

A stylized map of Brazil in a dark teal color, overlaid with a light teal grid. The map shows state boundaries and is centered on the continent. The text is overlaid on the map.

O LUGAR DO FUNCIONALISMO  
**ESTADUAL E MUNICIPAL**  
NO **SETOR PÚBLICO**  
NACIONAL (1986-2017)

FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM  
DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO

FRENTE PARLAMENTAR MISTA EM DEFESA DO SERVIÇO PÚBLICO

O lugar do funcionalismo estadual e municipal no setor público nacional (1986-2017) - 1ª ed - Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea, 2020.

ISBN 978-85-906671-4-8

1. Estado Nacional. 2. Serviço Público. 3. Administração Pública. 4. Desenvolvimento.

Brasília-DF, janeiro 2020

## ENTIDADES QUE APOIAM ESTA PUBLICAÇÃO

### SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS COLABORADORES

**ORGANIZADORES:** Bráulio Santiago Cerqueira, Félix Lopez e José Celso Cardoso Jr.

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

### EDITORIAL

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ECONOMISTAS PELA  
DEMOCRACIA





# SUMÁRIO

- 1 Funcionalismo e federalismo na mira do governo federal: o “Plano Mais Brasil” — 7
- 2 O espaço do setor público no total de vínculos formais (1986-2017) — 11
- 3 O espaço dos estados e municípios no total de vínculos públicos (1986-2017) — 13
- 4 Características dos vínculos públicos nos estados e municípios (1986-2017) — 15
- 5 Escolarização da força de trabalho ocupada no setor público brasileiro — 19
- 6 Remunerações no setor público, por poderes e nível federativo — 23
- 7 Remunerações no setor público: aspectos regionais, estaduais e municipais — 27
- 8 Despesa com servidores ativos nos níveis estadual e municipal — 31
- 9 Especificidades da ocupação no setor público: *proteção, remuneração, qualificação e cooperação* como fundamentos do funcionalismo público em sociedades contemporâneas civilizadas — 33
- 10 Conclusões gerais e recomendações para uma reforma republicana e democrática do Estado e da Administração Pública brasileira — 39



# 1 FUNCIONALISMO E FEDERALISMO NA MIRA DO GOVERNO FEDERAL: O “PLANO MAIS BRASIL”

Mais uma vez os servidores públicos civis são escolhidos como bodes expiatórios da crise pela qual passa o país. Em novembro de 2019 o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional o “Plano Mais Brasil”, um conjunto amplo de medidas que: 1. aprofundam a austeridade fiscal por meio da redução a qualquer custo da folha de pessoal; 2. reconfiguram o pacto federativo e; 3. reformulam toda a legislação de fundos públicos.

A aposta redobrada na austeridade inclui redução da jornada e dos salários do funcionalismo em até 25%, suspensão de concursos, proibição de progressões funcionais (exceto para militares, judiciário, membros do Ministério Público, diplomatas e policiais), flexibilização das aplicações mínimas em saúde e educação e esvaziamento do BNDES via subtração de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No âmbito do planejamento orçamentário, pretende-se extinguir o Plano Plurianual (PPA). Estas medidas são apontadas como necessárias para que, nos próximos 10 anos, R\$ 50 bilhões adicionais sejam convertidos em investimentos federais.

O federalismo é virado pelo avesso. Sem contrangimentos, propõe-se a extinção de 23% dos municípios brasileiros com baixa capacidade arrecadatória, sem qualquer consulta à população. Acena-se com mais recursos para Estados e municípios, via ampliação de repasses federais, mas se veda o socorro futuro da União aos entes federados em dificuldades fiscais.

O Plano é ainda complementado pela “Proposta de Emenda Constitucional (PEC) dos Fundos Públicos”, que confere maior flexibilidade para abatimento da dívida pública com recursos de fundos de diversas fontes originalmente criados com outros propósitos.

Consubstanciado em três PECs (186, 187 e 188 / 2019) que alteram mais de 30 páginas da Constituição Federal, busca-se (i) a sustentabilidade de um teto de gastos federal que na prática é inexecutável, (ii) a flexibilização do orçamento com a desvinculação de recursos das políticas sociais e (iii) nova rodada de cortes de despesas em estados e municípios em troca de ampliação de repasses federais.

O roteiro, infelizmente, é conhecido: mais uma vez – como na PEC do teto de gastos, ou na reforma trabalhista ou ainda na reforma previdenciária – as autoridades econômicas evocam a lógica da austeridade e do minimalismo estatal para justificarem cortes indiscriminados de despesas e fragilização de direitos que prejudicam a gestão pública e o atendimento às necessidades da população, além de não representarem estímulos à atividade econômica e ao investimento. Avança-se sem rodeios na constitucionalização da austeridade, ao ponto de se incluir um “direito ao equilíbrio fiscal intergeracional” no capítulo dos direitos sociais!

Pergunta-se: por que reduzir a jornada de trabalho e as remunerações do funcionalismo

federal se os próprios números do governo revelam estabilidade e nenhum descontrole dessas despesas ao longo dos anos? (Ver seção 8 deste documento)

Se as despesas com servidores da União não apresentam descontrole algum, o quantitativo da força de trabalho nos governos federal, estaduais e municipais está longe do excesso, pelo contrário (ver seção 2 deste documento). No país como um todo, os empregados no serviço público representam 12% da população ocupada contra 21% na média da OCDE. Hoje na União o número de servidores civis em atividade é igual ao de 1991, enquanto nesse período a população cresceu em torno de 30%. Além disso, cerca de 20% deste contingente encontra-se em abono permanência, isto é, pode se aposentar a qualquer momento. Achar jornada e vencimentos promoverá nova corrida por aposentadorias, reduzindo mais do que proporcionalmente o número de horas trabalhadas, comprimindo e precarizando a oferta de serviços públicos. Por essa razão, e porque afronta o princípio da irreduzibilidade salarial, a proposta do governo flerta com a insegurança jurídica, devendo, se aprovada e implementada, suscitar judicialização.

O governo argumenta que os cortes de salários, assim como de aposentadorias do Regime Geral (reforma da previdência), do abono salarial, na educação e na saúde, abririam espaço fiscal para ampliação do investimento público. Isso, no entanto, não procede, uma vez que o teto de despesas criado em 2016 tende a recolocar permanentemente a necessidade de redução de despesas, exceto as financeiras. Em 20 anos o enxugamento da máquina pública e das políticas sociais necessário ao cumprimento da regra chega a 40%, ou seja, os cortes propostos nas remunerações, aposentadorias e nas políticas sociais serão sempre insuficientes para atender a dose exigida de austeridade, o que suscitará novos cortes, e não o aumento do investimento, num ciclo vicioso.

Outro problema da justificação do “Plano Mais Brasil” é sustentar que a “despesa

total do governo” seja de 49,2% do PIB sem qualquer amparo ou nota metodológica. As Contas Nacionais publicadas pelo IBGE mostram que o consumo do governo nos três níveis da federação é de 20% do PIB; somando-se o investimento público e as transferências às famílias, exceto juros líquidos, chega-se a cerca de 35% do PIB. Por sua vez, o Fiscal Monitor do FMI estimava, para 2018, o total de despesa do Governo Geral brasileiro em 38,1% do PIB. Pode-se especular que o número inchado pelo governo inclua transferências brutas de juros às famílias (mas o problema alegado pelo “Plano Mais Brasil” não seria o gasto primário?), que chegam a 9% do PIB brasileiro; ou ainda, inclua despesas contábeis intra-orçamentárias, como as contribuições patronais aos Regimes Próprios de Previdência, próximas a 2,5% do PIB. Em verdade, o suposto gigantismo do Estado brasileiro, alegado por autoridades econômicas ultraliberais, ajuda a justificar o injustificável numa proposta que em tese pretende ampliar o investimento na economia: “menos banco (público de investimento – BNDES), mais desenvolvimento”.

O discurso oficial também fala em “explosão da dívida pública” desde 2015. Ocorre que, precisamente, a partir daquele ano os gastos primários pararam de crescer ou aumentaram muito pouco. O que explica a deterioração do resultado fiscal nominal e o crescimento da dívida foram a queda da atividade e da arrecadação e a alta da taxa de juros até 2016. Cortar indiscriminadamente e de forma permanente a despesa com consumo, transferências sociais e investimento do governo vem contribuindo para que a lenta recuperação em curso da economia se apresente como a pior retomada da história republicana já registrada.

Num aspecto pode-se concordar com o Ministério da Economia: “se nada for feito o investimento público tenderá a zero”. Mas o “Plano Mais Brasil” não resolve o ciclo vicioso da austeridade porque propõe justamente o aumento da dose de um remédio que não funciona. Não só o investimento público “tende a zero”, o país tende ao colapso se



nada for feito ou se continuarmos fazendo mais do mesmo. De acordo com projeções do mercado compiladas pelo Banco Central, somente ao final de 2021 o PIB terá voltado ao patamar de 2014. Desde aquele ano, a taxa de desemprego saltou de 6,5% para 12,0% da força de trabalho. De acordo com o IBGE, além dos atuais 12,5 milhões de desempregados, o Brasil registra 41,3 milhões de empregados sem carteira ou por conta própria sem CNPJ, o que significa metade da força de trabalho desempregada ou na informalidade. Enquanto isso, desde 2015, a desigualdade, a pobreza e a extrema pobreza voltaram a crescer. É o que evidencia a Síntese de Indicadores Sociais (IBGE): o Índice de Gini subiu 4% entre 2014 e 2018, registrando aumento da desigualdade; a extrema pobreza aumentou de 4,5% da população para 6,5%; e a pobreza subiu do mínimo de 22,8% da população para 25,3%.

Alternativas para o enfrentamento da crise fiscal, econômica e recuperação das políticas públicas existem, como as apresentadas pelos servidores nos documentos **Reforma Tributária Solidária** (ANFIP e FENAFISCO) e **Reforma Administrativa do Governo Federal: contornos, mitos e alternativas** (FONACATE). Do lado da receita, que somente se recuperará com a volta do crescimento econômico sustentado, a progressividade pode orientar uma reforma que volte a taxar lucros e dividendos das pessoas físicas, aumente as alíquotas do imposto de renda para os mais ricos, deixe de isentar proprietários de helicópteros do IPVA etc. Do lado do gasto, num país como o Brasil que emite sua moeda e é credor em dólares, as restrições às despesas não são intrinsecamente financeiras, mas em geral auto-impostas na forma da legislação. Recursos para investir existem, seja financeiros no Tesouro Nacional com mais de R\$ 1,0 trilhão em caixa, seja na economia que conta com alta capacidade ociosa e amplo contingente de desempregados e subempregados passíveis de serem mobilizados. Aumentar o investimento público federal em R\$ 50 bilhões, não em 10 anos como prevê o governo, mas já em 2020 para que ao menos se volte ao patamar

real de 2014, requer, para além do resgate do planejamento e da coordenação entre governo, estatais e empresas privadas, a revisão de regras fiscais disfuncionais (ou em desuso em todo o mundo, como a regra de ouro) ao momento cíclico da economia, à recuperação do emprego e à geração de renda.

Nada em política é impossível, mas dificilmente o Ministério da Economia – cuja criação redundou na extinção dos Ministérios do Planejamento, do Trabalho e da Indústria, e que possui em sua estrutura uma “Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados” – caminhará na construção desta outra agenda focada na recuperação do emprego, da produção e no combate direto às desigualdades regionais e socio-econômicas. O “Plano Mais Brasil” evidencia isso ao usar mais uma vez a austeridade e agora uma projeção irreal de crescimento (modestíssimo) do investimento federal como pretexto para nova e gravíssima rodada de fragilização de direitos, mercantilização de políticas sociais e implosão do pacto federativo.

\*\*\*

Diante destes equívocos do ultraliberalismo governamental, factuais e de diagnóstico, e em continuidade ao esforço de subsidiar e qualificar o debate público sobre temas tão complexos, o Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, com apoio do Fonacate apresenta neste documento um panorama acerca do funcionalismo público nos âmbitos estadual e municipal. Seu principal objetivo consiste em situar os vínculos públicos de estados e municípios no conjunto do setor público e prover insumos para discussão mais sólida sobre as transformações na distribuição da força de trabalho no setor público brasileiro. Em particular, interessa à Frente apontar alguns aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público, dentre os quais:

- Que é enganoso falar em “funcionalismo público” como se fosse um todo homogêneo e indiferenciado. É impor-

tante diferenciar as características do funcionalismo “municipal”, “estadual” e “federal”, bem como diferenciar as suas características em cada um dos três poderes da União;

- Que é igualmente enganoso aglutinar as despesas com pessoal nos três níveis da federação e nos três poderes da União como se possuíssem os mesmos determinantes, a mesma dinâmica e composição e as mesmas características gerais. É fundamental tratar, separadamente, as despesas segundo os diversos grupos e subgrupos específicos, como por exemplo, servidores ativos e inativos etc., de acordo com os objetivos específicos pretendidos;
- Tanto a evolução quantitativa de trabalhadores no setor público, como a evolução quantitativa da despesa com pessoal, possuem determinantes, especificidades e implicações próprias em cada caso que se queira estudar, razão pela qual a complexidade do tema desaconselha tratamentos uniformes, generalizantes ou aparentemente rápidos e fáceis;
- Do mesmo modo, comparações com o setor privado que não levem em consideração essas e outras advertências metodológicas, não podem ser consideradas úteis para nenhuma finalidade;
- Como exemplo: 60% dos vínculos totais no setor público são municipais. A

maioria vinculada à prestação básica de serviços sociais e com remunerações inferiores aos demais níveis federativos e poderes da União, além de inferiores, em vários casos, às remunerações observadas no setor privado para funções similares tais como professores do ensino fundamental, médicos e enfermeiros, profissionais que atuam em ramos da segurança etc. Isso significa que comparações público x privado, para serem metodologicamente corretas e úteis, deveriam priorizar os dados municipais, foco deste estudo.<sup>1</sup>

- Aqui, portanto, utilizam-se dados construídos a partir da RAIS, que não inclui trabalhadores informais, os quais representam aproximadamente 40% da população ocupada no Brasil. Além disso, de acordo com procedimentos metodológicos utilizados na Plataforma Atlas do Estado Brasileiro (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), foi utilizada a Tabela de CNPJs da Receita Federal para validar e corrigir a classificação dos entes públicos disponíveis na RAIS. Por fim, realizou-se a exclusão das empresas públicas, pela dificuldade de diferenciar empresas de capital misto e empresas apenas públicas, bem como atribuir adequadamente os seus níveis administrativos.



