

afipea

Sindicato Nacional dos
Servidores do Ipea

Associação dos
Funcionários do Ipea

Bicentenário (1822/2022) da Independência / Civilização... ou Morte / Barbárie?!

NOTA TÉCNICA 29

Por: Afipea Sindical

BICENTENÁRIO (1822/2022) DA INDEPENDÊNCIA / CIVILIZAÇÃO... OU MORTE / BARBÁRIE?!

José Celso Cardoso Jr.¹

1. INTRODUÇÃO: O BRASIL NO MUNDO

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

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

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

¹ Doutor em Economia, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA, entre 2019 e 2023 foi Presidente da Afipea-Sindical, Coordenador de Estudos do Fonacate e Diretor-Institucional do Instituto Servir Brasil de apoio técnico aos parlamentares da Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público Brasileiro.

Por sua vez, do ponto de vista político-institucional, vive-se neste século XXI uma crise sem precedentes nos sistemas democráticos representativos. A olhos vistos, parece que nunca foi tão grande a distância entre as necessidades e anseios dos diversos grupos populacionais e a (baixíssima) capacidade de representação política e de respostas institucionais adequadas dos governantes. Por outro lado, apesar das deficiências notórias dos sistemas representativos da atualidade, há fortes resistências dos poderes econômico, social e político constituídos a quaisquer tentativas de experimentação política, por meio de modelos alternativos de democracia participativa ou deliberativa, que impliquem maior protagonismo popular de grupos sociais historicamente excluídos. E isso, mesmo considerando o enorme potencial participativo presente nas novas tecnologias de comunicação e de produção e circulação de informações, as quais, na ausência quase completa de regulação pública em âmbito internacional, notoriamente em países periféricos como o Brasil, vem sendo apropriadas e usadas por pessoas, grupos e empresas para confundir, obscurecer e manipular realidades e situações, disseminando o caos comunicacional e reproduzindo heterogeneidades e dependências em escala ampliada.

Com o dito até aqui, já ficam claras a amplitude e a profundidade dos problemas sociais, culturais e ambientais que decorrem do aparente colapso civilizatório em curso. É deste cenário desolador que se deve partir para o repensar acerca do peso e papel do Estado nacional (e da função pública) na contemporaneidade, sobretudo em suas interrelações com os mundos econômico, político, social, cultural e ambiental em franca deterioração nos dias que correm.

Neste sentido, após esta breve introdução, a seção 2 coloca em perspectiva histórica de longa duração a situação atual do Brasil diante de si mesmo. Em seguida, a seção 3 apresenta o estado atual de coisas no país, com ênfase no fracasso do neoliberalismo, em especial de sua vertente fiscalista/rentista, em fazer frente aos imensos problemas nacionais, todos aguçados no período recente em função da desastrosa gestão da pandemia praticada pelo governo Bolsonaro/Guedes. Posteriormente, a seção 4 busca oferecer um guia geral de saída da crise, fundado nas seguintes ideias-força: **i)** o desenvolvimento nacional como carro-chefe da ação do Estado; **ii)** a necessidade de uma reforma do Estado de natureza republicana; e **iii)** a revalorização da política e da democracia. Finalmente, na seção 5 apresentamos uma proposta não exaustiva para a refundação do Estado no Brasil para além do seu bicentenário da independência. A seção 6 encerra o artigo com considerações finais.

2. O BRASIL DIANTE DO ESPELHO

Em 07 de setembro de 2022, num contexto – que já se pode antever – de imensa incerteza econômica, enorme vulnerabilidade externa, severas crises social, laboral e ambiental, e profunda crise político-institucional, o país deverá estar a voltas com possíveis “comemorações” referidas ao bicentenário da independência do Brasil.

Muito ao contrário de hoje, na efeméride havida por ocasião do primeiro centenário da independência, 1922 apresentava-se otimista diante do futuro, a despeito do contexto ainda prenhe de traços coloniais em praticamente todas as dimensões da nossa economia, política, sociedade e cultura. Como portador de um futuro auspicioso e libertário para as pessoas e para a pátria, unidas em busca da alma, identidade e alteridade tipicamente brasileiras, 1922 foi um marco positivo de onde advieram a Semana de Arte Moderna, o Movimento Tenentista e a eclosão de transformações estruturais em torno da – e que visavam à – afirmação e verdadeira independência nacional.

Pois que agora, cem anos depois, o sentimento ainda não é o de tarefas realizadas, mas sim o de tudo por fazer. Um misto de alienação, resignação e indignação coletiva com respeito aos descaminhos do presente e inseguranças do futuro. Sabe-se que histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento. O caso brasileiro, portanto, não foge à regra geral, mas aqui, nos dias que correm, claramente a sensação, as estatísticas e os processos históricos parecem apontar para uma perda de rumo, ou para um redirecionamento indesejado e infrutífero. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica.

Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento. Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal (1822), a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país (1888), e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política (1889) e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial (1922).

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos – ainda em curso – de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de republicanização e democratização do Estado e da própria sociedade brasileira, além do acesso amplo ao mercado. Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo.

Ao longo da década compreendida, sobretudo, entre 2004 e 2014, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, incluyente, sustentável e ... democrático. Portanto, o movimento de ruptura política e social, que se encontra em curso desde 2016, representa muito mais que um episódio adverso da conjuntura. Trata-se, a bem da verdade, de um movimento conservador e reacionário, proveniente de segmentos atávicos da sociedade brasileira, no sentido de promover não apenas rupturas constitucionais por si só de gravíssimas implicações político-institucionais a futuro, mas, sobretudo, uma ruptura do processo histórico de construção e afirmação da Nação que, duramente, sobretudo desde a Constituição de 1988, vinha buscando se afirmar no país, assentado nos valores da soberania; da sustentabilidade ambiental, produtiva e humana; da democracia como valor e método de governo; e da inclusão social e territorial com equidade, como objetivos maiores da sociedade brasileira.

É contra mais esse momento de ameaças e rupturas democráticas da vida brasileira que este texto vem se posicionar, atuando em prol não apenas da restauração institucional plena do país, mas também em favor do fortalecimento do Estado republicano e democrático de direito, dos princípios e valores civilizatórios e do processo histórico de construção e afirmação da vontade nacional popular, que já havia sido expressa eleitoralmente, antes do golpe de 2016 e da fraude eleitoral de 2018, por quatro vezes seguidas neste século XXI.

Em outras palavras, o atual processo político-jurídico-empresarial-militar-midiático vivido no Brasil vai entrar para a memória do país (certamente não a memória oficial, mas a de milhares de cidadãs e cidadãos atônitos que têm vivido este momento!) como uma das maiores farsas e injustiças da história política das nações em todos os tempos. No futuro, historiadores e cientistas sociais terão desvendado os mistérios e meandros

desse que já é internacionalmente reconhecido como o processo mais fraudulento e antipopular da história política brasileira.

Fraudulento e antipopular não só porque orquestrado e implementado por parte das lideranças partidárias, econômicas, sociais e sindicais das mais conservadoras e reacionárias, desde sempre presentes nas estruturas do Estado e do poder no país, valendo-se há muito de seu peso e influência para enriquecimento pessoal ilícito e construção e manutenção histórica de privilégios e benefícios particulares, mui distantes dos interesses verdadeiramente nacionais. Mas também porque declaradamente intencionado a redirecionar a ação do Estado e das políticas públicas, em construção desde a Constituição Federal (CF) de 1988, numa direção que foi eleitoralmente rejeitada pela maioria da população brasileira por quatro vezes seguidas entre 2002 e 2014.

Com isso, vem promovendo e propagandeando, deliberadamente, um desmonte das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais necessários ao desenvolvimento nacional, bem como uma perseguição e combate a direitos sociais da cidadania contemporânea. Este golpe, portanto, não finda apenas o ciclo recente de redemocratização posto em curso na Nova República (1985 a 2015). Ele interrompe, oxalá apenas até 2022, o ciclo longo de tentativa de construção do Brasil como nação livre, soberana e democrática.

