decisões do bloco. Por aqui, onde temos moeda própria e reservas internacionais em abundância, caminhamos por decisão própria na direção dos cortes de direitos sociais e de despesas.

Em verdade, cada vez mais vão se avolumando opiniões e evidências contrárias à ideia de que cortes de despesas públicas num contexto recessivo gerem recuperação[14]. Na teoria, questiona-se, cortes de gastos públicos em momentos depressivos podem muito bem aprofundar a crise ao prejudicarem o emprego, a renda das famílias e a demanda das empresas. E as estatísticas disponíveis (ver quadro 4) mostram que, em geral, os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente das situações de crise. Já na direção oposta, países que adotaram políticas econômicas que combinaram virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguiram mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido do crescimento mais elevado e sustentável.

14 No Brasil, ver "Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil", Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira (org.), São Paulo: Autonomia Literária, 2018

// QUADRO 4: RELAÇÃO ENTRE AJUSTE FISCAL (CONTRACIONISTA X EXPANSIONISTA) E CRESCIMENTO ECONÔMICO APÓS AJUSTE



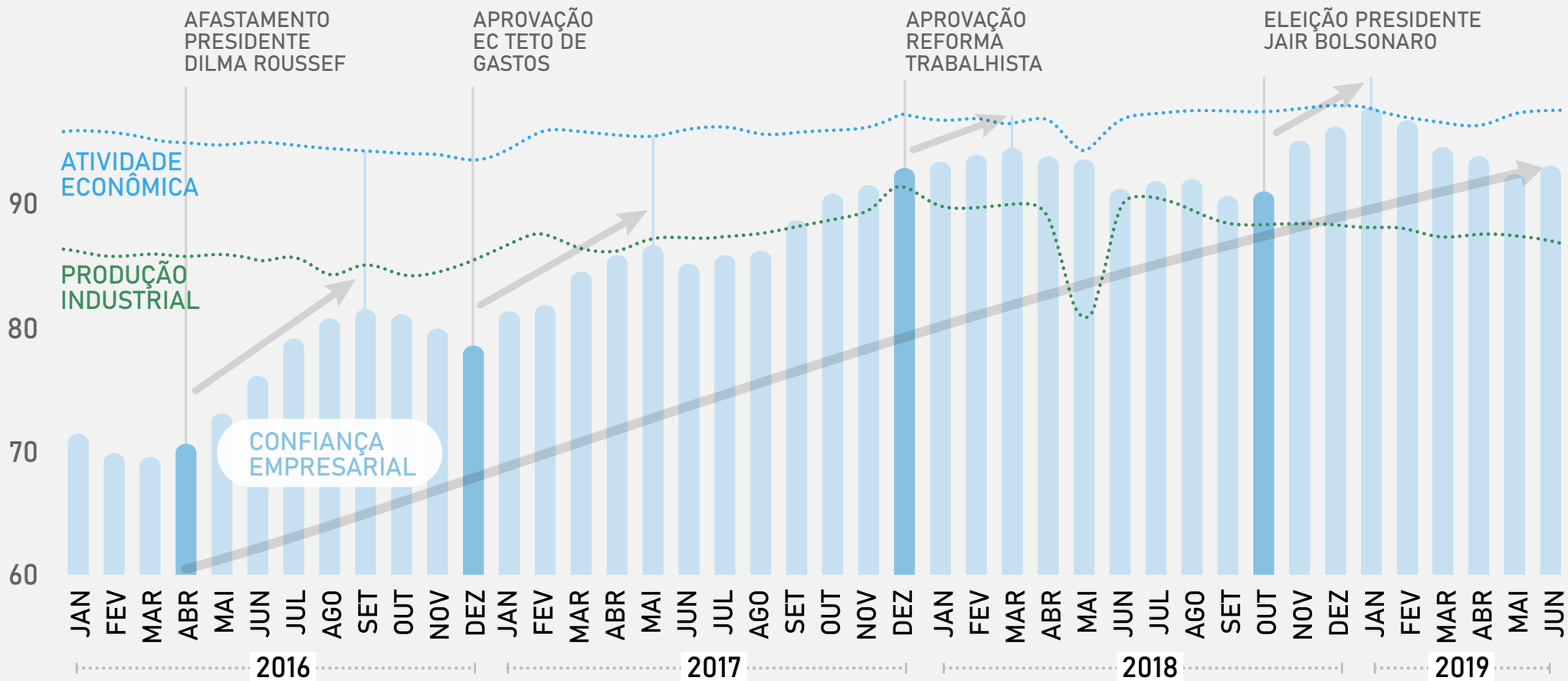
Fonte: Alesina e Ardagna (2010), apud "Economia política da Austeridade," Pedro Rossi, Esther Dweck e Flávio Arantes, 2018: 23. Elaboração própria

No Brasil, os resultados da austeridade e redução de direitos praticados desde 2015 não são nada auspiciosos. À semiestagnação da economia brasileira em curso, soma-se o aumento da desigualdade da renda por 17 trimestres consecutivos[15] e a iminente volta do país ao mapa global da fome.