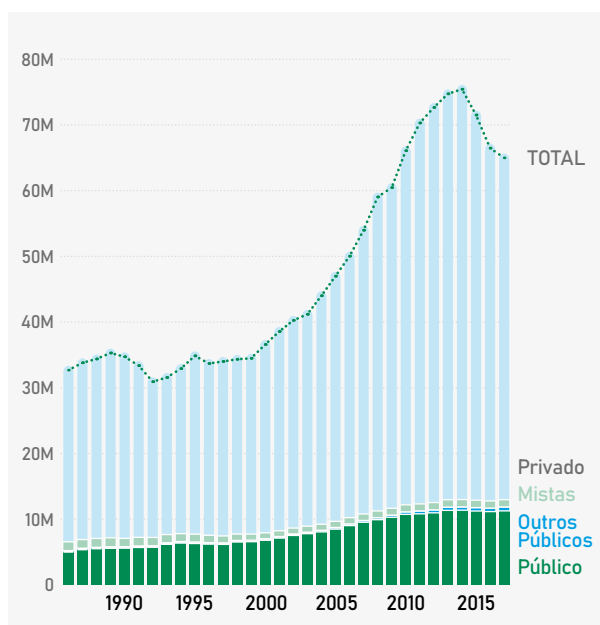
1 Comparações público x privado em termos de remunerações serão objeto de um documento específico ainda em elaboração.

# 2

## O ESPAÇO DO SETOR PÚBLICO NO TOTAL DE VÍNCULOS FORMAIS (1986-2017)

O total de vínculos de trabalho formais no país – público e privado – aumentou 97%, de 33 milhões para 66 milhões, entre os anos de ponta desse estudo: 1986 e 2017. O ápice ocorreu em 2014, com o registro de 76 milhões de vínculos (128% a mais em relação a 1986). O total de vínculos no setor público, no mesmo período, aumentou de 5 para 11,7 milhões – sem incluir as empresas públicas – cujo total declinou ao longo do tempo, o que representa uma expansão global de 130% em relação à 1986 e com crescimento anualizado de 2,6% – gráfico 1.

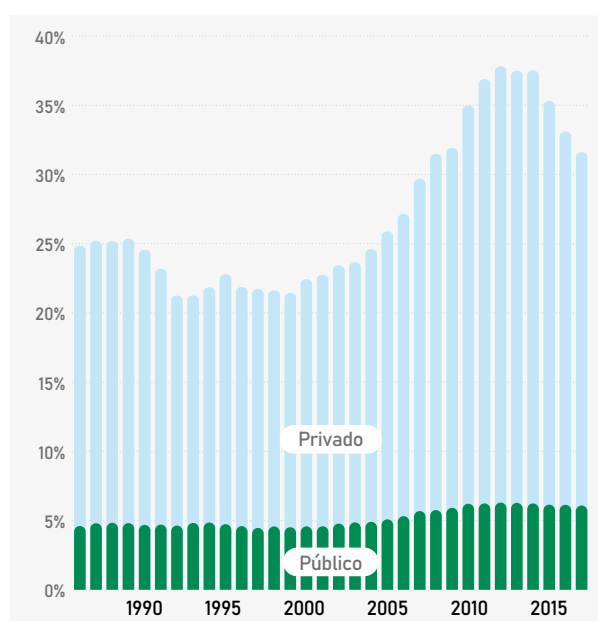
**// GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO TOTAL DE VÍNCULOS FORMAIS NO MERCADO DE TRABALHO (1986-2017).**



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

O total de vínculos públicos e privados passou de 25% para 32% da população. Considerando apenas o setor privado, o percentual subiu de 20% para 26%, mas o auge ocorreu com os 32% registrados em 2011. No setor privado formal houve expansão de 95% no total de vínculos. O setor privado reage de forma mais direta e imediata aos ciclos de expansão e retração da economia. Por isso, com a crise econômica que se arrasta desde 2015, a redução neste setor foi de aproximadamente 10 milhões de vínculos; de 63 milhões em 2014, para 53 milhões em 2017.

**// GRÁFICO 2: DENSIDADE DOS VÍNCULOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO BRASILEIRA (1986-2017).**



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

No caso do setor público, de 1986 a 2001 há certa estabilidade do percentual de vínculos públicos, em torno de 4% do total da população. Já entre 2002 e 2012 o percentual sobe gradualmente até 5,8% e, desde então, há certa estabilidade – gráfico 2.

Em geral, portanto, **o ritmo de expansão dos vínculos públicos acompanhou o ritmo de crescimento do setor privado – com variações em função dos movimentos cíclicos da economia ao longo do período estudado.**

O mesmo movimento ocorreu em relação à população. Como proporção da população

economicamente ativa, e considerando a série de dados disponíveis de 1992 a 2017, tem-se que na realidade o percentual de vínculos públicos passou de 9% a 11%, **desautorizando interpretações que insistem em falar em movimento explosivo do emprego público no Brasil.**

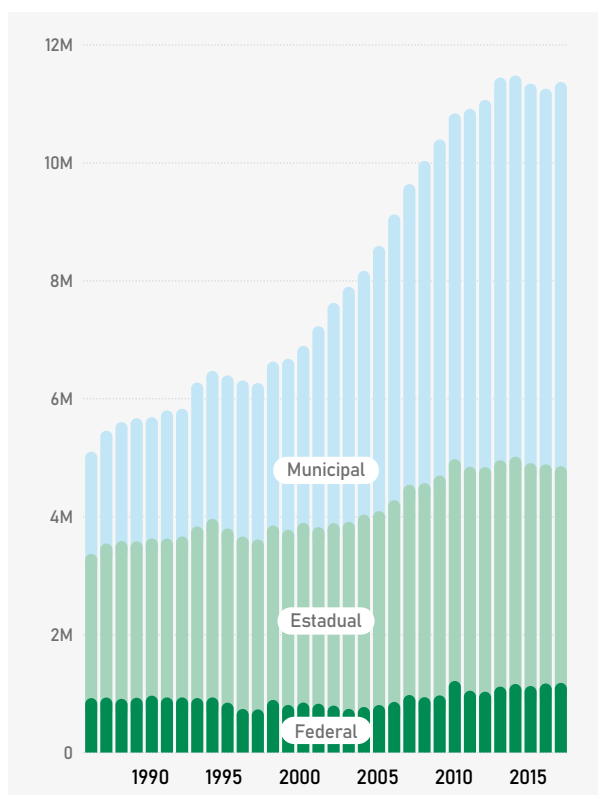
Em síntese: em 1986, 3,8% da população ocupavam vínculos públicos e 20,2% da população ocupavam vínculos formais privados. Em 2017 os valores eram, respectivamente, 5,5% e 25,5%.



## 3 O ESPAÇO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NO TOTAL DE VÍNCULOS PÚBLICOS (1986-2017)

Como se vê pelo gráfico 3, a expansão dos vínculos públicos se concentrou no nível municipal brasileiro. Entre 1986 e 2017, os vínculos públicos passaram de 1,7 milhões para 6,5 milhões nos municípios; de 2,4 milhões para 3,7 milhões nos estados e de pouco menos de 1 milhão para apenas 1,2 milhão no nível federal, considerando servidores civis e militares.

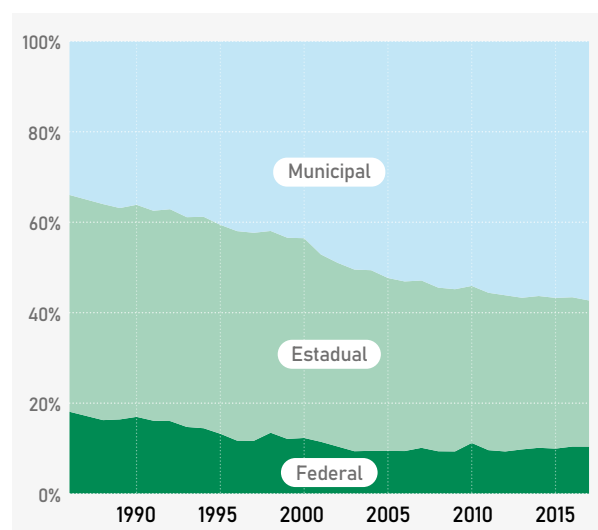
// GRÁFICO 3: TOTAL DE VÍNCULOS, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017)



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

Em termos percentuais, isso significou um salto de 34% para 57% nos vínculos municipais; rebaixamento de 48% para 32% nos vínculos estaduais e rebaixamento de 18% para 10% nos vínculos federais – gráfico 4.

// GRÁFICO 4: PROPORÇÃO DE VÍNCULOS PÚBLICOS, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017)

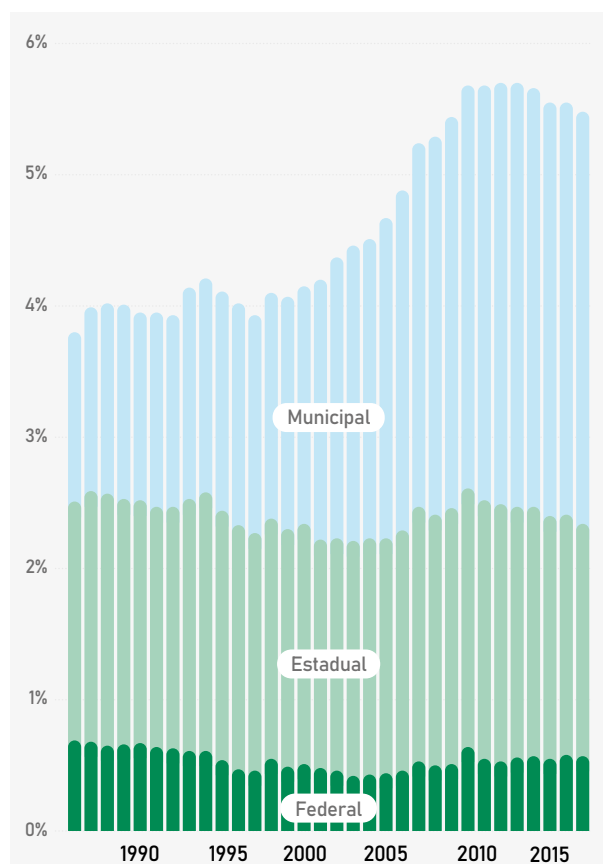


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Desta forma, **pode-se afirmar que o crescimento da densidade de vínculos no setor público é quase inteiramente explicado pela expansão dos vínculos públicos nos municípios.** Nestes, o percentual de vínculos no total da população aumentou quase constantemente, com maior intensidade a partir de 2000, estabilizando a partir de 2014. Considerando os anos de ponta do estudo, o

percentual de vínculos públicos municipais subiu de 1,3% em 1986 para 3,3% da população em 2017 – gráfico 5.

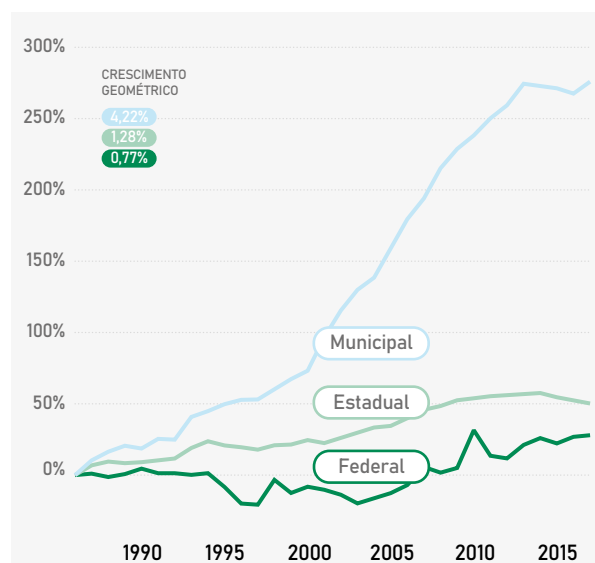
**// GRÁFICO 5: DENSIDADE DOS VÍNCULOS EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO BRASILEIRA (1986-2017)**



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

Os vínculos públicos nos estados se mantiveram praticamente estáveis ao longo do tempo, em torno de 1,8%. No nível federal, houve redução de 0,7% em 1986, para 0,4% em 2004 e, desde então, aumento para quase 0,6% em 2017, valor esse, entretanto, menor que o observado em 1986.

**// GRÁFICO 6: VARIAÇÃO ACUMULADA DO TOTAL DE VÍNCULOS PÚBLICOS, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017)**



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

Em síntese, **pode-se dizer que o fato do emprego público quantitativamente expressivo localizar-se no nível municipal, atrelado majoritariamente ao atendimento populacional direto em áreas da atuação estatal tais como serviços de saúde, assistência social e ensino fundamental, não deveria causar nem estranhamento nem reações contrárias.** Ainda que uma parte desse emprego em nível municipal esteja ligada à ampliação do número de municípios e das respectivas burocracias municipais, o fato é que o alargamento do atendimento populacional nas áreas citadas teria que acontecer de toda sorte. Ao menos era – e deveria continuar sendo – isso que se espera do processo histórico de ampliação da cobertura social por parte de governos organizados e informados pelos princípios da CF-1988.