Neste sentido, efemérides tais quais a que vivenciaremos em 2022 podem ser mais que momentos contemplativos; podem ser episódios por meio dos quais uma nação desloca a alienação e a resignação impostas por teorias ruins e por práticas políticas nefastas, substituindo-as por uma indignação propositiva com a qual se reconstroem as sociedades e seus países.

3. A PANDEMIA E O BRASIL ARCAICO

Mas antes disso, de modo trágico, porém nada surpreendente, resta agora cristalina a incapacidade do liberalismo econômico em entregar o que – de maneira sempre mirabolante e falsa – costumava prometer. Ao invés de pleno emprego dos fatores de produção (terra, trabalho, capital, conhecimento) e bem-estar geral das pessoas (o mantra do ótimo de Pareto), o liberalismo econômico vem entregando calamidades, vale dizer: **i)** colapso ambiental; **ii)** desemprego, subemprego, precarização, baixos e irregulares salários, concentração crescente da renda e da riqueza, mobilidade social descendente

intra e entre gerações; **iii**) esterilização do capital produtivo e financeirização dos fluxos de renda, processos esses por meio dos quais o Estado e as finanças públicas operam numa lógica de subordinação quase absoluta aos interesses dos segmentos mais ricos (ainda que pouco numerosos) da população; **iv**) mercadorização e instrumentalização da ciência e dos conhecimentos por ela produzidos, com empobrecimento material e cultural crescente da sociedade em pleno século XXI; e por fim, mas não menos importante: **v**) a incapacidade de mobilização fiscal que seja suficiente para atender às necessidades prementes relacionadas a urgências sociais, como é o caso da pandemia do Covid-19.

Portanto, sob a lógica do liberalismo econômico e chancela eleitoral de grandes contingentes populacionais submetidos a constrangimentos perversos da democracia liberal representativa também em crise, praticamente todas as sociedades capitalistas passaram a considerar normais e até mesmo naturais os fenômenos acima citados: o colapso ambiental, a deterioração das condições de trabalho e existência, a financeirização (e exclusão) da renda e da riqueza, o empobrecimento cultural e civilizatório de modo geral, e o aprisionamento das finanças públicas a uma visão contábil e estática dos problemas e fenômenos econômicos.

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

Aos Estados nacionais cabe, doravante, por meio sobretudo de instrumentos fiscais e monetários condizentes, e através de políticas públicas em áreas críticas para a reprodução social (tais como a saúde, o emprego e a renda), a tarefa hercúlea de combater a crise econômica e humanitária em curso. Essa empreitada já começou de modo decidido em praticamente todas as partes do mundo. Na Europa, por exemplo, os ministros das Finanças da União Europeia aprovaram a suspensão das regras orçamentárias do bloco, permitindo assim que países do grupo aumentassem seus gastos públicos para combater o novo coronavírus sem serem penalizados. A medida proposta pela Comissão Europeia

entrou em vigor em 23 de março de 2020. Pela primeira vez, os países da zona do euro não vão precisar cumprir as rígidas regras orçamentárias de Bruxelas, como as que os obrigavam a limitar o valor do déficit orçamentário ao teto máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras, *“os governos nacionais poderão injetar na economia tanto dinheiro quanto for necessário”*, conforme explicou a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen.

Enquanto isso, aqui no Brasil o governo Bolsonaro/Guedes simplesmente não entendeu (ou fingiu não ter entendido!) o tamanho e as implicações catastróficas da crise e tampouco demonstra ter competência técnica ou sensibilidade social para enfrentá-la. Cabe, portanto, à sociedade organizada e ao Congresso Nacional a tarefa de protagonizar o enfrentamento à altura dessa crise. As alternativas propostas, sobretudo por entidades e segmentos da sociedade civil organizada, ainda que insuficientes, podem atenuar ou mitigar os impactos econômicos e sociais da crise econômica e humanitária em curso, indo muito além das prescrições deletérias que o atual governo vem sugerindo para o enfrentamento da mesma, pois já devia estar claro para a atual equipe econômica que essa não é uma crise que será superada por meio do mercado, mas sim pelo resgate do protagonismo agressivo do Estado social e por meio da solidariedade entre as pessoas e colaboração entre países.

4. PROBLEMAS HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Uma das razões pelas quais é infrutífero tentar identificar virtudes ou acertos nas propostas recorrentes de reformas administrativas de índole liberal é que todas elas partem de diagnósticos equivocados acerca da natureza e formas de funcionamento dos Estados contemporâneos. Em síntese, tais propostas se perfilam a uma visão econômica liberal-conservadora do mundo e por isso sugerem medidas que visam, essencialmente, à redução do peso e papéis do setor público em suas relações com a sociedade e com o mercado. A sua ênfase recai, quase que exclusivamente, sobre a dimensão fiscal do problema, como se de mais eficiência (o mantra de fazer mais com menos recursos disponíveis) fosse possível obter, automaticamente, mais eficácia e efetividade da ação estatal. A ampliação ou melhoria do desempenho institucional agregado do setor público se converte, portanto, numa promessa irrealizável do mero corte de gastos e de pessoal, objetivo esse indisfarçável da PEC 32/2020 e suas congêneres.

Assim sendo, se tais propostas estivessem de fato voltadas para uma reforma capaz de melhorar o desempenho institucional da máquina pública, deveriam estar olhando para onde se encontram os problemas histórico-estruturais da gestão e do funcionalismo no Estado brasileiro. De acordo com a nossa interpretação, eles estão localizados em traços históricos arraigados ao burocratismo, autoritarismo, fiscalismo, privatismo e corporativismo, aspectos que, em função dos limites e objetivos desse texto, serão apenas brevemente explicitados abaixo, mas ainda assim importantes para fundamentar a crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado nacional, bem como para justificar, adiante, a nossa própria proposta alternativa para o tema central deste texto.

Embora difíceis de mensurar, os cinco problemas histórico-estruturais do Estado brasileiro e sua administração pública se referem a dimensões qualitativas profundas da cultura política e institucional do país, as quais nem de perto serão afetadas pelas medidas sugeridas pela proposta de reforma constitucional ora felizmente congelada no Congresso Nacional. Senão, vejamos.

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

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

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

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

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de

informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisões de todos os tipos e lugares sociais.

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

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

4.2 Autoritarismo: você sabe com quem está falando?

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

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

Por esta razão, jamais se consolidou no país um processo histórico intenso de republicanização, entendido aqui como aquele por meio do qual um país e sua nação buscam se aproximar de uma forma de organização política do Estado que visa (e prevê) a repartição e o equilíbrio do poder entre seus cidadãos e organizações. Tampouco se instalou aqui um processo denso de democratização, entendido como uma forma de organização política da sociedade por meio da qual opiniões, vontades e interesses diversos podem ser agregados, manifestos e representados, e os conflitos podem ser disciplinados, regrados e periodicamente equacionados.

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

4.3 Fiscalismo e Austericídio

As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário.

Por esta razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e

políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo. Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

Desta maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são auto impostas pela legislação que sempre se pode alterar.

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (tal como Ben Bernanke), e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (como André Lara Resende) vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável.

No caso brasileiro, apesar dos índices de confiança empresarial terem crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, das

reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, os índices reais de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social) deflagrada em 2020.

Por isso, nada assegura que reformas administrativas liberal-conservadoras, todas centradas em redução de direitos e redução de entregas de bens e serviços à população, em arrocho salarial e em demissões diretas de servidores (e indiretas de trabalhadores cujas rendas dependem dos gastos daqueles) melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social e concentração da renda como o novo normal brasileiro.

4.4 Privatismo: vícios privados, prejuízos públicos!

Uma análise mais amiúde desses dispositivos propostos pela PEC 32/2020 revela, indubitavelmente, tratar-se de peça que visa à instauração de poderes quase absolutos do mercado sobre o Estado, do dinheiro sobre a política, da esfera e lógica privadas sobre a esfera e lógica públicas. É claro que dessa proposta de (re)desenho constitucional para pior, que pretende priorizar, na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, o domínio de uma visão economicista e microeconômica de curto prazo, sobre uma visão holística e macrossocial de longo prazo, não se pode esperar nada promissor para as capacidades de condução futura do país.