Como se vê no gráfico 13, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido no Brasil desde o afastamento da presidente Dilma Roussef, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, da reforma trabalhista e da eleição de Jair Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados desde então.

15 Escalada da Desigualdade, FGV, ago. 2019

// **GRÁFICO 13:** ÍNDICE DE CONFIANÇA EMPRESARIAL, ÍNDICE DE ATIVIDADE ECONÔMICA E PRODUÇÃO INDUSTRIAL (SÉRIES COM AJUSTE SAZONAL)



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

3 BASES PARA UM SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

A Reforma Administrativa do Governo Federal, como visto nas partes 1 e 2 deste documento:

a centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento/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; e

b carece de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas.

Em linha oposta, é necessário um contraponto de índole republicano e democrático, voltado tanto para um serviço público de qualidade como ao próprio desenvolvimento nacional em suas múltiplas dimensões (geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional).

3.1 **PONTO DE PARTIDA**: A PRIORIZAÇÃO DA PROVISÃO DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE À POPULAÇÃO E O CUIDADO COM AS ATIVIDADES TÍPICAS DE ESTADO

DE QUE É COMPOSTO O ESTADO? O QUE EXPLICA sua formação e composição em termos de recursos humanos, físicos, tecnológicos, normativos etc.? O que explica as mudanças nas formas de atuação e nas próprias áreas de atuação dos Estados modernos? O que deve fazer o Estado?

Essas e outras questões não possuem respostas simples nem muito menos únicas. Em termos gerais, seria possível dizer que o "tamanho" do Estado, em cada momento histórico e lugar específico, responde a uma somatória ampla e contraditória de processos sociopolíticos simultâneos, destinados a alinhar (e/ou capacitar) o Estado às (e/ou como agente indutor de) mudanças geopolíticas, econômicas, sociais e ambientais.

Tomando-se a república e a democracia simultaneamente como pontos de partida e ideais a serem perseguidos, as políticas públicas, a estrutura burocrática estatal e o corpo de servidores devem refletir o interesse público a serviço do bem comum.

Nesse registro, torna-se imprescindível a existência de contingentes de trabalhadores inseridos em atividades relacionadas à provisão de bens e serviços públicos à população em áreas que são, por sua própria natureza, intensivas em pessoas, tais como: saúde, educação, assistência social, segurança pública, transporte público, dentre outras.

Além disso, a conformação de capacidades estatais orientadas pelo interesse público requer a consideração cuidadosa das áreas indelegáveis de atuação do governo, ou seja, das atividades típicas de Estado relacionadas ao desempenho das seguintes funções discriminadas no quadro abaixo:

// QUADRO 5: FUNÇÕES TÍPICAS DO ESTADO

FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DOS ESTADOS NACIONAIS	FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DAS ECONOMIAS DE MERCADO
Monopólio da representação externa	Soberania do território nacional
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e implementação das leis	Confiança na validade e cumprimento dos contratos
Monopólio da emissão (poder de senhoriagem) e gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da tributação	Regulação do conflito distributivo e garantia de previsibilidade e rentabilidade para o cálculo empresarial

Fonte: Elaboração própria

3.2 FUNDAMENTOS DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o direito ao trabalho digno aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do emprego público, estamos na realidade falando de parcela significativa de postos de trabalho criados por decisão e demanda da sociedade e do Estado com vistas tanto à gestão dos monopólios estatais quanto à oferta de bens e serviços públicos à população.

Historicamente, o emprego público nos Estados Modernos, em oposição aos Estados absolutistas e totalitários, apresenta quatro fundamentos presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber:

1. estabilidade na ocupação, conquistada por critérios impessoais e meritocráticos para a proteção contra arbitrariedades cometidas pelo Estado-empregador;
2. remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral;
3. qualificação elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e
4. cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

O reforço destes fundamentos deve constituir as bases de uma Reforma Administrativa republicana e democrática.

A estabilidade na ocupação remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação, transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação impessoal/profissional. Assim, o corpo funcional foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis.

Na direção inversa, como visto, a Reforma Administrativa do Governo Federal propõe a flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, inserindo os princípios da rotatividade e da insegurança não apenas junto aos servidores que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, mas sobretudo, considerando-se também a política permanente de austeridade, insegurança na própria sociedade (e no mercado) quanto à provisão futura de bens e serviços públicos necessários à sua manutenção e reprodução. Permanência e previsibilidade, portanto, são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que se beneficia da prática da estabilidade e da proteção do corpo funcional estatal.