## 4 CARACTERÍSTICAS DOS VÍNCULOS PÚBLICOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS (1986-2017)

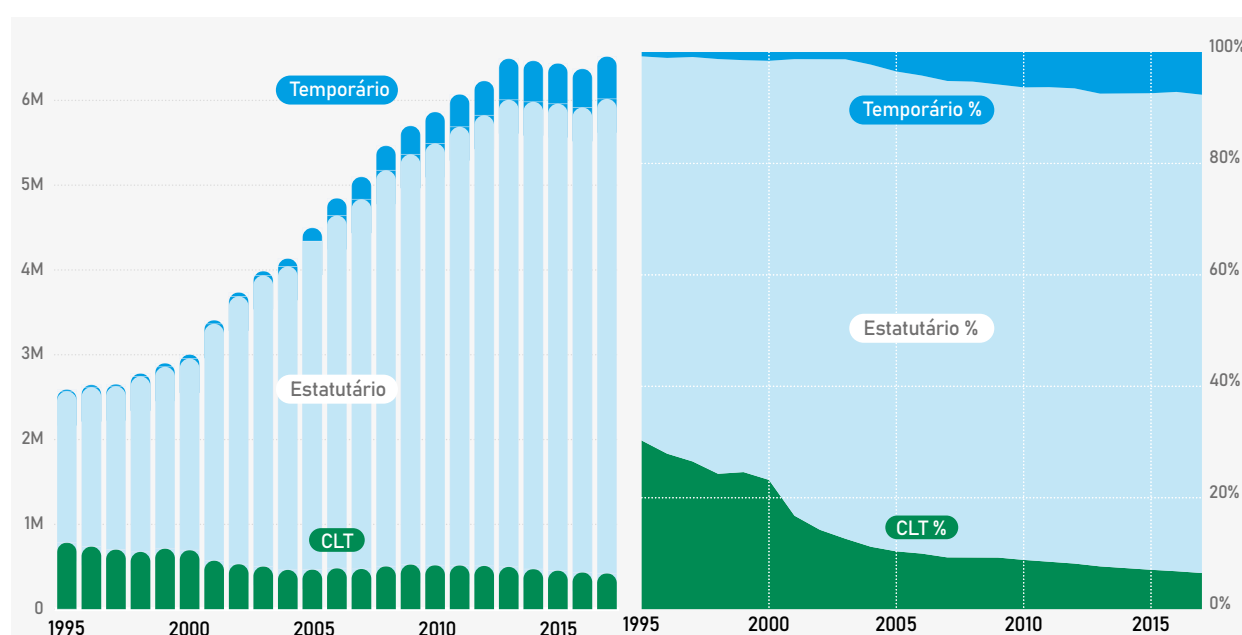
Do ponto de vista dos tipos de contratação vigentes, observa-se na **administração federal** que os vínculos estatutários (RJU) chegaram a 97% em 1996. A partir de 2011 se observa uma redução que chegou ao mínimo de 92% em 2017. Esse movimento se explica pelo crescimento da contratação temporária, tanto de 1998 a 2000, quanto em 2017, quando representa aproximadamente 5% dos vínculos totais na administração pública federal de então.

Nas **administrações estaduais**, o movimento é similar. O percentual de vínculos estatutários variou entre o mínimo de 88% em 1994,

ao máximo de 93% em 2000. As mudanças, em percentuais, ocorreram entre celetistas e temporários. Os celetistas caíram de 10% para 3% do total de vínculos estaduais e os temporários passaram de 2% a 8% deste total, apresentando crescimento quase contínuo ao longo do tempo.

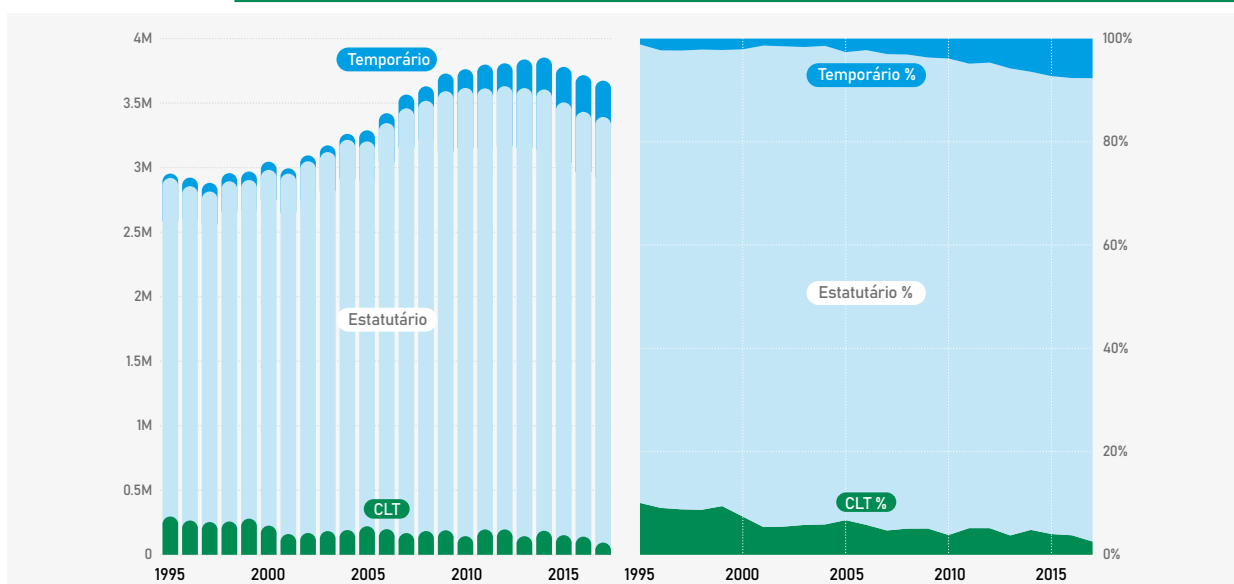
Nos **municípios**, por sua vez, os vínculos estatutários passaram de 66% para 86% do total municipal. Os vínculos celetistas caíram de 33% para 6% do total e os vínculos temporários aumentaram de 1% para 8% do total – gráfico 7.

### // GRÁFICO 7: VÍNCULOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO (1995-2017)



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

// GRÁFICO 8: VÍNCULOS PÚBLICOS ESTADUAIS, POR TIPO DE CONTRATAÇÃO (1995-2017)

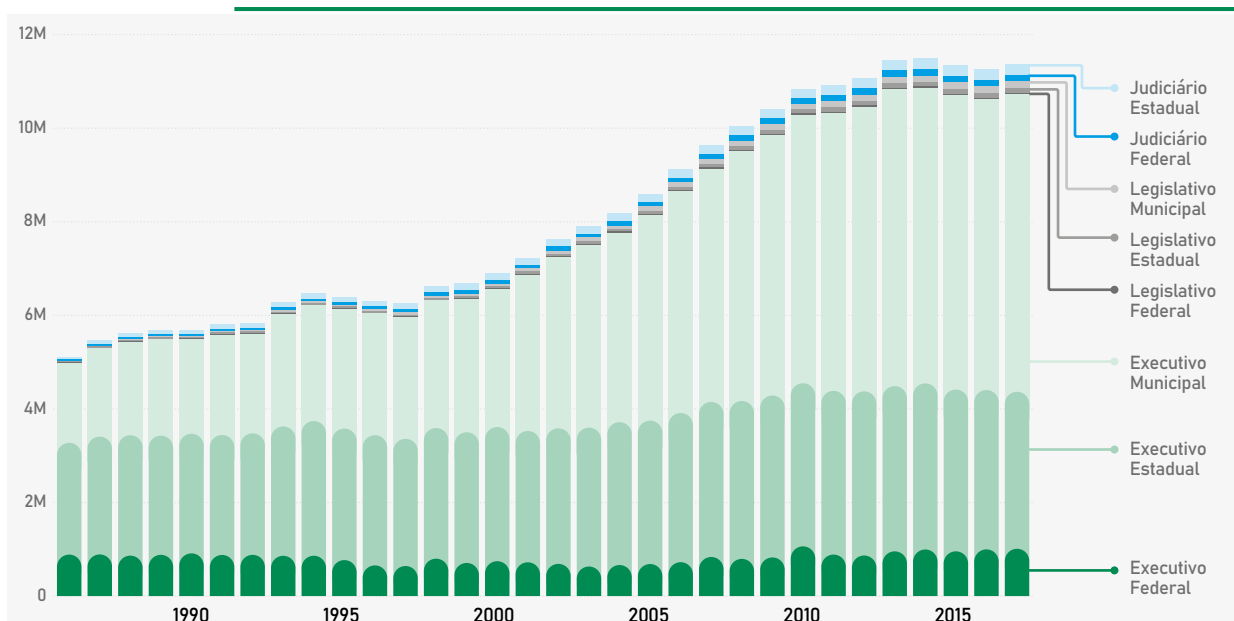


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA.

Quando olhamos a composição dos vínculos públicos pelos três grandes poderes da União, vemos que o **Poder Executivo** é responsável pela maior parte dos vínculos de trabalho no

setor público, mas os demais poderes ganharam espaço ao longo do tempo, em todos os níveis federativos – gráfico 9.

// GRÁFICO 9: COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS SEGUNDO OS 3 NÍVEIS DA FEDERAÇÃO E OS 3 PODERES DA UNIÃO (1986-2017)



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

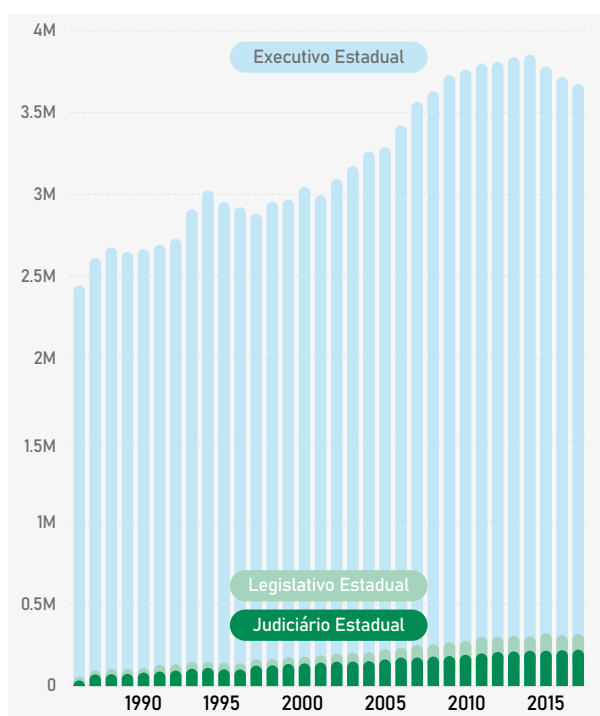
No nível federal, o Executivo respondia por 95% dos vínculos em 1986, participação que caiu para 85% em 2017. Esta redução se deve ao aumento do percentual relativo de vínculos no Legislativo e, principalmente, no Poder

Judiciário. O Poder Legislativo aumentou sua participação de 1,5% para 2,5% e o Judiciário aumentou sua participação de 3% para 12%, no mesmo período.



No **nível estadual**, o Poder Executivo respondia por 98% dos vínculos em 1986, percentual que se reduziu para 91% em 2017. A redução se deve ao aumento do percentual dos vínculos no Poder Legislativo estadual, que passaram de 1% para 3% e no Judiciário, cujos vínculos passaram de 1,4% para 6%, no mesmo período. Tal como observado no nível federal, a expansão dos vínculos públicos no Poder Judiciário foi, comparativamente, a mais vigorosa entre os poderes no nível estadual – gráfico 10.

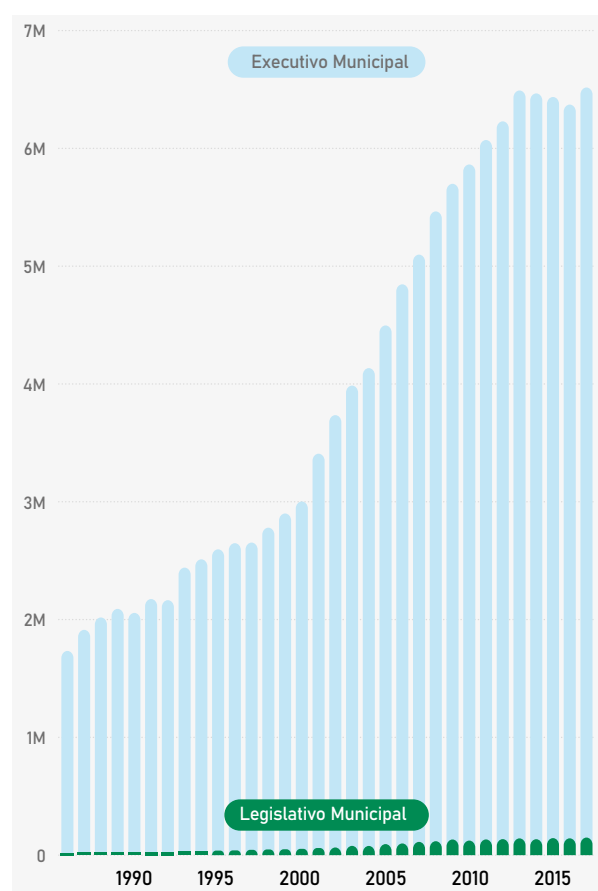
**// GRÁFICO 10: COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS SEGUNDO OS PODERES (EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO) EM NÍVEL ESTADUAL (1986-2017)**



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

No **nível municipal**, o Poder Executivo, que apresentou a maior expansão em termos absolutos entre todos os níveis e poderes, teve sua participação percentual reduzida de 99% para 97,8%, ao passo que o Poder Legislativo aumentou seu percentual de 1% para 2,2% do total de vínculos públicos de trabalho nos municípios – gráfico 11.<sup>2</sup>

**// GRÁFICO 11: COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS SEGUNDO OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM NÍVEL MUNICIPAL (1986-2017).**



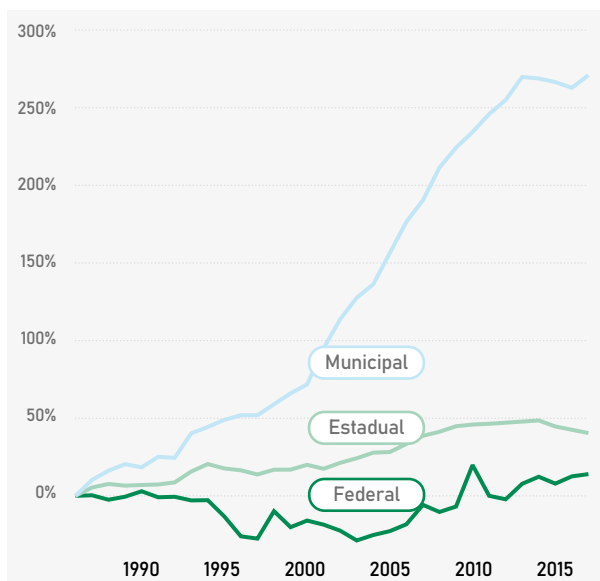
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

////////////////////////////////////

2 Como se sabe, não há expressão de poder judiciário no nível municipal.

Comparando a evolução entre os anos de ponta dessas séries estatísticas (1986 e 2017), tem-se que **o Poder Executivo Municipal apresentou expansão relativa de 271%, o Poder Executivo Estadual, expansão de 40%, e o Poder Executivo Federal, de apenas 14% entre 1986 e 2017** – gráfico 12.