Como se sabe, o papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado regulador, ou mínimo, costumam se enfrentar com os defensores de um Estado intervencionista, ou desenvolvimentista. No entanto, uma análise histórica da estrutura administrativa brasileira revela que a Constituição de 1988 recebera um modelo de Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1967), cujas concepções de eficiência empresarial e de privilégio do setor privado já estão presentes cerca de trinta anos antes da reforma gerencial da década de 1990.

O discurso oficial do regime militar já era o da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, chegaram, não à toa, a incorporar o chamado princípio da subsidiariedade, cuja concepção é entender o Estado como complementar, subalterno à iniciativa privada. O Decreto-Lei 200/1967, pioneiro

na exigência da gestão empresarial dos órgãos administrativos, vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor mesmo sob a Constituição de 1988, tendo sido reforçado pela reforma administrativa gerencialista do governo FHC e, agora, ressuscitada pela PEC 32/2020.

Ocorre que, mundo afora, com a consolidação dos Estados desenvolvimentistas, as constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Apesar disso, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo são ainda difíceis. Enquanto o direito constitucional avançou, o direito administrativo continuou preso aos princípios liberais do século XIX, entendendo o Estado como inimigo. Por isso, a necessidade de construção de um direito administrativo dinâmico, a serviço da concretização dos direitos fundamentais e da constituição, é cada vez mais importante.

Na contramão disso, a proposta de incluir um artigo 37-A na Constituição de 1988 vai muito além da péssima técnica legislativa. A intenção da PEC 32/2020 era instituir a permissão para que os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) fizessem “instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira”. Em resumo, trata-se da terceirização geral da Administração Pública. Mas ora, o regime dos serviços públicos está previsto no artigo 175 da Constituição, que determina serem eles atividades que devem ser obrigatória e diretamente prestadas pelo Poder Público. Se não forem prestadas pelo Estado, só o podem mediante concessão ou permissão e sempre precedidas de licitação. Ao prestar serviço público, o Estado, ou quem atue em seu nome por meio de concessão ou permissão, está obrigado a acatar o interesse social como métrica e destino de suas ações.

Outra aberração da PEC 32/2020 está na tentativa de incluir dois novos parágrafos ao artigo 173 da Constituição, que trata da atuação direta do Estado no domínio econômico. O novo – e pior – artigo 173, §6º prevê que: “É vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedade de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição”. Ou seja, trata-se do fim definitivo do fomento público, pois seria possível a qualquer agente privado (nacional ou estrangeiro) acionar o Poder Judiciário contra a

concessão, por exemplo, de linhas especiais de crédito, ou financiamento de projetos por parte do BNDES, como sendo medidas de “reserva de mercado”.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de opção política de política econômica, esse arranjo institucional que se está se querendo impor ao Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e de inclusão social do país.

4.5 Corporativismo Predatório: farinha pouca, meu pirão primeiro!

O corporativismo é comumente definido na literatura especializada como um sistema de representação, tramitação e implementação de interesses coletivos específicos junto ao poder público instituído. Não cabe aqui discorrer sobre suas variantes histórico-institucionais, ou seja, se corporativismo estatal (organizado e tutelado pelo Estado), se corporativismo societal (animado e sustentado pelo pluralismo de interesses presentes na sociedade), bem como as combinações e derivações observadas empiricamente de ambos os modelos principais ao longo do tempo.

Para os interesses desse texto, basta dizer que o corporativismo se firmou, na história do capitalismo contemporâneo (basicamente após a 2ª guerra mundial), como uma forma politicamente legítima e relativamente eficaz de explicitação de atores e interesses e de canalização e resolução de conflitos, tanto na relação entre setores públicos e privados, como internamente ao setor público; neste caso, em função da grande diversidade de áreas de atuação estatal, burocracias e arenas decisórias, interesses e processos institucionais envolvidos.

Em ambos os casos, portanto, para além das decisões de Estado emanadas das regras tradicionais da democracia representativa, o corporativismo (via atividades formais e informais de lobby, advocacy etc.) veio a ser considerado também uma forma – complementar e mais direta, ainda que menos regulada – de manifestação, negociação e intermediação de interesses organizados, corporativamente, visando influenciar, politicamente, processos decisórios em âmbitos governamentais.

Até aqui, então, nada demais, apenas as coisas como efetivamente são e funcionam nas sociedades capitalistas contemporâneas. Mas o problema começa quando, saindo da discussão formal e abstrata sobre os conceitos e categorias acima, chegamos ao chão da política como ela é. E ela é dominada, no Brasil e alhures, por grupos e corporações mais poderosos e privilegiados que outros. Essa hierarquia e assimetria de poder e de recursos (econômicos e simbólicos) distorce a legalidade, a legitimidade e os resultados concretos obtidos pelos diversos grupos organizados da sociedade (públicos e privados) que se relacionam corporativamente com o Estado, o qual, portanto, acolhe, tramita e implementa diferenciadamente as suas decisões e políticas públicas, mais em favor de uns que de outros grupos sociais.

Nesse sentido, sempre e quando o Estado age apenas como canal de transmissão dos interesses mais fortes e bem representados em seus circuitos decisórios, ele colabora para sacralizar as desigualdades econômicas e sociais presentes na sociedade, e também a reforçar a assimetria de recursos e o poder de voto e de veto dos atores mais influentes. Ao fim e ao cabo, é a própria política em regimes formalmente democráticos que vai perdendo potência transformadora, já que por meio do corporativismo predatório vão-se consumando posições de poder dos grupos já privilegiados e fragilizando-se as posições de atores com menos recursos e menos voz na sociedade e junto aos governos.

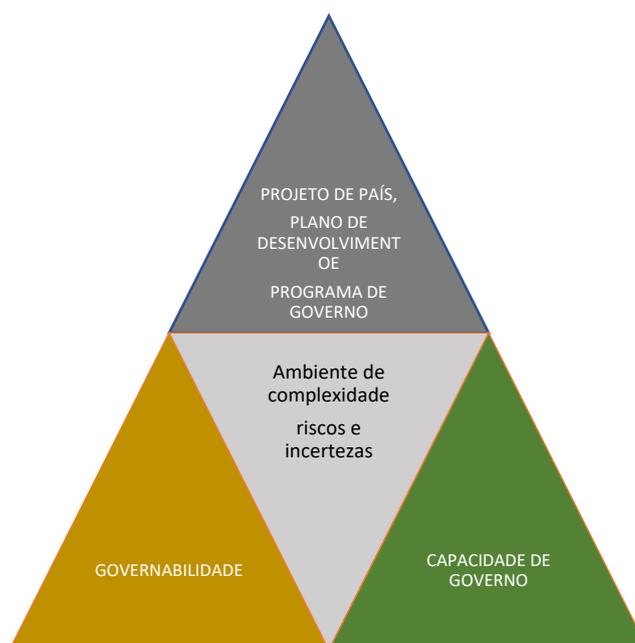
Pode-se dizer que o mesmo fenômeno acontece nas relações intraestatais, onde determinadas elites burocráticas conseguem não apenas impor e manter seus próprios privilégios de classe, como por meio disso afastar a sua atuação dos interesses e necessidades verdadeiramente nacionais. Que isso seja a regra das corporações privadas já o sabemos, mas que tal comportamento seja a tônica de burocracias corporativas sobrerrepresentadas no seio do setor público, é um péssimo sinal de esvaziamento substantivo do republicanismo e da democracia em nosso país.

5. O BRASIL E O ESTADO NECESSÁRIO.

Tendo em tela, portanto, apenas o caso brasileiro, a nossa proposta consiste em lançar mão de 3 ideias-força, de cujo resgate teórico-histórico se poderia partir para avançar tanto na crítica aos formatos e conteúdos atualmente dominantes na esfera estatal, como – indo além – avançar também na reafirmação ou proposição de novos princípios, diretrizes, estratégias e táticas de ação (coletiva, contínua e cumulativa) que nos permitam

conduzir a situação para um patamar qualitativamente superior de entendimento, organização e funcionamento do Estado nacional para as novas gerações de brasileiros e brasileiras, ainda no século XXI.