// QUADRO 6: REFORMA ADMINISTRATIVA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA X REFORMA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA DO GOVERNO FEDERAL
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.

Além dos fatores históricos mencionados, outra razão para a estabilidade relativa dos servidores reside na preocupação em se evitar o comando tirânico e o patrimonialismo na administração em detrimento do interesse público. Ou seja, a estabilidade funcional dos servidores está atrelada à distinção entre público e privado e à separação do administrador do político.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 promoveu significativo avanço com o ingresso exclusivo via concurso no serviço público, estabilidade funcional, garantia de pluralidade de formações, vocações e de preferências ideológicas dentro do Estado, bem como proteção 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) como controle social direto por meio da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos. À sociedade e à democracia seguramente não interessam a fragilização desse arcabouço.

As demais linhas mestras de uma reforma centrada na republicanização e democratização do Estado derivam das considerações anteriores.

A remuneração adequada e previsível no tempo é condição de segurança financeira e 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. Remuneração adequada e previsível também para dificultar ao máximo qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou outro tipo de corrupção.

Por seu turno, a qualificação elevada desde o início da carreira e o processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional se impõem no serviço público, devido tanto à amplitude dos temas abarcados pelas políticas públicas, como à sua complexidade em contextos onde heterogeneidade e mudanças são as normas. Ambas as exigências colocam grandes desafios às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico dos novos servidores desde a seleção por concurso, passando por trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, além do estabelecimento de critérios objetivos de avaliação e desempenho tanto dos servidores quanto das chefias e dos órgãos e repartições. A complexidade da gestão de pessoal no serviço público, portanto, não se presta ao simplismo da proposta governamental de reforma do RH centrada na oferta de incentivos individuais, induzindo o servidor a um processo de especialização descontextualizado e a uma concorrência nefasta à cooperação e ao interesse público.

Por fim, a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional emerge como corolário dos fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade, dos custos e ganhos monetários por trabalhador. No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo controversa, pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é gerar lucro, mas sim valor social, cidadania e bem-estar para o conjunto da população. Por esta e outras razões, a cooperação (ao invés da competição) é que precisa ser incentivada e valorizada no setor público.

4 DIRETRIZES PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA

Diante do exposto, e visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para 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, soberano, includente e sustentável.

- Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.
- Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, à transparência, à autonomia, à mobilidade e à responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.
- Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.

- Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
- Medidas de recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica dos investimentos e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social no médio e longo prazos.
- Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Uma refundação democrática do Estado deve ancorar a Administração Pública em novas bases, assentadas no aprofundamento permanente da soberania popular, na defesa diuturna da vontade geral da população, no combate sem tréguas às desigualdades de toda ordem e na busca incessante pela formação de uma opinião pública livre e plural.

ENTIDADES QUE APOIAM ESTA PUBLICAÇÃO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMISTAS PELA DEMOCRACIA

ABJD
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA

ADVOGADOS E ADVOGADAS PELA DEMOCRACIA
ADJC
JUSTIÇA E CIDADANIA

APD
Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia

Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas

CONTRAF, CTB, CUT, FENAE, FNP, FUP, NCST, e UGT.

FONACATE
Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado

AACE, ADB, ADPF, AFIPEA-SINDICAL, ANADEF, ANADEP, ANAFE, ANAPE, ANESP, ANFFA SINDICAL, ANFIP, ANPM, ANPPREV, AOFI, APCF, ASSECOR, AUDITAR, CONAMP, FEBRAFITE, FENAFIM, FENAFISCO, SINAGÊNCIAS, SINAIT, SINAL, SINDCVM, SINDIFISCO NACIONAL, SINDILEGIS, SINDPFA, SINDSUSEP, SINPROFAZ, UNACON SINDICAL e UNAFISCO NACIONAL.

Observatório da Democracia

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

ARCA Desenvolvimento

AFBNDES, AFIPEA-SINDICAl, AJT, ANDEPS, ASCEMA, ASCON, ASCT, ASFOC, ASMINC, ASSECOR, COIAB, INDIGENISTAS ASSOCIADOS e UNACON SINDICAL

PLATAFORMA PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO

FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ECONOMISTAS PELA DEMOCRACIA

ABJD ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA

ADJC ADVOGADOS E ADVOGADAS PELA DEMOCRACIA JUSTIÇA E CIDADANIA

APD Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia

Comitê Nacional em Defesa das Empresas Públicas

FONACATE Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado

Observatório da Democracia

ARCA Desenvolvimento

PLATAFORMA PELA REFORMA DO SISTEMA POLÍTICO