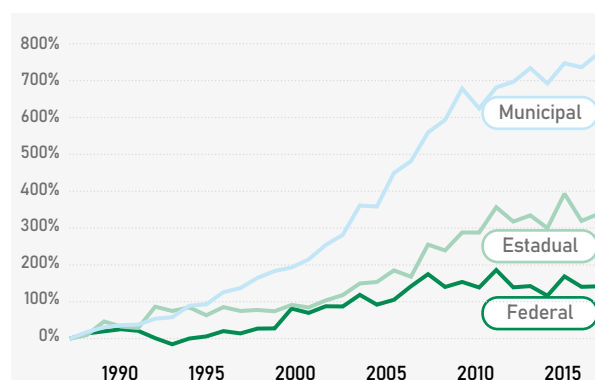
**// GRÁFICO 12: EXPANSÃO PERCENTUAL DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017)**



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

Quando a mesma comparação é feita em termos do **Poder Legislativo**, vemos que a sua expansão em nível Municipal foi da ordem de 774% (em termos absolutos, de 17 mil para 149 mil vínculos). Essa expansão em nível Estadual foi de 319% (de 22 mil para 96 mil vínculos). E no nível Federal, a expansão dos vínculos públicos no Poder Legislativo foi de 140% (de 12 mil para 30 mil vínculos) entre 1986 e 2017 – gráfico 13.

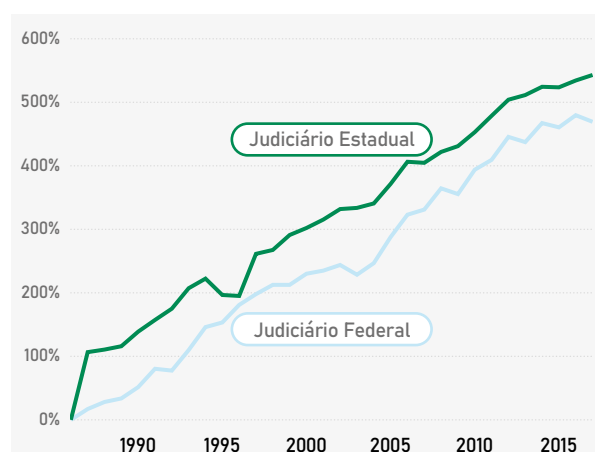
**// GRÁFICO 13: EXPANSÃO PERCENTUAL DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017).**



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

Por fim, em termos do **Poder Judiciário**, encontramos uma expansão de 543% (em números absolutos, de 34 mil para 222 mil vínculos) para o Poder Judiciário Estadual; e expansão de 469% (de 25 mil para 141 mil vínculos) para o Poder Judiciário Federal – gráfico 14.

**// GRÁFICO 14: EXPANSÃO PERCENTUAL DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER JUDICIÁRIO, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017).**



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

No Poder Judiciário federal, os vínculos passaram de 25 mil para 141 mil, e a taxa de crescimento anual foi de 5,8%. No Judiciário estadual, a expansão anual média foi de 6,2% e o total de vínculos saltou de 35 mil para 222 mil.

# 5 ESCOLARIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO OCUPADA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Os dados sobre escolaridade no setor público são cruciais para qualificar as informações sobre os servidores públicos, bem como para desmistificar afirmações infundadas sobre eficiência, eficácia e desempenho estatal na implementação de políticas públicas e prestação de serviços e entregas à população.

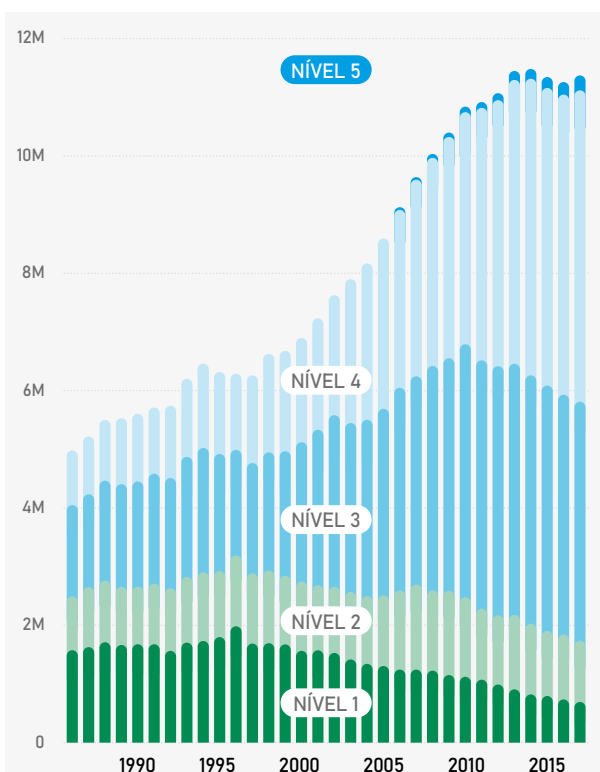
A qualidade das políticas públicas, bem como os graus de institucionalização e profissionalização do Estado em cada área de atuação governamental são tributários da escolarização que os servidores trazem consigo ao ingressarem no setor público e daquela obtida ao longo de seu ciclo laboral. Embora outros fatores influenciem o sucesso e a qualidade das políticas, tais como a disponibilidade de recursos, as regras institucionais etc., sabe-se que **recrutar pessoas com maior e melhor formação é desejável e indicativo de atri-**

**moramento dos quadros que manejam a entrega de bens e serviços aos cidadãos.**

Desta maneira, observa-se notável aumento da escolaridade média no âmbito da ocupação no setor público brasileiro, principalmente a partir de meados da década de 1990. **A expansão, em termos absolutos e relativos, ocorreu com vínculos públicos que possuem nível superior completo, que passaram de pouco mais de 900 mil para 5,3 milhões, de 1986 a 2017.**<sup>3</sup> Percentualmente, este nível saltou de 19% do contingente de vínculos em 1986 para 47% em 2017. Embora esse crescimento vigoroso da escolarização média também se observe entre servidores com ensino superior incompleto (ou médio completo), que passaram de 1,6 milhões (31% do total) para 4,1 milhões (36% do total), a expansão deste contingente estacionou e começou a diminuir a partir de 2011 – gráfico 15.

3 O **nível 1** compreende as pessoas com ensino fundamental incompleto, o **nível 2** compreende as pessoas com fundamental completo e médio incompleto, o **nível 3** as pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto, o **nível 4** compreende as pessoas com nível superior completo e o **nível 5** compreende pessoas com alguma pós-graduação, mesmo que incompleta.

// **GRÁFICO 15: EXPANSÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS NO BRASIL, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE (1986-2017)**



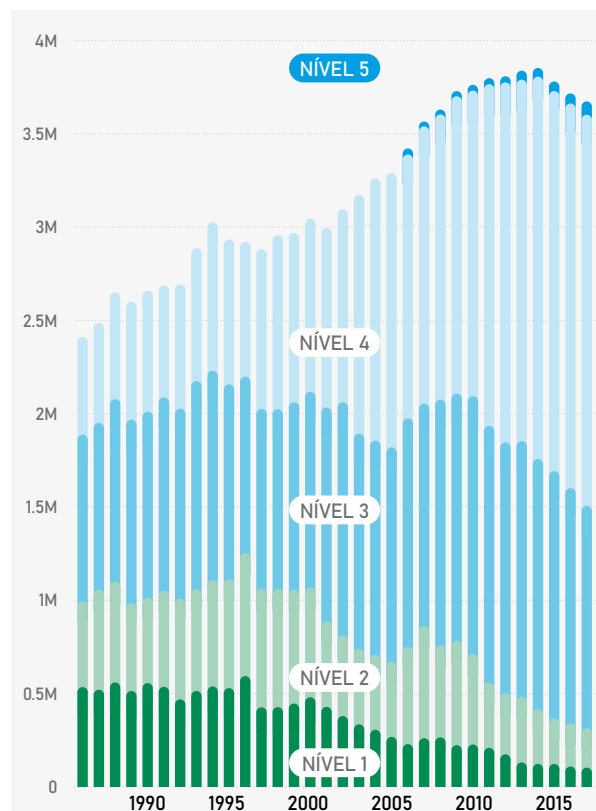
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

Esse movimento se deve à substituição de quadros com maior escolaridade, considerando que os contingentes com menores níveis de escolaridade ou se mantiveram constantes em termos absolutos e diminuíram em termos relativos, ou se reduziram até mesmo em termos absolutos. O nível 2, por exemplo, que representava 18% do total de vínculos em 1986, caiu para 9% em 2017. O nível 1 — ensino fundamental incompleto — que constituía 32% (1,6 milhão) do total em 1986, caiu para 6% (700 mil) em 2017. Por outro lado, **observa-se a partir de 2006 o crescimento visível dos vínculos com pós-graduação, aqui representado pelo nível 5 de agregação. Estes passaram de 47 mil para 255 mil, entre 2006 e 2017**, embora ainda representem apenas 2% do total de vínculos.

Nos **estados** da federação, houve redução do espaço relativo daqueles com até nível superior incompleto e ampliação relevante dos vínculos com nível superior completo. O

nível 1 se reduziu de 22% para 3%, o nível 2 de 19% para 6%, o nível 3 de 37% para 32%, enquanto no nível superior (nível 4) o seu peso relativo aumentou de 22% para 57% do total – gráfico 16.

// **GRÁFICO 16: EXPANSÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS NOS ESTADOS, POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE (1986-2017)**



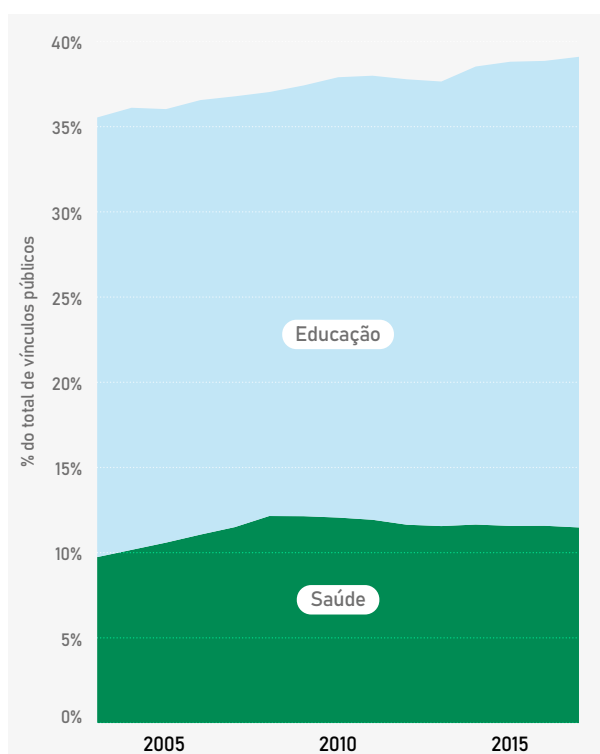
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – IPEA.

Nos **municípios**, a tendência de aumento de escolarização dos vínculos públicos foi também bastante acentuada. A escolaridade superior completa aumentou de 10% para 40% entre 1986 e 2017. A do ensino médio completo ou superior incompleto aumentou de 22% para 39% no mesmo período. Já a escolaridade de nível médio incompleto e nível fundamental caíram, respectivamente, de 14% para 10% e 53% para 9% do total, uma **demonstração clara do processo gradativo e contínuo de melhoria educacional no âmbito das ocupações no setor público municipal**.

Em parte, essa evolução está associada ao processo mais amplo de aumento de esco-

larização e de profissionalização como um todo em curso no âmbito do setor público em todos os níveis da federação e em todos os poderes da República. Chama atenção, nesse particular, que no **nível municipal**, apenas as ocupações que constituem o núcleo dos serviços de **saúde e educação** (professores, médicos, enfermeiros e agentes de saúde), correspondem atualmente a 40% do total dos vínculos públicos existentes – gráfico 17.