As 3 ideias-força para a tarefa aqui proposta são as seguintes, inspiradas na obra essencial de Carlos Matus, a qual pode ser resumida pela figura abaixo relativa ao Triângulo de Governo.



- i) **Projeto de País:** o *desenvolvimento nacional* é o *carro-chefe da ação do Estado*, ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como veículo para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento estratégico público, da gestão participativa e do controle social – estratégias essas de organização e funcionamento do Estado – é condição necessária para que possamos dar um salto de qualidade ainda no século XXI no Brasil.
- ii) **Capacidade de Governo:** a necessidade de uma *reforma do Estado de natureza republicana*, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato da coisa pública de modo geral, é condição inescapável para redirecionar a ação governamental para as necessidades vitais da população.
- iii) **Governabilidade:** por fim, mas não menos importante, a *revalorização da política e da democracia*, pois não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação bem informada da maioria da população. A democracia não é apenas

um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam, eleitoral e periodicamente. Mas para além da democracia representativa em crise, há elementos de uma democracia participativa – e mesmo deliberativa – que pressionam por mais e melhores espaços de existência e funcionamento.

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

Em síntese, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades* adequadas à toda população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas *áreas de atuação programáticas e carreiras públicas* (estratégicas-finalísticas e transversais-estruturantes dos macroprocessos administrativos das políticas públicas) quanto as necessárias para enfrentar os grandes desafios da contemporaneidade – vide quadros 1 e 2 abaixo.

Quadro 1: Principais Tendências, Significados e Tensões Estruturais das Dimensões Relevantes de Análise para o Estudo das Transformações da Administração Pública Federal Brasileira.

	Questão 1 *	Questão 2 **	Questão 3 ***
Dimensões Relevantes de Análise na Administração Pública Federal	<p>Tendências Recentes:</p> <p>Que peso e papel parecem ter desempenhado cada uma das dimensões relevantes no processo de transformações da administração pública federal brasileira entre 2003 e o final do governo Dilma em 2014?</p>	<p>Sentidos e Significados</p> <p>Olhando tal comportamento retrospectivamente, é possível identificar um sentido geral ou coerente das dimensões em questão no que toca ao aperfeiçoamento da capacidade de governar</p>	<p>Tensões Estruturais</p> <p>Em relação a cada uma das dimensões, qual é a tensão estrutural ou fundamental em pauta? E qual parece ser a sua situação atual e perspectivas a</p>

		do Estado brasileiro? Sim, não e por que.	curto, médio e longo prazos?
Estrutura organizacional.	.Crescimento expressivo da estrutura organizacional, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das demandas sociais desde a redemocratização, e da complexificação e alargamento temático da agenda do desenvolvimento nacional desde a CF-1988.	.Há um sentido inequívoco de crescimento horizontal da estrutura organizacional entre 1995 e 2014, mas com sobreposições e lacunas em atribuições institucionais específicas, além de grande heterogeneidade em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental.	.Como compatibilizar amplitude e complexidade atuais da agenda de desenvolvimento (inclusivo, sustentável, soberano e democrático) com ideários e proposições de Estado mínimo (em termos de estrutura organizacional e funções precípuas) no Brasil contemporâneo?
Ocupação e tendências gerais.	.Tendências gerais entre 2003 e 2014 implicaram em: fortalecimento das atividades de finanças, fiscalização e controle; autonomia gerencial em órgãos da administração indireta; mesas de negociação para a gestão de pessoal; reabertura de concursos para servidores temporários e permanentes; substituição de pessoal ocupado em atividades-fim via RJU; recomposição de remuneração para carreiras de Estado.	.Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam para: (i) recomposição quantitativa e profissionalização de quadros em áreas estratégicas do desenvolvimento nacional, e (ii) equilíbrio macroeconômico em termos dos gastos com pessoal, frente a agregados como o PIB, a arrecadação tributária e a massa salarial do setor privado.	. Como adequar os formatos de seleção e formação de quadros permanentes com perfis alinhados à natureza da ocupação pública e ao cumprimento das exigências institucionais do Estado?
Ocupação de cargos comissionados.	.Crescimento expressivo da estrutura de cargos de confiança, sobretudo desde 1995, reflexo da ampliação das necessidades de governabilidade e governança no presidencialismo de coalização brasileiro.	.Tendências gerais entre 2003 e 2014 apontavam, algo contraditoriamente, para: (i) profissionalização dos ocupantes e das atribuições institucionais dos cargos comissionados de alto escalão (DAS 4, 5 e 6), e (ii) grande rotatividade e permeabilidade político-sindical-partidária nas indicações e ocupações superiores.	. Como instaurar e cultivar uma cultura republicana e democrática de aprimoramento contínuo de desempenho institucional nos três níveis federativos e também nos três grandes poderes da República?
Planejamento governamental.	.Tendências gerais entre 2003 e 2015 implicaram em tentativas, geralmente frustradas, de: fortalecimento institucional do PPA; elaboração ocasional de planos nacionais e regionais de longo prazo; importante	.Houve iniciativas governamentais para aperfeiçoamentos normativos, metodológicos e institucionais da função planejamento, mas não suficientes para fazer esta função se equipar	.Como recuperar os muitos anos de desmonte das instituições, instrumentos e da própria cultura de planejamento público no Brasil, dada a crença atual e

	<p>mas insuficiente retomada setorial de planos de médio prazo; em todos os casos com aprimoramentos metodológicos de pouca envergadura.</p>	<p>(em termos políticos e institucionais) a outras funções indelegáveis de Estado, tais como as de arrecadação, orçamentação, fiscalização e controle interno.</p>	<p>aparentemente dominante: (i) na suposta superioridade do mercado em promover o desenvolvimento, mesmo considerando aspectos críticos da globalização econômica e da geopolítica internacional; (ii) na impossibilidade prática de organizar um sistema de planejamento aderente às necessidades contemporâneas do Estado e do desenvolvimento nacional?</p>
<p>Finanças públicas e gasto financeiro.</p>	<p>.Crescimento expressivo do gasto financeiro na composição do gasto público total, sobretudo desde 1995, como reflexo, principalmente, da estratégia de estabilização monetária adotada desde o Plano Real, com juros altos, câmbio valorizado e geração de superávits fiscais primários generosos em todos os anos entre 2002 e 2014.</p>	<p>.Como contrapartida do gasto financeiro elevado na composição do gasto público total, observa-se esterilização não desprezível de recursos em todo o período analisado e baixa capacidade do gasto público real em dinamizar o lado real da economia.</p> <p>.A consequência mais perversa decorrente da manutenção do tripé da estabilização monetária por longo período é a transformação estrutural da matriz produtiva nacional, no sentido da desindustrialização, reprimarização e desnacionalização de ativos.</p>	<p>.Dado que a manutenção do tripé macroeconômico da estabilização monetária gera como efeito colateral indesejado uma dinâmica de crescimento de baixa potência e intensidade, como migrar desse arranjo institucional-financeiro para outro mais favorável ao crescimento econômico com distribuição de renda, sem colocar em risco a estabilidade relativa da moeda nacional, bem como a capacidade e a sustentabilidade intertemporal de endividamento e de financiamento público?</p>
<p>Finanças públicas e gastos reais.</p>	<p>.Crescimento dos gastos reais (consumo do governo e investimento público) altamente dependente da elasticidade da arrecadação tributária frente ao ritmo e intensidade do crescimento econômico. Com isso, o crescimento do gasto público real entre 2003 e</p>	<p>.Dada a estrutura regressiva da tributação no Brasil, o crescimento econômico que engendra expansão da arrecadação e concomitante expansão dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) é na</p>	<p>.Dada a primazia política do tripé macroeconômico para a estabilização monetária (sobre outras alternativas certamente existentes) e a dinâmica estrutural de baixo crescimento que ele engendra,</p>

	<p>2013 deu-se com aumento mais que proporcional da arrecadação e sem criação de novos tributos ou aumento de alíquotas daqueles já existentes. Por isso, o aumento dos gastos reais do governo (consumo e investimentos) aconteceu sem desequilíbrio macroeconômico severo até 2014.</p>	<p>verdade fator de concentração funcional e pessoal da renda, pois a tributação incide, proporcionalmente, mais sobre: (i) os setores reais da acumulação que os financeiros; e (ii) os segmentos relativamente mais pobres da população e da ocupação que os mais ricos.</p> <p>.Tudo somado, restringe-se, estruturalmente, o impacto potencial redistributivo do gasto público real do governo, tanto sobre regiões do país como sobre suas respectivas populações.</p>	<p>como promover uma reforma tributária que seja, ao mesmo tempo, progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos?</p>
<p>Marcos regulatórios.</p>	<p>.Coexistência de distintos modelos de política e gestão na agenda de governo. Iniciativas de aprimoramento do ambiente institucional procuraram atingir objetivos em diversas frentes, conjugando metas sociais, promoção da concorrência, defesa da soberania, estímulos aos investimentos públicos e privados. Podem ser citados, entre outros, os novos arcabouços legais dos setores elétrico (2004) e de saneamento básico (2007); as simplificações nos processos de regularização fundiária urbana (2009); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010); a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012); o regime de produção e exploração do Pré-Sal (2012); a nova Lei de Portos (2013). A esses marcos somam-se outras iniciativas, como a criação de um regime diferenciado de licitação e contratações (RDC), a consolidação das carreiras das agências reguladoras, a criação de empresas de planejamento e pesquisa nas áreas</p>	<p>.No estágio posterior às reformas gerencialistas, a partir de 2003 e particularmente de 2007 a 2015, viu-se a adoção pelo Governo Federal de um perfil mais intervencionista, no plano da agenda programática central, dissociando-se, assim, da heurística do Estado regulador convencional e das reformas de Estado dos anos 1990. Esse novo impulso priorizou também o fortalecimento da discussão sobre governança e capacidades estatais num momento em que a própria discussão sobre o desenvolvimento nacional retornava à pauta de discussões e de ação do Estado.</p>	<p>.Dada a tradição burocrática do país, como engendrar arranjos institucionais de regulação estatal e planejamento governamental que busquem e alcancem adequação e complementaridade entre recursos disponíveis, estruturas de governança e distintas formas de relacionamento, articulação e coordenação de setores e políticas públicas?</p>

	energética (Empresa de Pesquisa Energética – EPE) e de logística (Empresa de Planejamento e Logística – EPL), além da implantação de uma carreira transversal de analistas de infraestrutura.		
Interfaces federativas nos consórcios públicos municipais.	.A articulação de municípios brasileiros por meio da formação de consórcios é um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. Trata-se de fenômeno novo, que apenas ganhou expressão após a CF-1988, tornando-se mais relevante a partir dos anos 2000, a partir da Lei nº 11.107 de 2005; conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.	.Esse arranjo não é neutro em relação às consequências transformadoras que ele é capaz de induzir no âmbito das relações sociais e da atuação da administração pública. Uma federação cooperativa descentralizada fomenta a inovação na administração pública, o protagonismo da sociedade civil, bem como a promoção de maior equidade no acesso aos serviços públicos entre cidadãos localizados em diferentes jurisdições.	.Consórcios Públicos Intermunicipais não são um ente da federação; são um arranjo institucional específico para lidar com: (i) a elevada fragmentação territorial por efeito do acelerado processo de divisão municipal ; e (ii) a falta de escala na execução e provimento de políticas e serviços públicos. Assim, como compatibilizar os efeitos potencialmente benéficos dos Consórcios com os dilemas estruturais do federalismo brasileiro?
Interfaces participativas no âmbito federal.	.Sobretudo entre 2003 e 2013, ímpeto participativo implicou na criação ou ampliação de muitos canais de relacionamento direto entre Estado e Sociedade. Conselhos e Conferências de políticas públicas, audiências, fóruns, ouvidorias e outros instrumentos alargaram as interfaces sócioestatais e suscitaram a ideia de um sistema (e de uma política nacional) democrático-participativo de políticas públicas.	.Dificuldades de integração com as estruturas burocráticas existentes levaram a dificuldades de institucionalização. .Adicionalmente, a produção das lógicas de representação geraram desigualdades entre o perfil de representados e representantes, muito embora em menor grau do que nos espaços legislativos. .Por fim, a grande incógnita sobre a efetividade desses espaços vem mobilizando uma larga agenda de pesquisa na área desde então.	.Como aprimorar e avançar na gestão das interfaces socioestatais, levando em consideração as tendências dos últimos quinze anos, que se manifestam em expansão setorial e burocratização da participação social, com explicitação de imensa heterogeneidade e complexidade das tentativas de promoção de articulação e de busca por transversalidades?
Controle interno da União.	.Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações, em especial no âmbito do	.Mudança da lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo	.Dada a velocidade e intensidade com que a função controle interno foi-se

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

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015. Elaboração do autor.

Quadro 2: Grandes Áreas Programáticas de Atuação Estatal e as suas Macrotensões Estruturais.

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

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

Fonte: Pesquisa Política & Planejamento no Brasil Contemporâneo. Ipea, 2015. Elaboração do autor.

Obs. Metodológica:

Para o estudo das transformações ocorridas na Administração Pública Federal, organizamos os programas temáticos do PPA 2012-2015 em 4 grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em 10 áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja:

- i) 4 grandes áreas de políticas públicas: Políticas Sociais; Políticas de Soberania, Território e Defesa; Políticas de Infraestrutura e Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental);

ii) 10 áreas programáticas: Segurança Social Ampliada; Direitos Humanos e Segurança Pública; Educação, Esportes e Cultura; Soberania e Território; Política Econômica e Gestão Pública; Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo; Energia e Comunicações e Mobilidade Urbana e Transporte;

65 programas temáticos do PPA 2012-2015.

Deste modo, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na Constituição Federal de 1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desde logo, ambos os conjuntos de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu Art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

“Art. 3º Constituem Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - Garantir o desenvolvimento nacional;

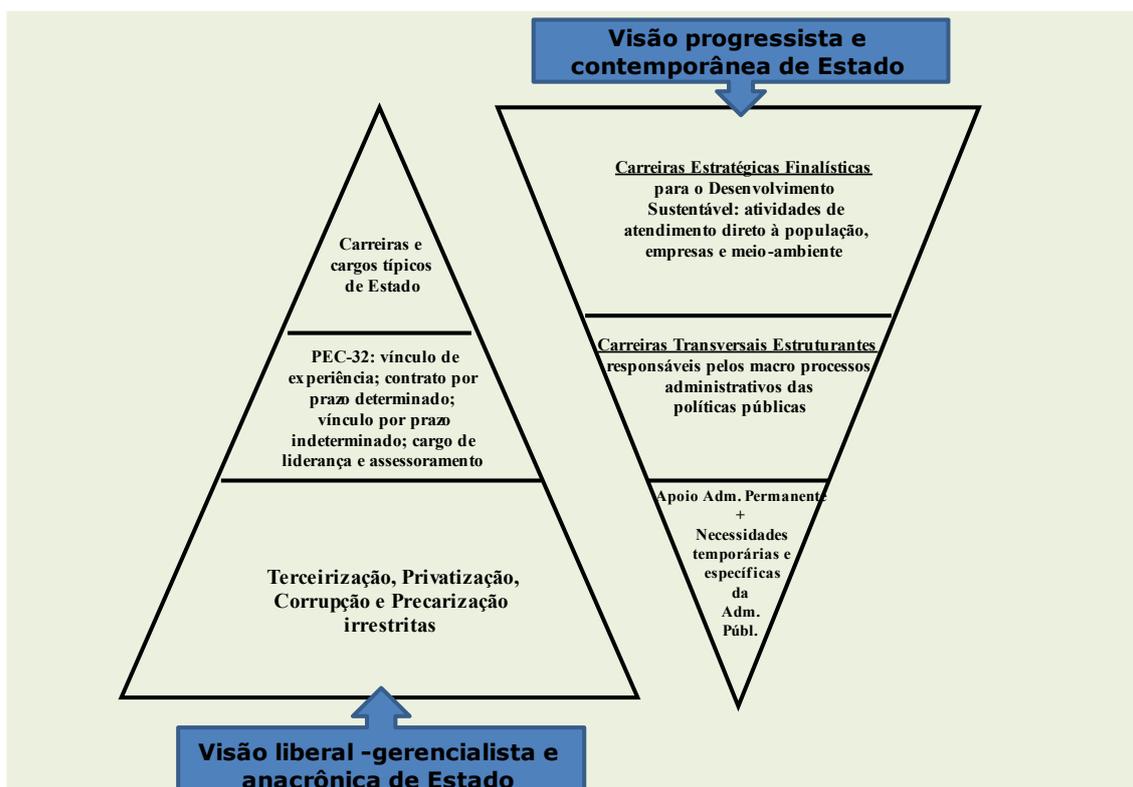
III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