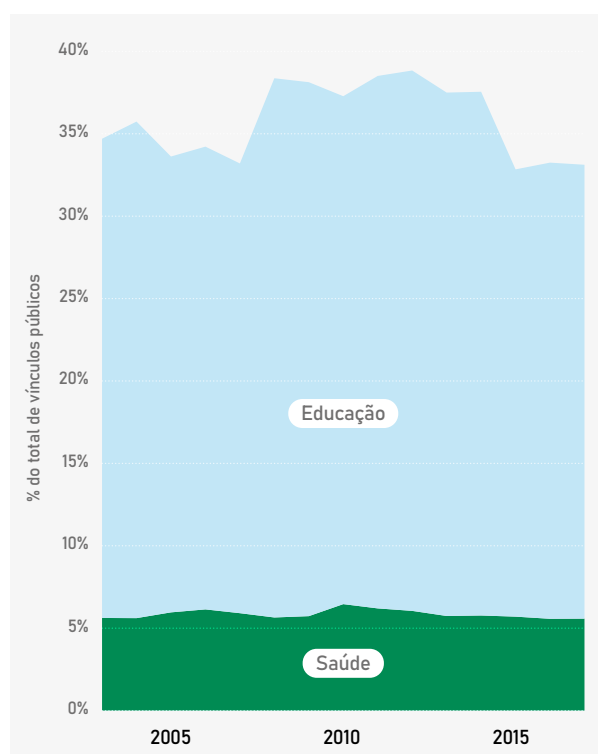
**// GRÁFICO 17: EXPANSÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS MUNICIPAIS NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO (2003-2017).**



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

Nos **estados**, o percentual de vínculos em **saúde e educação** é muito próximo do observado nos municípios, o que demonstra que **grande parte da ocupação no setor público, sobretudo desde a promulgação da CF-1988, está direta e positivamente associada à expansão das políticas de bem-estar social oferecidas pelos entes subnacionais ao conjunto da população brasileira** – gráfico 18.

**// GRÁFICO 18: EXPANSÃO DOS VÍNCULOS PÚBLICOS ESTADUAIS NAS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO (2003-2017).**



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

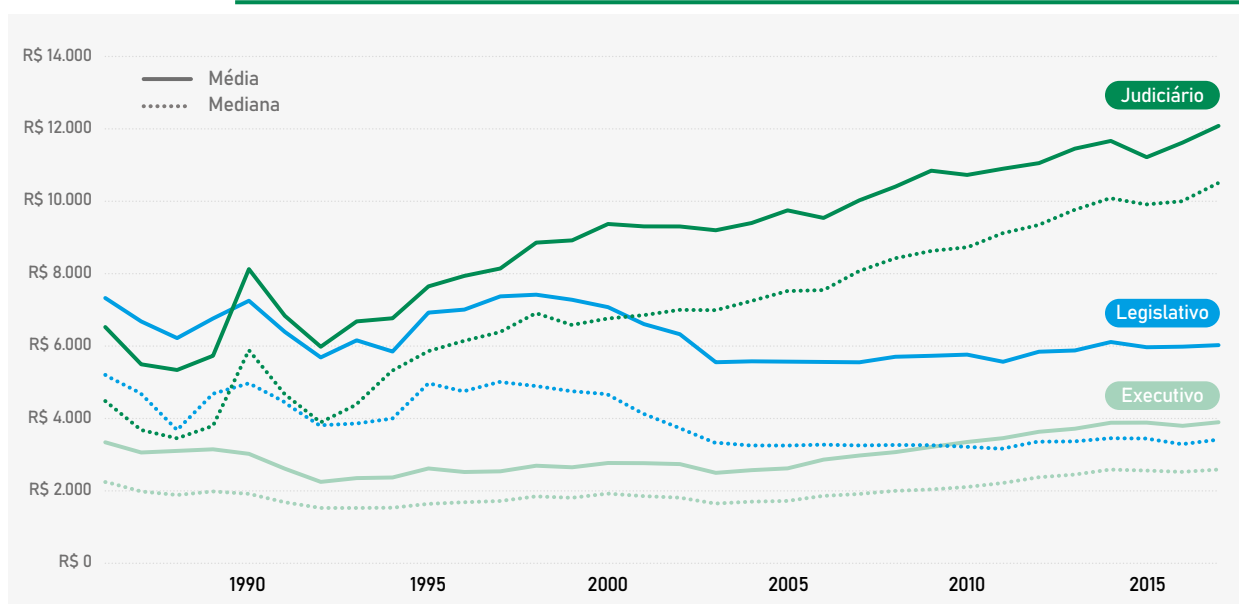


## 6 REMUNERAÇÕES NO SETOR PÚBLICO, POR PODERES E NÍVEL FEDERATIVO

A remuneração média mensal para o conjunto do **Poder Executivo**, considerando os três níveis federativos, aumentou em termos reais, de R\$ 3 mil em 1986 para R\$ 3,8 mil em 2017, o que representa um aumento médio anual real de 0,56% e **aumento real acumulado de apenas 20% em 30 anos**. Foi o menor aumento real entre os três poderes da União. Vê-se em geral que de 1986 até 1992 os salários médios caíram, possivelmente na esteira das sucessivas crises econômicas, inflação e das políticas do governo Collor. A partir de 1994, as remunerações no Executivo federal e municipal apresentaram tendência de crescimento, mas nos estados ela foi interrompida em 2014 – gráfico 21.

No **Executivo Federal**, o crescimento da remuneração teve início de modo mais consistente a partir de 1997, perdurando até 2010, quando se inicia trajetória de redução. Nesse Poder, a remuneração média real passou de R\$ 4.700 em 1986 para algo como R\$ 8.000 em 2017, um aumento médio anual real de 1,8%. No **Executivo Estadual**, a remuneração média real passou de R\$ 3.500 para R\$ 4.600, entre 1986 e 2017, com aumento médio anual real de 0,9%. Já no **Executivo Municipal**, a remuneração média real passou de R\$ 1.900 para R\$ 2.800 no mesmo período, com aumento médio anual real de 1,3%.

// GRÁFICO 19: EVOLUÇÃO REAL DA REMUNERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO, POR PODERES (1986-2017)



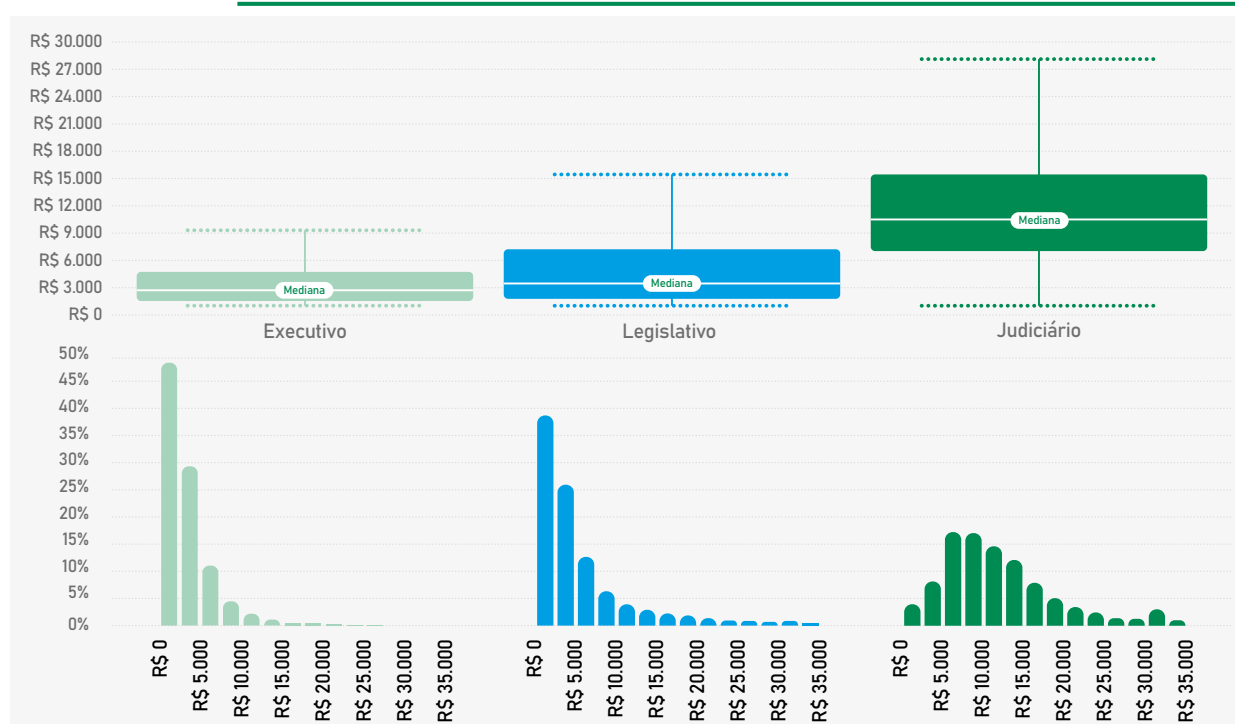
Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

A remuneração média mensal para o conjunto do **Poder Legislativo**, também considerando os três níveis federativos, caiu neste período. Em 1986, ela foi de R\$ 7,3 mil e, em 2017, foi de R\$ 6,5 mil, o que representa redução acumulada equivalente a 11%.

Por sua vez, a remuneração média mensal para o conjunto do **Poder Judiciário**, nos níveis federal e estadual, aumentou de R\$ 6,6 mil para R\$ 13 mil, no mesmo período. O

**crescimento médio anual real foi de 2,1% e o crescimento real acumulado foi de 96%, o maior de todos os três poderes da República.** Vê-se, portanto, que as remunerações do Poder Judiciário são superiores às do Poder Legislativo, que são superiores às remunerações do Poder Executivo. Essa diferença positiva a favor do Poder Judiciário aumentou a partir de meados dos anos 1990, mantendo-se crescente desde então – gráficos 19 e 20.

**GRÁFICO 20: DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DAS REMUNERAÇÕES NO SETOR PÚBLICO, POR PODERES (2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Em termos federativos, as remunerações médias mensais no **nível Federal**, considerando os três poderes juntos, são superiores aos demais níveis. Aumentaram, em termos reais, de R\$ 4,9 mil em 1986 para R\$ 9 mil em 2017, o que representou um aumento médio real anualizado de 1,9% e crescimento acumulado de 85% em 30 anos.

No **nível Estadual**, a remuneração média mensal passou de R\$ 3,6 mil para R\$ 5,1 mil em termos reais no mesmo período. Esta evolução representou um crescimento médio

anual de 1,1% e aumento real acumulado de 44%, considerando o conjunto dos três poderes nesse nível federativo.

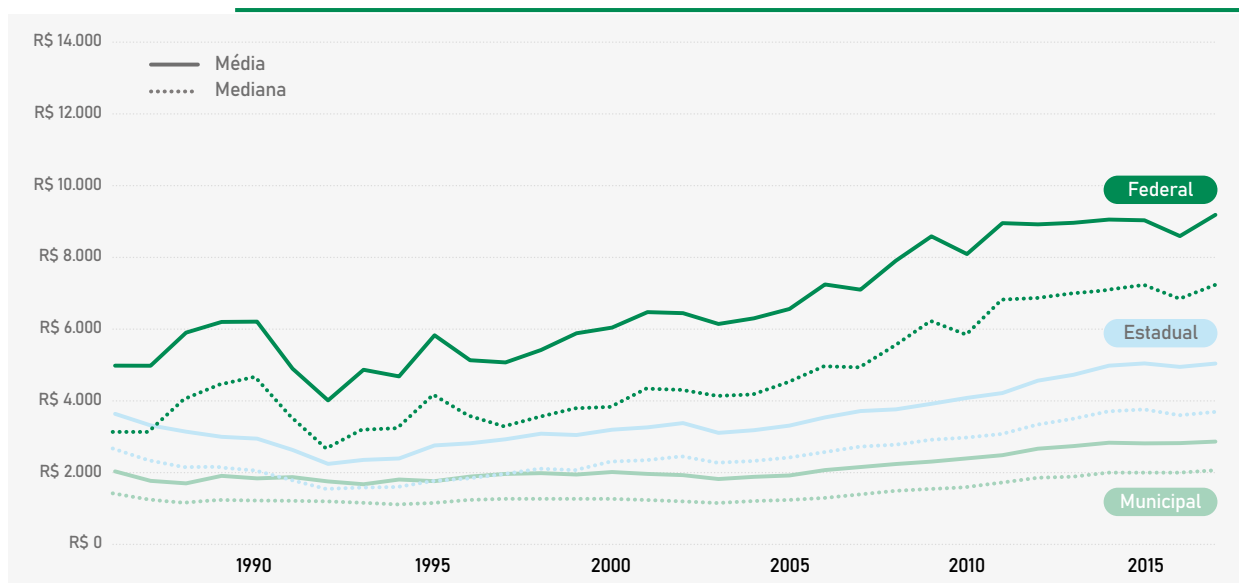
Por fim, no **nível Municipal**, a remuneração mensal média passou de R\$ 1,9 mil para R\$ 2,8 mil em termos reais, o que representou crescimento anual médio de 1,2% e aumento real acumulado de 50% para o conjunto das remunerações dos poderes executivo e legislativo em nível municipal – gráfico 21.