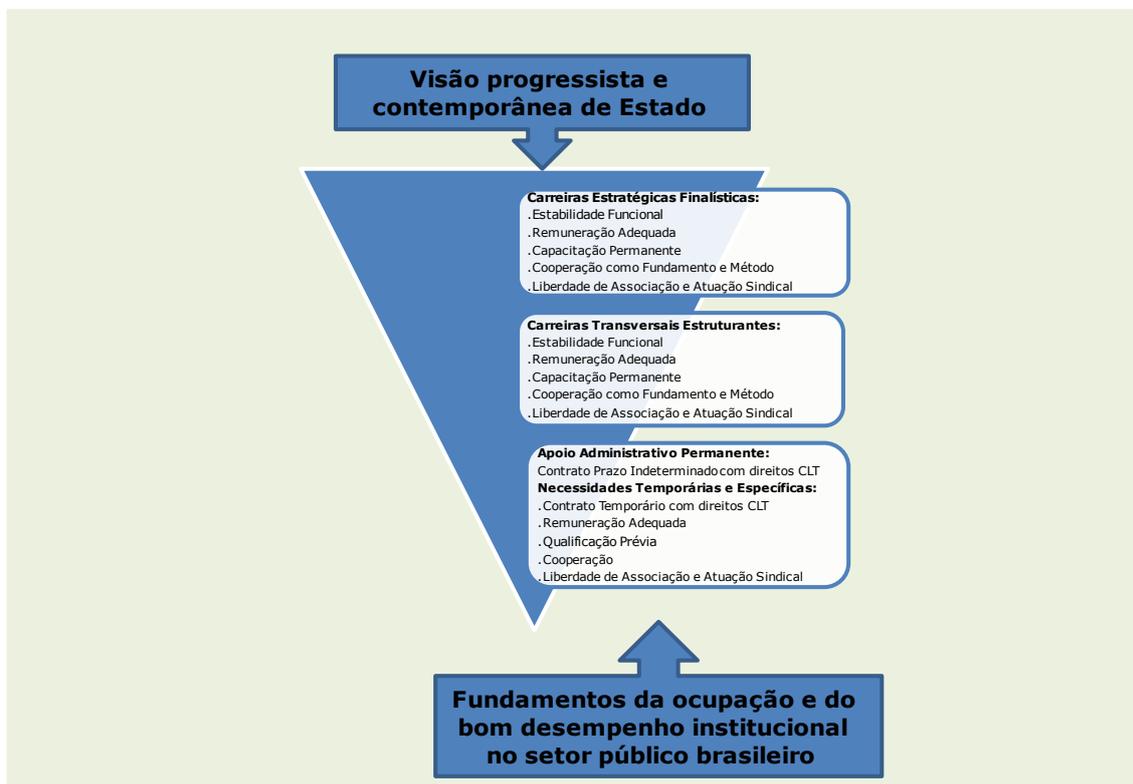
IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Com isso em mente, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada acerca das tais áreas de atuação programáticas e carreiras públicas, que condizem com a *natureza inescapavelmente pública* (vale dizer: universal, integral e gratuita) da ação estatal, a única que realmente justifica tecnicamente e legítima politicamente sua razão de ser e de agir. Ainda mais em contexto de dominância do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover, sem a presença e atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF-1988, os objetivos fundamentais acima enunciados.

Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remeto o leitor para uma primeira tentativa de explicitação das *áreas programáticas de atuação estatal*, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de *Estado necessário ao desenvolvimento nacional* sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

Estado Necessário, Organizações Estatais, Carreiras Públicas e Desenvolvimento Nacional





Visão progressista e contemporânea de Estado	Implicações positivas para a Administração Pública e Políticas Públicas
Carreiras Estratégicas Finalísticas para o Desenvolvimento Sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio-ambiente.	Ênfase em carreiras finalísticas reforça composição virtuosa da ocupação voltada ao aprimoramento e fortalecimento das capacidades estatais necessárias ao bom desempenho institucional direto das políticas públicas mais propícias ao desenvolvimento sustentável, tanto do ponto de vista ambiental, como produtivo e humano.
Carreiras Transversais Estruturantes responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas: tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles.	Profissionalização das carreiras transversais reforça qualidade e tempestividade dos macroprocessos estruturantes das políticas públicas.
Apoio Administrativo Permanente	Contratadas diretamente pelo poder público, mediante concursos específicos, mas sob guarida não do RJU e sim da CLT. Essas são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.
Necessidades Temporárias e Específicas da Administração Pública.	Em função de mudanças ou episódios conjunturais, dramáticos ou urgentes, procede-se ao ajuste temporário de pessoal e de funções públicas , conferindo resiliência, adaptabilidade e tempestividade ao poder público, diante de situações específicas.

Quadro 3

Áreas Programáticas de Atuação Estatal: finalísticas e transversais



Fonte: Elaboração do autor.

ÁREAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS	Exemplo de Agrupamentos de CARREIRAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS a partir da Estrutura de Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo Federal
Soberania, Defesa, Segurança e Território	Soberania, Defesa, Segurança e Território
1. Relações Exteriores	Diplomata - MRE; Oficiais e Assistentes de Chancelaria - MRE;
2. Defesa Nacional	Militares FFAA; Especialistas e Técnicos Cíveis em Questões Militares; Especialistas e Técnicos em Saúde do HFA;
3. Justiça e Segurança Pública	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas; Especialistas e Técnicos da Polícia Federal - DPF; Especialistas e Técnicos em Execução Penal;
4. Desenvolvimento Regional (Minas e Território)	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas; Especialistas e Técnicos em Atividades e Regulação da Mineração - ANM; Especialistas e Técnicos em Geologia e Geofísica do Petróleo - ANP; Especialistas e Técnicos da SUFRAMA;

ÁREAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS	Exemplo de Agrupamentos de CARREIRAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS a partir da Estrutura de Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo Federal
Infraestrutura Econômica, Social e Urbana	Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
5. Energia	Especialistas e Técnicos em Regulação de Serviços Públicos de Energia - ANEEL; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
6. Transportes	Especialistas e Técnicos do DNIT; Especialistas e Técnicos em Regulação da Aviação Civil - ANAC; Serviços de Transportes Aquaviários - ANTAQ; Transportes Terrestres - ANTT; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
7. Comunicações	Especialistas e Técnicos em Regulação de Serviços Públicos de Telecomunicações - ANATEL; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
8. Cidades (Mobilidade, Moradia, Saneamento)	Especialistas e Técnicos em Infraestrutura; Especialistas e Técnicos em Regulação - transversal; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;

ÁREAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS	Exemplo de Agrupamentos de CARREIRAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS a partir da Estrutura de Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo Federal
Produção, Inovação e Proteção Ambiental	Produção, Inovação e Proteção Ambiental
9. Ciência, Tecnologia e Inovação	Especialistas e Técnicos de Ciência, Tecnologia e Inovação; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
10. Meio Ambiente	Especialistas e Técnicos em Meio Ambiente; Especialistas e Técnicos em Regulação de Recursos Hídricos - ANA; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
11. Desenvolvimento Produtivo (Indústria, Comércio, Serviços)	Especialistas e Técnicos em Metrologia e Qualidade - INMETRO; Especialistas e Técnicos em Propriedade Industrial - INPI; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
12. Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Auditor Fiscal Federal - Agropecuário; Especialistas e Técnicos em Fiscalização Federal Agropecuária; Especialistas

	e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
13. Pesca e Aquicultura	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
14. Turismo	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
15. Comércio Exterior	Especialistas e Técnicos de Comércio Exterior; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;

ÁREAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS	Exemplo de Agrupamentos de CARREIRAS ESTRATÉGICAS FINALÍSTICAS a partir da Estrutura de Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo Federal
Proteção Social, Direitos e Oportunidades	Proteção Social, Direitos e Oportunidades
16. Trabalho, Emprego e Renda	Auditor Fiscal Federal - Trabalho; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
17. Promoção e Proteção Social (Previdência, Assistência, Desigualdades e Pobreza)	Especialistas e Técnicos do INSS; Especialistas e Técnicos em Previdência Complementar; Especialistas e Técnicos em Políticas Sociais; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
18. Desenvolvimento Agrário e Fundiário	Especialistas e Técnicos em Desenvolvimento Agrário e Fundiário; Especialistas e Técnicos em Questões Indígenas; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
19. Saúde	Especialistas e Técnicos do SUS; Especialistas e Técnicos em Saúde Pública; Especialistas e Técnicos em Controle de Endemias; Especialistas e Técnicos em Saúde Pública da Fiocruz; Especialistas e Técnicos em Regulação de Saúde Suplementar - ANS; Regulação e Vigilância Sanitária - ANVISA; Médico da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
20. Educação	Especialistas e Técnicos em Educação; Especialistas e Técnicos em Informações e Avaliações Educacionais - INEP; Especialistas e Técnicos em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais; Professores do Magistério Federal; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;

21. Cultura	Especialistas e Técnicos em Questões Culturais; Especialistas e Técnicos em Regulação da Atividade Cinematográfica - ANCINE; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
22. Esporte	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
23. Direitos Humanos	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
24. Mulheres	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
25. Igualdade Racial	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;

ÁREAS TRANSVERSAIS ESTRUTURANTES	Exemplo de Agrupamentos de CARREIRAS ESTRUTURANTES TRANSVERSAIS a partir da Estrutura de Planos de Cargos e Carreiras do Poder Executivo Federal
Governabilidade Política e Governança Institucional	Governabilidade Política e Governança Institucional
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria Geral)	Procurador Federal; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas; Especialistas e Técnicos da Imprensa Nacional
27. Segurança Institucional	Oficiais e Agentes de Inteligência; Especialistas e Técnicos da ABIN;
28. Advocacia Geral da União	Advogado da União; Especialistas e Técnicos da AGU
29. Relações Sociais e Federativas	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
30. Comunicação Social e Institucional	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas;
31. Planejamento, Participação, Orçamento e Gestão	Especialistas e Técnicos de Planejamento e Orçamento; Especialistas e Técnicos em Gestão Governamental e Políticas Públicas; Especialistas e Técnicos de Planejamento e Pesquisa do IPEA; Especialistas e Técnicos em Informações Geográficas e Estatísticas - IBGE

<p>32. Gestão Monetária, Fiscal e Cambial</p>	<p>Auditor Fiscal Federal - RFB; Especialistas e Técnicos da RFB; Procurador da Fazenda Federal; Procurador do Banco Central do Brasil; Analistas e Técnicos do Banco Central do Brasil; Agentes, Analistas e Inspetores da CVM; Especialistas e Técnicos da CVM; Especialistas e Técnicos da SUSEP; Auditor Federal de Finanças e Controle; Especialistas e Técnicos em Finanças e Controle</p>
<p>33. Controle e Transparência</p>	<p>Auditor Federal de Finanças e Controle; Especialistas e Técnicos em Finanças e Controle</p>

Esta estrutura de áreas programáticas e funções públicas é apenas um exemplo inicial de como organizar e melhor visualizar o escopo de atuação estatal, através do que se mostra estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF-1988, num sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.²

² De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da federação e qualquer dos poderes da república que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver os livros *Mitos Liberais acerca do Estado Brasileiro e Bases para um Serviço Público de Qualidade* (Afipea-Sindical, 2019); *Rumo ao Estado Necessário: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido* (Fonacate, 2021); *Reforma Administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo e privatismo* (Afipea-Sindical, 2021).

CONTRAPARTIDAS SERVIDORES PÚBLICOS

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE

Desenvolver e aplicar **Processos Seletivos Alternativos** para os quadros efetivos permanentes do Estado, com ênfase em: 1) conhecimentos transversais aplicados a (i) processos administrativos estruturantes e (ii) às políticas públicas finalísticas necessárias ao desenvolvimento nacional; e 2) servidores/cidadãos comprometidos com a ética da responsabilidade, do espírito público e do bem comum.

Desenvolver e aplicar **Política Federal de Remunerações**, com ênfase em: valorização coletiva, previsibilidade das regras, diminuição/eliminação de diferenças, promoção da equidade salarial, de gênero e de raça, maior e melhor desempenho institucional setorial e agregado.

Desenvolver e aplicar **Política Federal Permanente de Capacitação Profissional**, com ênfase em: fortalecimento/profissionalização das escolas de governo, conhecimentos transversais aplicados a processos administrativos estruturantes e às políticas públicas finalísticas necessárias ao desenvolvimento nacional, servidores/cidadãos comprometidos com a ética da responsabilidade, do espírito público e do bem comum.

Desenvolver e aplicar Técnicas e Métodos de **Trabalho Cooperativo, Contínuo e Coletivo** nos locais de trabalho, com ênfase em: valorização coletiva, previsibilidade das regras, diminuição/eliminação de diferenças, promoção da equidade, desempenho institucional.

Desenvolver e aplicar inovações e aperfeiçoamentos na legislação que trata de **Negociação Coletiva, Direito de Greve e Garantias Jurídicas** aos servidores e respectivas entidades de classe.

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

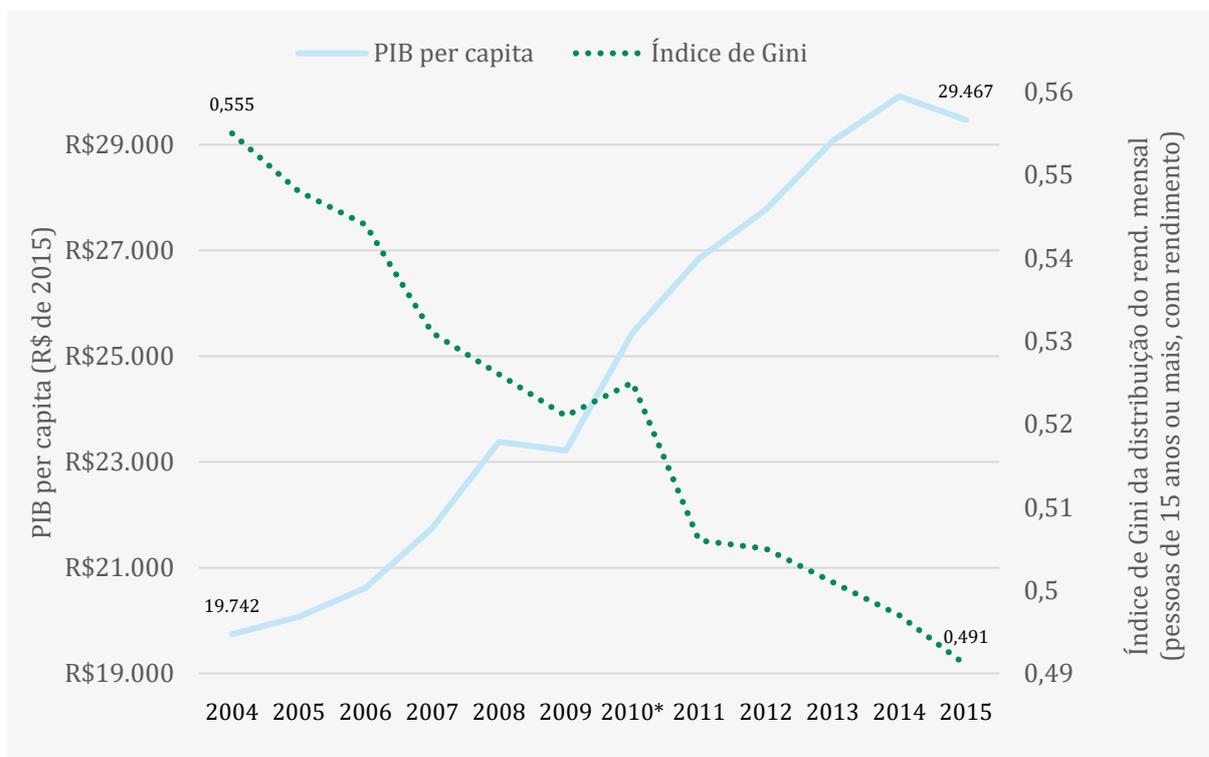
Diante disso, é importante lembrar que o arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período entre 2004 e 2014 revela ao menos duas coisas importantes sobre a relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, quais sejam:

- i. a complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio-ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica; e

- ii. a despeito disso, o arranjo vigente nesse período mostra ser capaz ao Estado organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica, de forma que a implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional, ademais informadas por um projeto de crescimento econômico, foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre *crescimento da renda per capita* e *decréscimo do índice de Gini*, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho – vide gráfico 1.