Constata-se, então, que as remunerações no nível Federal são superiores às remunerações médias no Nível Estadual, as quais são

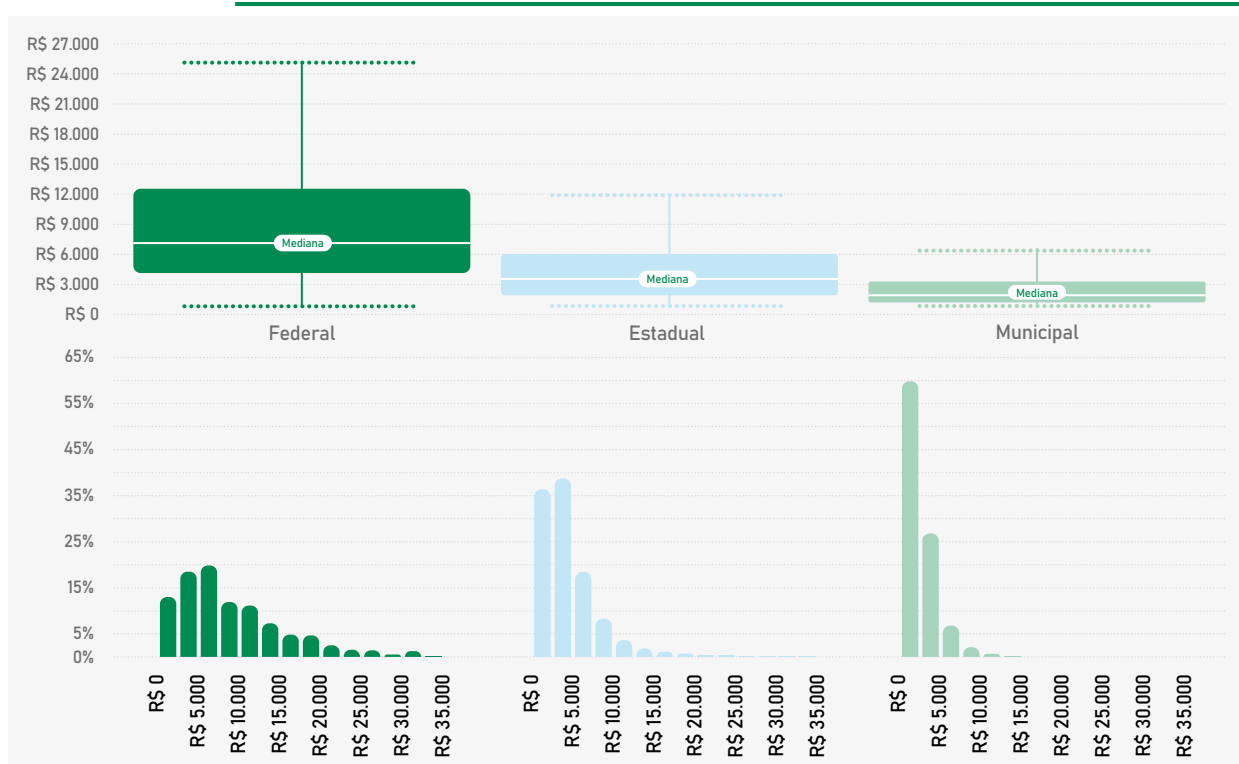
superiores às remunerações médias no Nível Municipal – gráficos 21 e 22.

**// GRÁFICO 21: EVOLUÇÃO REAL DA REMUNERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO, POR NÍVEL FEDERATIVO (1986-2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

**GRÁFICO 22: DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DAS REMUNERAÇÕES NO SETOR PÚBLICO, POR NÍVEL FEDERATIVO (2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.



# 7

## REMUNERAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: ASPECTOS REGIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS

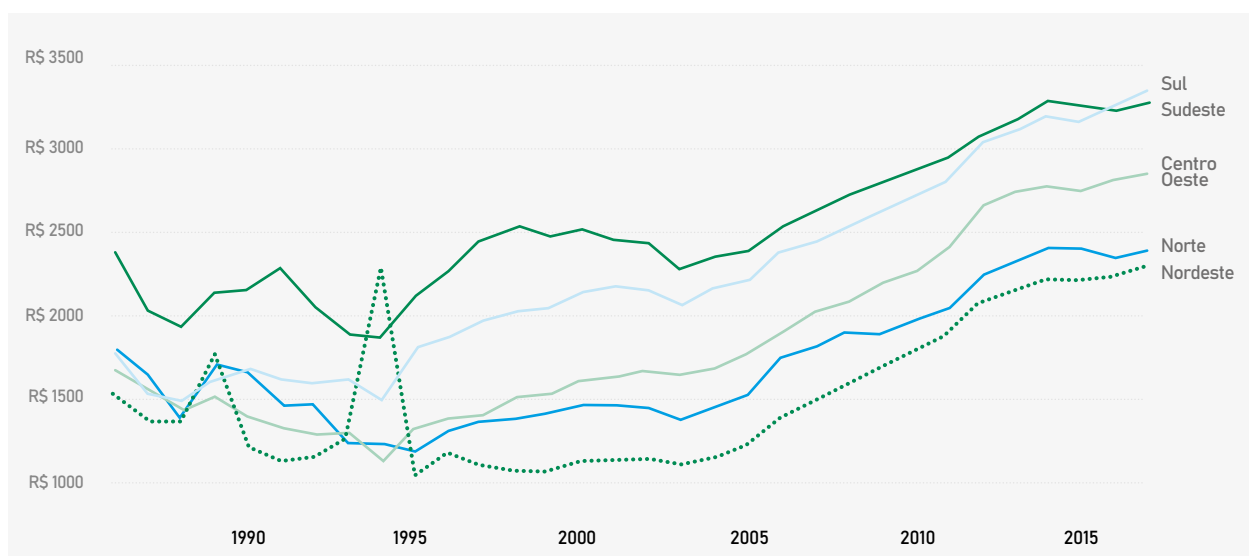
Num país heterogêneo e desigual como o Brasil, não surpreende que as remunerações mensais médias, por níveis da Federação e poderes da União, variem por grandes regiões e também pelos respectivos estados e municípios.

No **conjunto do setor público**, a região Centro-Oeste possui a maior remuneração média, puxada pela presença da capital federal que concentra grande parte da burocracia de nível federal do país. Essa região vem seguida pelas regiões Sul e Sudeste, com valores próximos entre si, e depois as regiões Norte e Nordeste.

Embora diferentes entre si, os valores seguem sempre as mesmas trajetórias, que são de tendência ao decréscimo até 1992, um período de leve crescimento até 2003 e, desde então, até 2014, crescimento continuado. Depois, estabilidade até 2017.

Já do ponto de vista das remunerações dos vínculos públicos **municipais**, vemos que as maiores remunerações estão concentradas nas regiões Sudeste e Sul. Na média da série histórica estudada, essas remunerações foram de, respectivamente, R\$ 2.500 e R\$ 2.200. Em seguida, a região Centro-Oeste (média de R\$ 1.800), Norte (média de R\$ 1.600) e Nordeste (média de R\$ 1.300) – gráfico 23.

// **GRÁFICO 23: REMUNERAÇÕES DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, POR GRANDES REGIÕES (1986-2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

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

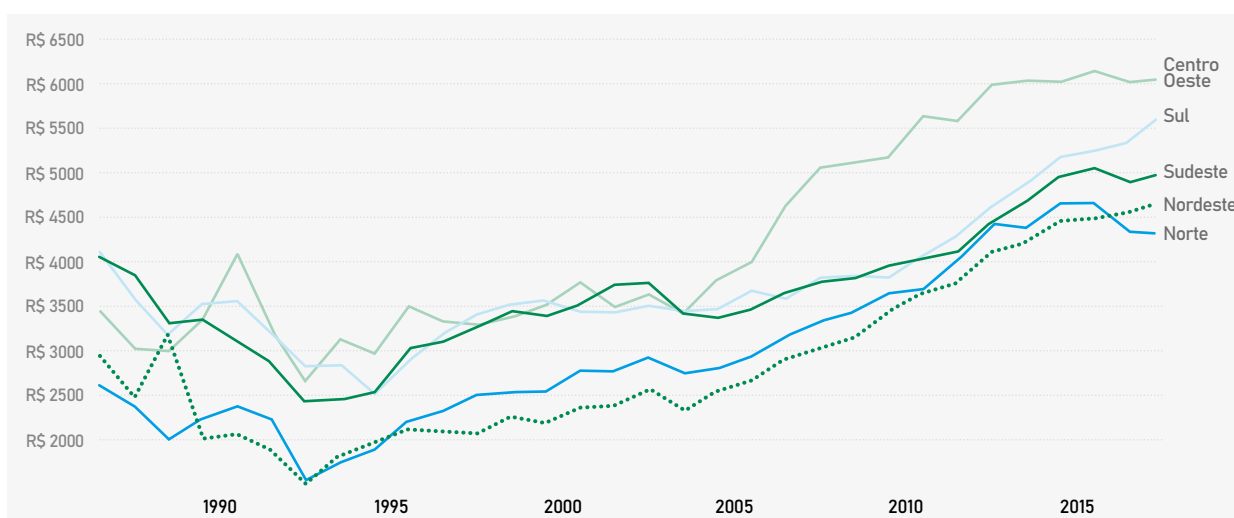
Esta **constatação fática demonstra que são problemáticas as comparações genéricas recorrentemente feitas por organismos internacionais, grande mídia e até mesmo pela área econômica do governo federal acerca da suposta discrepância entre remunerações do setor público e privado no Brasil.** Exercícios mais rigorosos e honestos precisam levar em consideração as variáveis de controle estatístico tradicionais, tais como os atributos pessoais (sexo, faixa etária, cor e escolarização) e os atributos específicos, tais como os territoriais e setoriais (local de residência e ocupação principal no setor de atividade).

Assim, **no nível municipal, onde os servidores públicos se concentram em atividades de prestação direta de serviços à população mais comparáveis com as da iniciativa privada, as remunerações ou são equivalentes (casos dos municípios das regiões Sudeste e Sul) ou inferiores (casos dos municípios das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte) relativamente às do trabalho principal no setor privado.**

No nível federativo **estadual**, a região Centro-Oeste, desde 2003, passou a apresentar média remuneratória que se descolou das demais regiões do país, embora todas tenham mantido tendências de crescimento até 2014. Esta diferença se explica principalmente pela evolução das remunerações acima da média no Distrito Federal, as quais são computadas como estaduais.

Ademais, na maior parte dos anos, os estados das regiões Sul e Sudeste apresentaram remunerações médias superiores às encontradas nas regiões Norte e Nordeste – gráfico 24. Em todos os casos, no entanto, têm-se uma situação geral na qual as remunerações médias do Poder Executivo em praticamente todos os estados da federação estão acima da remuneração média do setor privado nacional.

#### // GRÁFICO 24: REMUNERAÇÕES DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL, POR GRANDES REGIÕES (1986-2017).

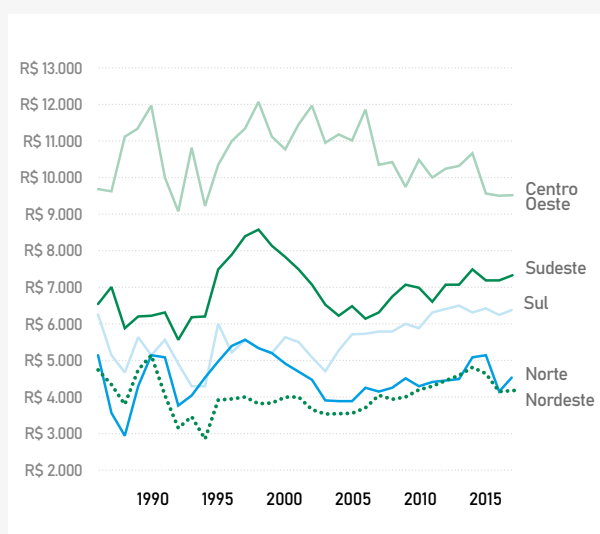


Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - Ipea

Por seu turno, remunerações médias superiores tanto às do Executivo nos níveis estadual e municipal, como também superiores à média geral do setor privado nacional, são en-

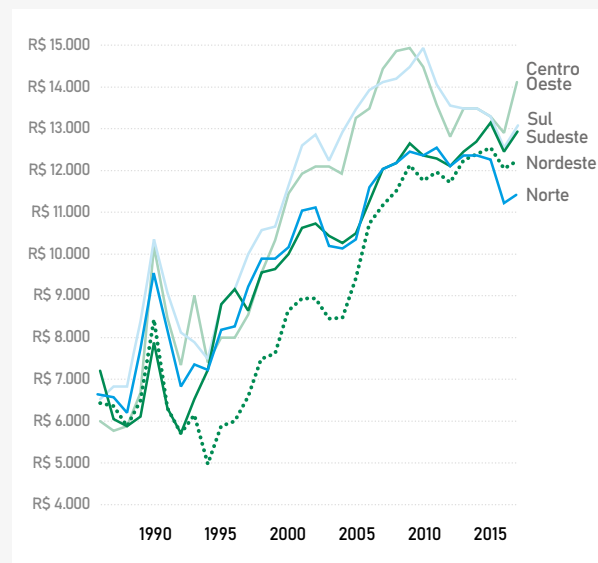
contradas nos poderes legislativo de estados e municípios, como ainda no poder judiciário estadual – gráficos 25 e 26.

**// GRÁFICO 25: REMUNERAÇÕES DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS, POR GRANDES REGIÕES (1986-2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea

**// GRÁFICO 26: REMUNERAÇÕES DOS VÍNCULOS PÚBLICOS DO PODER JUDICIÁRIO EM NÍVEL ESTADUAL, POR GRANDES REGIÕES (1986-2017)**



Fonte: RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro – Ipea.

No caso do **Poder Legislativo**, embora as remunerações médias dos estados e municípios de todas as grandes regiões do Brasil estejam acima da média global do setor privado nacional, não se verifica tendência clara de crescimento acelerado. Pelo contrário, há certa tendência de estabilização das remunerações dos legislativos estaduais e municipais ao longo do período estudado.

Já no caso do **Poder Judiciário estadual**, há clara tendência de crescimento acelerado das remunerações médias nos estados de todas as grandes regiões do país, as quais se colocam evidentemente acima das remunerações médias de todos os demais poderes e também acima da remuneração média global do setor privado nacional.



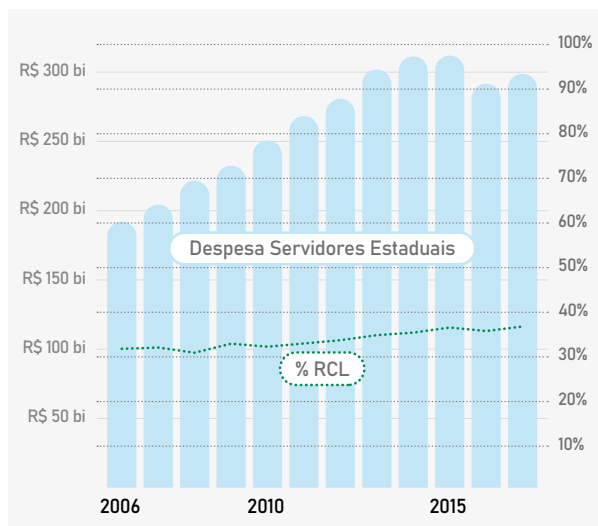
# 8

## DESPESA COM SERVIDORES ATIVOS NOS NÍVEIS ESTADUAL E MUNICIPAL

Nesta seção, as despesas globais com funcionalismo público estadual e municipal se circunscrevem ao período de 2006 a 2017.

A despesa com os servidores ativos **estaduais** aumentou 55% no período. Em termos reais, passou de R\$ 184 bilhões em 2004, para R\$ 287 bilhões em 2017. Como percentual da receita corrente líquida, essa despesa passou de 31,8% para 36,8% – gráfico 27.

**// GRÁFICO 27: GASTO COM SERVIDORES ESTADUAIS ATIVOS E PERCENTUAL EM RELAÇÃO À DESPESA CORRENTE LÍQUIDA (2006-2017)**



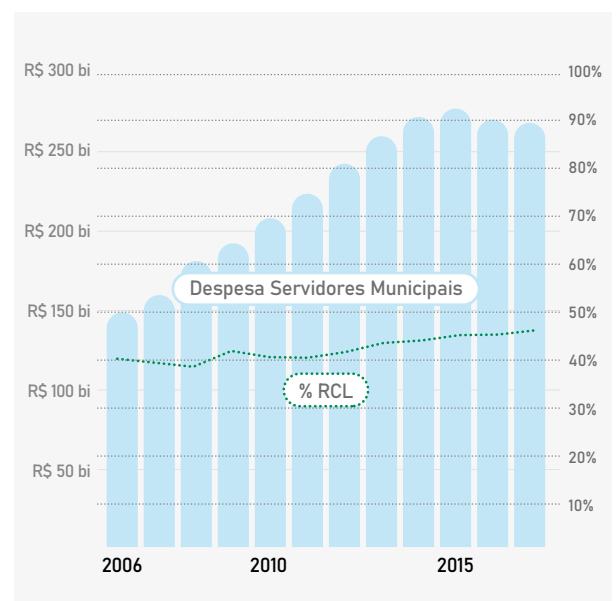
Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Como proporção do PIB, o gasto com servidores ativos estaduais passou de 3,95% para 4,25%. Esse crescimento se explica mais pela elevação

das remunerações do que pelo quantitativo de servidores contratados, já que estes tiveram crescimento absoluto e relativo apenas modesto no período: de 2,4 milhões para 3,7 milhões entre 1986 e 2017, cf. gráfico 3 deste documento.

Já no âmbito municipal, a despesa com servidores ativos **municipais** passou de R\$ 149 bi em 2006, para R\$ 268 bi em 2017, um incremento de 78%. Como percentual da receita corrente líquida, a despesa passou de 40% para 46%. Como percentual do PIB, ela aumentou de 3,1% em 2006, para 3,8%, em 2017.

**// GRÁFICO 28: GASTO COM SERVIDORES MUNICIPAIS ATIVOS E PERCENTUAL EM RELAÇÃO À DESPESA CORRENTE LÍQUIDA (2006-2017)**

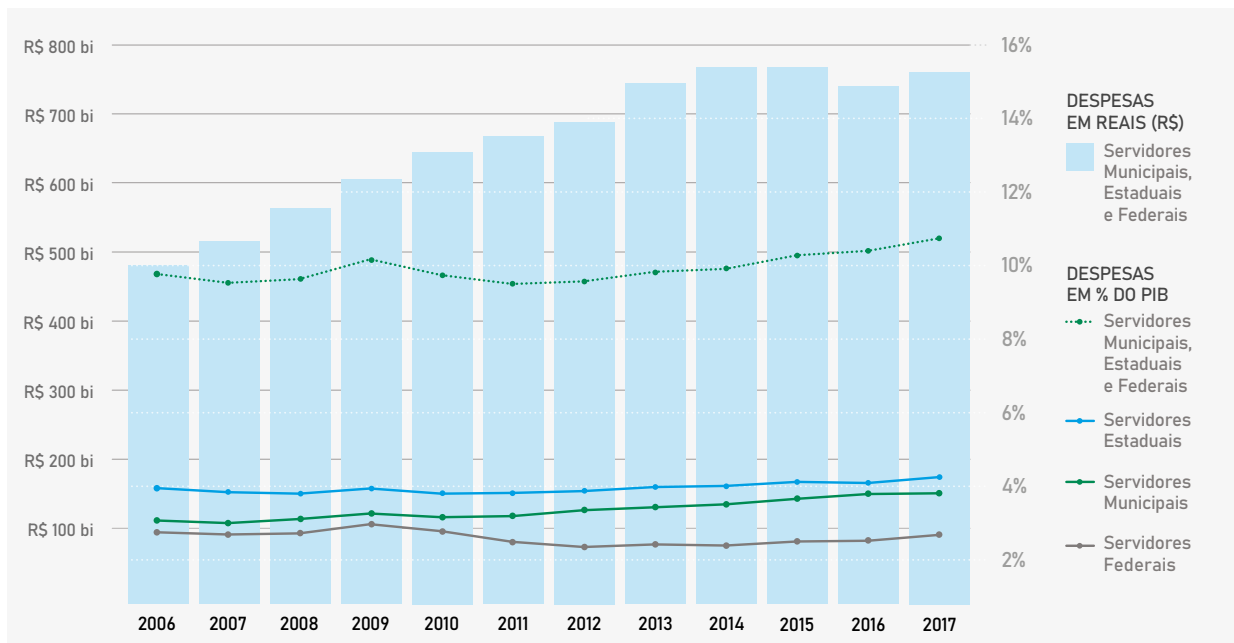


Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.

Em síntese: **houve crescimento da despesa com servidores civis ativos nos níveis estadual e municipal, em relação à receita corrente líquida, mas relativa estabilidade**

**da despesa como proporção do PIB**, mesmo com a elevação da remuneração média nesses dois níveis da administração pública. – gráfico 29

// **GRÁFICO 29: EVOLUÇÃO DA DESPESA ANUAL COM SERVIDORES ATIVOS (2006-2017)**



Fonte: Orair e Gobetti (2017) e Atlas do Estado Brasileiro, Ipea.





# 9

## ESPECIFICIDADES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: PROTEÇÃO, REMUNERAÇÃO, QUALIFICAÇÃO E COOPERAÇÃO COMO FUNDAMENTOS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO EM SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS CIVILIZADAS

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) quanto na Constituição Federal Brasileira (1988), o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT), aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional condizente do poder público, como visando incrementar uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade para pôr em marcha políticas públicas de vários tipos e abrangências.

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

equânimes), proteção (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), representação (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e acesso à justiça contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais quais aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF-1988 no chamado Regime Jurídico Único (RJU).

Cabe destacar, em particular, quatro fundamentos históricos do emprego público presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber:

- **Estabilidade** na ocupação, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, visando à **proteção** contra arbitrariedades – in-

clusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;<sup>4</sup>

- **Remuneração** adequada e previsível ao longo do ciclo laboral;
- **Qualificação** elevada e capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e
- **Cooperação** – ao invés da competição – interpessoal e intra/inter organizações como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional. Este, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, *funções estatais permanentes e previsíveis* em tarefas ligadas, portanto, às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos – quadro 1.

A **estabilidade na ocupação** remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em

### // QUADRO 1: ATRIBUTOS INTRÍNSECOS DA OCUPAÇÃO PARA DESEMPENHO INSTITUCIONAL ADEQUADO DO SETOR PÚBLICO E SEUS CONTRÁRIOS DE NATUREZA LIBERAL-GERENCIALISTA.

Fundamentos Históricos dos Estados Nacionais	Burocracias Especializadas	Atributos Intrínsecos para desempenho institucional adequado	Receituário Liberal Gerencialista
Monopólio da representação externa	Diplomacia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade e proteção contra arbitrariedades</li> <li>• Remuneração adequada e previsível</li> <li>• Qualificação elevada e capacitação permanente</li> <li>• Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade quantitativa por meio da possibilidade de demissão</li> <li>• Remuneração flexível e bônus por desempenho</li> <li>• Responsabilização individual pela capacitação e progressão</li> <li>• Competição interpessoal e concorrência intra/inter organizacional</li> </ul>
Monopólio do uso da força física	Forças Armadas, Forças Policiais, Poder Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade</li> <li>• Remuneração</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade quantitativa</li> <li>• Remuneração flexível</li> <li>• Responsabilização individual</li> <li>• Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da formulação e implementação das leis	Parlamento: classe política e burocracia parlamentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade</li> <li>• Remuneração</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade quantitativa</li> <li>• Remuneração flexível</li> <li>• Responsabilização individual</li> <li>• Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da implementação e gestão da moeda	Burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade</li> <li>• Remuneração</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade quantitativa</li> <li>• Remuneração flexível</li> <li>• Responsabilização individual</li> <li>• Competição interpessoal</li> </ul>
Monopólio da tributação / arrecadação	Fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade</li> <li>• Remuneração</li> <li>• Qualificação</li> <li>• Cooperação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilidade quantitativa</li> <li>• Remuneração flexível</li> <li>• Responsabilização individual</li> <li>• Competição interpessoal</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

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

Tais funções, fundantes dos Estados atuais, e posteriormente outras funções derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas de atuação governamental da modernidade, as quais foram surgindo e exigindo respostas tão estruturadas quanto possíveis da coletividade e seus respectivos governos, sejam finalísticas, tais como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, financeiro, regulatório, ambiental etc., como aquelas tipicamente administrativas, dentre as quais as de orçamentação, planejamento, gestão, controle etc., estão todas dotadas desse mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da **indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado como forma de garantia da provisão permanente e previsível das respectivas funções junto ao próprio ente estatal, nos territórios sob suas jurisdições e suas populações.**<sup>5</sup>

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os princípios da rotatividade e da insegurança radical não apenas para os 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 estabilidade e da proteção do seu corpo funcional,** além de outros fatores.

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 partidização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio,



5 Olhando da perspectiva histórica, Prazeres (mimeo, s/d), esclarece que *“Este modelo possui como princípios a profissionalização, a organização dos servidores em carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. Este tipo de administração pública foi desenvolvida com o objetivo de distinguir o público do privado e, também, separar o político do administrador.”* (s/pg). E complementa Silva, *“O Princípio da Estabilidade nasceu nos Estados Unidos para barrar um costume desumano e imoral, sem contar o fato de que bania completamente a democracia da Administração Pública, em virtude da usual e costumeira troca de governantes no Poder Público de partidos políticos influentes, os Democratas e os Republicanos. Diante desse panorama antidemocrático em que viviam os cidadãos estadunidenses, onde os servidores eram sumariamente demitidos, quando considerados contrários ou desnecessários ao atual governo que buscava se cercar apenas de seus partidários. Tais atitudes causavam total desalinhamento na prestação do serviço público, afetando a credibilidade do governo, e causando injustiças tanto aos servidores quanto aos administrados. Dessa forma, buscando atender ao interesse coletivo idealizou-se o instituto da estabilidade, almejando alcançar proteção aos cidadãos na prestação das atividades essenciais da Administração.”* (s/pg). No Brasil, consolidou-se a estabilidade do servidor público com a Lei nº 2.924 de 1915. Constitucionalmente, a estabilidade foi recepcionada em 1934, e de lá para cá tem sido mantida em todas as Constituições, até a atual, de 1988. Ainda a respeito do tema, ver para uma fundamentação histórica e teórica mais robusta, Weber (s/d) e Elias (2011).

por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.<sup>6</sup>

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

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, plethora 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-arrastar 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



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

representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

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

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

**última é de índole sociopolítica) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, conclui-se que as propostas liberais-gerencialistas são, como um todo, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração.**

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

Ambas as exigências – qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentadoria. 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 organizações** emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade e dos custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) voltadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que **a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma**

**de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional.** Por esta e outras razões, portanto, a cooperação (ao invés da competição) é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Todos esses aspectos justificaram a criação de um regime diferenciado de contratação dos servidores públicos, um regime jurídico único nos termos da Constituição Federal brasileira em vigor (cf. art. 39, caput, CF-1988). Segundo entendimento geral, **o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.**<sup>7</sup>

Ou seja, nos regramentos existentes para delimitação da ocupação no serviço público, já estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro.<sup>8</sup>

7 É importante destacar que em 02 de agosto de 2007, ao julgar a ADIn 2.135/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela suspensão das alterações promovidas no artigo 39, caput, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que buscava tornar facultativa a adoção do RJU para os servidores públicos civis. Em decorrência dessa decisão, voltou a aplicar-se a redação original do artigo 39, que exige regime jurídico único e planos de carreiras para servidores da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas.

8 A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo “cargo público”; trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma Lei nº 8.112/1990 são as seguintes: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou de disponibilidade; e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

# 10

## CONCLUSÕES GERAIS E RECOMENDAÇÕES PARA UMA REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Reforma da Previdência recém-aprovada e as propostas que agora gravitam em torno da Reforma do Estado representam o golpe final no lento, gradual e sempre inseguro processo histórico de institucionalização da república, da democracia e do desenvolvimento no Brasil. E isso se deve, basicamente, ao fato de que a premissa de todas as reformas está errada dos pontos de vista teórico e histórico.<sup>9</sup>

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

Nesse sentido, é preciso ter claro que o que está em jogo no atual contexto nacional não são, simplesmente, reformas paramétricas

a ajustar, ao gosto liberal, a estrutura e o modo de funcionamento do Estado brasileiro em suas relações com os mercados e com imensos segmentos de populações aqui residentes. Trata-se, desde logo, de um amplo conjunto de diretrizes ideológicas e medidas governamentais a transformar radicalmente, estruturalmente, enfim, de maneira paradigmática, a natureza e o funcionamento do Estado em suas relações com a sociedade e com os mercados capitalistas atuantes em território nacional.

Diferentemente das ondas anteriores de reformas econômicas ou administrativas vivenciadas pelo país, trata-se agora de uma transformação sem precedentes na história republicana brasileira. Trata-se de uma transformação que se caracteriza por ser ao mesmo tempo **abrangente** – por afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental –, **profunda** – por promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas – e **veloz** – já que processada em ritmo tal que setores da política e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso. Essas três características, por sua vez, apenas se explicam pelo contexto e estado de exceção a que estão submetidas as instituições, os Poderes,



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

a grande mídia, a política, a economia e a própria sociedade organizada, desde a destituição da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

É somente em função desse **estado de exceção** que se pode entender a ousadia (e até aqui, o sucesso relativo) do projeto liberal-fundamentalista em seguir implementando, sem encontrar maiores resistências ou desavenças, a sua agenda disruptiva, entendida em dupla chave de análise. Em primeiro lugar, a agenda proposta é **disruptiva em relação ao passado**. Em termos históricos, trata-se de uma agenda diferente das ondas anteriores de reformas econômicas e administrativas porque não há no atual projeto liberal-fundamentalista qualquer perspectiva de construção nacional ou de fortalecimento do Estado para este fim. Não há qualquer referência ao desenvolvimento da nação como objetivo último de suas reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de “desenvolvimento”, que em termos do liberalismo econômico em voga significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc.<sup>10</sup>

Em segundo lugar, a agenda liberal atual é também **disruptiva em relação ao futuro**. Ao pretender alterar de forma estrutural o modo pelo qual a classe trabalhadora deve doravante se comportar e agir para se inserir e sobreviver nos mundos do trabalho e da proteção social – baseada em condições e circunstâncias estritamente individuais e tremendamente assimétricas ou desiguais

para tanto –, a agenda atual promete promover mudanças estruturais – para pior – nas formas de sociabilização básica entre as pessoas, em todas as fases de suas vidas, e em suas capacidades e possibilidades de sustentação e reprodução das condições mínimas de sobrevivência ao longo do tempo. Serão reforçados o *individualismo* como forma predominante de conduta e o *consumismo* como ideal de realização pessoal.

Pois para viabilizar tal projeto em sua envergadura, há, portanto, ao menos sete dimensões a serem destacadas para entender melhor o processo em curso de desmonte do Estado / aparato público brasileiro e da própria CF-1988, a saber:

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

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



## 2 Inversão e Reversão do Estado

**Democrático de Direito:**<sup>11</sup> constrangimentos e contestações a cláusulas pétreas da CF-1988, mormente no que se referem aos direitos individuais, coletivos e sociais da população; menosprezo a institucionalidades e procedimentos vigentes no âmbito dos sistemas judicial e político-partidário; ataque aos direitos laborais e sindicais internacionalmente consagrados pela OIT e pela própria tradição do Direito do Trabalho no Brasil; reversão ou desestruturação de arranjos e avanços institucionais em políticas públicas e de interfaces socioestatais em áreas críticas da proteção e promoção social, cultural, ambiental e dos direitos humanos.

## 3 Privatização do Setor Produtivo

**Estatal:** privatizações injustificadas, realizadas a preços e condições aviltantes; desnacionalização patrimonial, com perda de soberania nacional e de densidade/densificação produtiva; desarticulação dos investimentos e enfraquecimento do potencial indutor estratégico das estatais junto a segmentos a montante e à jusante das respectivas cadeias produtivas.

## 4 Privatização de Políticas Públicas

**Rentáveis** nos setores social, ambiental, institucional e internacional: desmonte por dentro de políticas e programas públicos, visando a introdução de atores e interesses privados, sobretudo em áreas rentáveis para a acumulação de capital e a consolidação de mercados lucrativos em áreas tais como: previdência,

trabalho, saúde, assistência, educação, esportes, cultura, segurança, meio ambiente, ciência, tecnologia, inovação, comunicações etc.

## 5 Privatização das Finanças Públicas,

por meio da financeirização da Dívida Pública Federal e da sua gestão pelas autoridades monetária (BACEN) e fiscal (STN): trata-se de processo paulatino e simultâneo, pelo qual se vão consolidando, desde a CF-1988:

- De um lado, normativos constitucionais (tais como as EC 01/1994, EC 10/1996, EC 17/1997, EC 27/2000, EC 56/2007, EC 68/2011, EC 93/2016, EC 95/2016, além das PEC 186 – Emergencial, PEC 187 – Fundos Públicos, PEC 188 – Pacto Federativo, todas editadas em novembro de 2019 e ainda em tramitação legislativa), como infraconstitucionais (LRF/2000 e vários dispositivos de controle e punição aplicados quase que anualmente por meio das LDO e LOA) que primam pelo *enrijecimento e criminalização do gasto público real*, de natureza orçamentária, justamente aquele que é responsável pelo custeio de todas as despesas correntes, tanto as intermediárias/administrativas, como as finalísticas destinadas à implementação efetiva das políticas públicas federais em todas as áreas de atuação governamental.
- De outro, tantos outros normativos constitucionais (das quais a EC 95/2016 do teto de gastos e a PEC 187/2019 dos fundos públicos são bastante expressivas), bem



11 Também conhecida como *desdemocratização*, essa dimensão do processo em curso de desmonte do Estado de Direito no Brasil consiste, fundamentalmente, em certa “institucionalização” de formas pelas quais a soberania popular – e o povo como ator político legítimo – são alijados dos processos decisórios fundamentais da república e até mesmo suas formas de participação política e reivindicações sociais são denunciadas, desconsideradas e, por fim, criminalizadas e reprimidas em nome da lei e da ordem, estas impostas pelas classes dominantes ao país.

como infraconstitucionais (por exemplo: Lei nº 9.249/95,<sup>12</sup> Lei nº 11.803/2008,<sup>13</sup> e Lei 13.506/2017, que blinda o sistema financeiro brasileiro da punição criminal sobre os ilícitos financeiros cometidos),<sup>14</sup> para não falarmos no atual PLP 459/2017, que “*representa a legalização de esquema financeiro fraudulento semelhante ao que quebrou a Grécia e mais 17 países europeus que emprestaram garantias a esse esquema*” (cf. análise da Auditoria Cidadã da Dívida.)<sup>15</sup> Todos esses regramentos representam a *flexibilização e a blindagem do gasto público financeiro*, justamente o

oposto do tratamento que vem sendo conferido ao gasto primário real do setor público brasileiro.

**6 Assédio Institucional:** sequência de atos do Executivo federal contra instâncias e protocolos de validação técnico-científica e de governança de programas de órgãos do Estado Brasileiro, demonstrando que o governo atual desconsidera evidências científicas e decisões técnicas em prol do empobrecimento e desqualificação do debate público jamais visto no cenário nacional. Alguns exemplos são eloquentes contra Universidades e Institutos Federais,

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

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

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

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

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

**7 Reforma Administrativa:** amparada ideologicamente por entrevistas de autoridades, artigos de opinião, documentos oficiais e postura agressiva da grande mídia a favor do assunto, consiste em 4 eixos complementares, a saber:

- **Redução de estruturas, carreiras e cargos:** reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos.
- **Redução de remunerações e do gasto global com pessoal:** adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e

contratos temporários; rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários.

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

Partindo de visão **ideologizada** (vale dizer: pouco fundamentada seja na história brasileira ou das demais nações, seja nas teorias mais adequadas acerca desse objeto complexo e multidimensional) e **negativa** (vale dizer: preconceituosa e maledicente) acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões infundadas e falaciosas, que supõem ser o Estado brasileiro:<sup>16</sup>

- Contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação

16 Para uma contestação plena relativa a cada uma das falácias listadas abaixo, ver CERQUEIRA, B. S. e CARDOSO JR., J. C. *Reforma Administrativa, Mitos Liberais e o Desmonte do Estado Brasileiro: riscos e desafios ao desenvolvimento nacional*. Brasília: RBPO (Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento), vol. 10, n. 2, 2019. Ou ainda os livros: i) *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade*. Brasília: Afipea-Sindical, 2019; e ii) *Desmonte do Estado e Subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais*. Brasília: ARCA (Articulação de Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável), 2019.

dominante nas relações econômicas no país;

- Grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total;
- Caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional;
- Falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento;
- Dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

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

Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que pode ser resumido pelo Quadro 2 no que se refere ao tema da chamada Reforma Administrativa em curso.

## // QUADRO 2: REFORMA ADMINISTRATIVA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA X REFORMA ADMINISTRATIVA LIBERAL-GERENCIALISTA DO GOVERNO FEDERAL

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA LIBERAL-GERENCIALISTA
1. Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.	1. Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.
2. Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.	2. Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.
3. Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.	3. Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
4. Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.	4. Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.
5. Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	5. Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria.

Desta maneira, **ao invés de trabalhar para elevar e homogeneizar o padrão de vida da população residente no país, o governo Bolsonaro/Guedes age para nivelar por baixo o padrão histórico brasileiro de condições e relações de trabalho, lançando também os trabalhadores do setor público ao patamar e práticas milenares da sociedade escravocrata nacional.**<sup>17</sup>

Diante do exposto, e sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir – pelo Quadro 3 abaixo – alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI,

17 Para não dizer que não há preocupação alguma com o Estado, suas organizações, funções e servidores, veja-se que tanto na reforma da previdência como nesse conjunto de PEC's 186, 187 e 188, é conferido tratamento diferencial e privilegiado justamente ao núcleo militar-policial-judicial-repressivo do Estado: *“O pacote econômico do governo, elaborado pela equipe do Ministro Paulo Guedes para diminuir os gastos públicos, prevê a criação do estado de emergência fiscal, acionado quando União, Estados ou Municípios estiverem em situação de aperto para pagar suas contas. O governo pode reduzir a jornada e o salário dos servidores por um período determinado, e fica impedido de abrir concursos, dar reajustes, criar cargos ou promover funcionários. Neste caso, porém, não estão incluídos juízes, membros do Ministério Público, militares e pessoal do serviço exterior, como diplomatas. Servidores dessas categorias continuam podendo ser promovidas.”* Veja essa matéria completa em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/11/13/pec-emergencial-promocao-juizes-militares.htm>

de natureza *republicana, democrática e desenvolvimentista*, na qual tais atributos aparecem

como partes integrantes, indissociáveis e intransferíveis do próprio processo de governar.

### // QUADRO 3: PRINCÍPIOS GERAIS PARA UMA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL NO SÉC. XXI

<b>+ REPÚBLICA</b> <small>esfera pública, interesse geral, bem-comum</small>	<b>+ DEMOCRACIA</b> <small>representação, participação, deliberação e controle social</small>	<b>+ DESENVOLVIMENTO</b> <small>Estado capaz e pró-ativo</small>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>+ TRANSPARÊNCIA</b></li> <li>• dos processos decisórios</li> <li>• dos resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas</li> <li><b>+ CONTROLE SOCIAL</b></li> <li>• sobre os 3 poderes (executivo, legislativo, judiciário)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>+ REPRESENTATIVIDADE:</b> reforma política</li> <li><b>+ PARTICIPAÇÃO:</b> conselhos, conferências, audiências, ouvidorias, fóruns, grupos de trabalho</li> <li><b>+ DELIBERAÇÃO:</b> referendos, plebiscitos, iniciativas populares</li> <li><b>+ ESFERA PÚBLICA:</b> controle social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inserção internacional soberana</li> <li>• macroeconomia do desenvolvimento: crescimento, estabilidade, emprego e distribuição de renda</li> <li>• estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada</li> <li>• infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações), social e urbana (moradia, saneamento, mobilidade)</li> <li>• sustentabilidade produtiva, ambiental e humana</li> <li>• proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades</li> <li>• fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e da democracia</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo:

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

- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

É essa a aposta analítico-interpretativa sugerida pelas entidades que compõem a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público. Essa é a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI. Oxalá a comunidade internacional democrática e a crescente fração da sociedade brasileira consciente do perigo autoritário percebam rapidamente a abrangência e a velocidade do retrocesso proposto na atual agenda governamental, para então se repositionem politicamente para reviver o projeto de institucionalização permanente da República, democratização diuturna do Estado e ampliação sem freios de um desenvolvimento nacional, soberano, sustentável e socialmente inclusivo para todos os brasileiros e brasileiras deste país.

## ENTIDADES QUE APOIAM ESTA PUBLICAÇÃO

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA  
DE ECONOMISTAS PELA  
DEMOCRACIA



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



Observatório  
da Democracia

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.

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, AFIN-FINEP, AFIPEA-  
SINDICAL, AJT, ANDEPS, ASCEMA,  
ASCON, ASCT, ASSIBGE, ASFOC,  
ASMINC, ASSECOR, COIAB,  
INDIGENISTAS ASSOCIADOS e  
UNACON SINDICAL,



PLATAFORMA PELA REFORMA DO  
SISTEMA POLÍTICO





FRENTE PARLAMENTAR  
MISTA EM DEFESA DO  
SERVIÇO PÚBLICO