Gráfico 1

Combinação Virtuosa entre crescimento do PIB per capita e redução do índice de Gini. Brasil



Fonte: IBGE - Contas Nacionais Anuais, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e *Censo Demográfico. Elaboração própria.

Note-se que esse resultado – desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado – fez-se possível, no caso brasileiro recente, em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, dentre os quais vale destacar:

- i. programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por meio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.;
- e
- ii. programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do programa bolsa-família).

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional. A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, juntamente com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e de acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Adicionalmente, é possível constatar uma ampliação significativa da cobertura social havida entre 2004 e 2014 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil. Já entre 2015 e 2022, nota-se certo arrefecimento geral dos números, em termos do seu ritmo de crescimento e magnitude global, resultado este diretamente relacionado à crise econômica e política que vem se aprofundando no Brasil desde a primazia da austeridade fiscal sobre as agendas do desenvolvimento.

Mas claro está que para os resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas no período sob escrutínio, houve forte incremento de tecnologias

inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (sem criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado – isto é, aumento de eficiência e produtividade sistêmica – do setor público federal.

Significa que, em eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento *per capita*. Mas dito isso, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública, porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental. Em outras palavras: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja, grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do planejamento público (e não da gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para maior e melhor capacidade de governar.

Avançando, são também bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores aí considerados. Essa expansão das redes de infraestrutura (modais de transportes e logística, energia e comunicações) contou com apoio estatal direto, mas também por meio da modernização de marcos regulatórios, parcerias, concessões e crédito público. Insuficientes para a resolução dos gargalos da área, os investimentos públicos em infraestrutura (indutores dos investimentos privados) ainda assim adquirem eloquência neste século quando observamos, sem ser exaustivo, que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas

dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo entre 2004 e 2014

Mas ainda aqui, no que diz respeito à utilização e expansão das redes de infraestrutura econômica (transportes, energia e comunicações), houve também um arrefecimento em termos da magnitude e ritmo de crescimento, entre 2015 e 2022, fenômeno diretamente derivado da quase paralização – e em alguns casos, até mesmo reversão – dos investimentos públicos, os quais, como se sabe, são grandes indutores dos investimentos privados, em função das expectativas positivas e efeitos multiplicadores que são capazes de deflagar em uma economia capitalista.

Enfim, sendo o Brasil, um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2020, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

6. PLANO DE REFUNDAÇÃO DO ESTADO NO BRASIL PARA ALÉM DO SEU BICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA.

Pelo dito até aqui, fica claro que pela *abrangência*, *profundidade* e *velocidade* da destruição nacional em curso desde 2016, a reconstrução do país será obra para uma geração inteira ou mais de cidadãos e cidadãs, cientes de que um Plano de Refundação do Brasil, para além do seu Bicentenário da Independência (1822/2022), deveria enfrentar os seguintes pontos cruciais, dentre muitos outros, evidentemente:

1. **Nova Comissão da Verdade**, ou outro nome mais adequado que se possa dar, para apurar e julgar crimes do governo Bolsonaro contra o seu próprio povo e instituições.
2. **Referendo Revogatório das principais medidas legislativas aprovadas desde 2016**, por terem sido formuladas e implementadas em contexto hoje sabidamente

ilegal, imoral e ilegítimo, além de possuírem caráter antipopular, antinacional e antidesenvolvimento.

3. **(Re)ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de coordenação estratégica** (inter e intra setorial, territorial e social) das políticas públicas nacionais e dos investimentos público-privados. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social nos médio e longo prazos.
4. **Nacionalização, reestatização e/ou criação de novas empresas estatais estratégicas e/ou empresas mistas de controle público**, visando a retomada do poder decisório sobre políticas fundamentais ao crescimento econômico e ao desenvolvimento nacional.
5. **Reforma Tributária/Fiscal progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos públicos**. Desfinanciarização da Dívida Pública Federal. Revisão das Regras Fiscais e Monetárias vigentes (teto de gastos, regra de ouro, superávit primário e relação STN-BC) para uma melhor e mais efetiva governança orçamentária, vale dizer: orçamentação, alocação, monitoramento, avaliação e prospecção dos gastos públicos.
6. **Inovação e Gestão Pública Democrático-Participativa**: governo digital, dimensionamento, planejamento e profissionalização da força de trabalho, monitoramento, avaliação e gestão do desempenho institucional e das competências profissionais. Medidas para democratização da gestão pública: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, transparência, autonomia, inovação, mobilidade e responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional. Medidas para aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, (tele)trabalho, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
7. **Relações de Trabalho no Setor Público**: regulamentação dos direitos e condições de negociação coletiva e greve no setor público nacional. Medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que

uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

8. **Criação da CLS (Consolidação das Leis Sociais)**, Modernização Progressista da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e do RJU (Regime Jurídico Único).
9. **(Re)adequação do peso e papel institucional dos Controles Burocráticos (interno e externo) do Estado e (Re)institucionalização da Participação Social como método de governo.** Medidas para conferir mais e melhor transparência dos processos decisórios intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país. Medidas para estimular mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
10. **Regulação e desconcentração econômica dos veículos de mídia**, mais democratização e melhor controle social sobre os meios de comunicação (públicos e privados) em operação no país. Sem uma mídia plural e ativa, responsável por mais e melhores informações ao conjunto da população e tomadores de decisões, a democracia não pode se realizar plenamente.
11. **Refundação do modelo político-partidário representativo e (re)institucionalização de modelos democráticos de cunho participativo e deliberativo** para a manifestação pública de interesses coletivos, arbitragem e resolução de conflitos em arenas e processos democráticos, além de legitimação política das decisões acordadas. Para tanto, são necessárias medidas para uma reforma político-partidária que impliquem maior convergência entre representação parlamentar e representados, bem como maior alinhamento ideológico e programático entre partidos e eleitores. Neste campo, o

financiamento público exclusivo e a baixo custo das campanhas eleitorais é primordial. Do ponto de vista de uma maior e melhor participação e deliberação social direta, são necessárias medidas que impliquem maior institucionalização, ativação e responsividade dos conselhos, conferências, audiências e ouvidorias públicas, fóruns de discussão e grupos de trabalho na interface entre Estado, políticas públicas e sociedade civil. Tais instâncias podem e precisam avançar qualitativamente como espaços de deliberação sobre questões estratégicas e diretrizes de políticas públicas. Adicionalmente, são necessárias medidas que impliquem maior disseminação, uso e responsabilização dos instrumentos e mecanismos diretos de democratização das decisões coletivas, tais como o referendo, o plebiscito e as proposições legislativas de iniciativa popular. Esta ampliação da prerrogativa de convocação de plebiscitos, referendos e consultas populares deve incorporar também a introdução do veto popular, de modo a ratificar a soberania popular como espaço decisório cotidiano e de última instância em torno de questões cruciais para a sociedade brasileira. Por fim, medidas de minimização do impacto da porta giratória e das porosidades entre Estado e mercado, por meio da regulamentação das atividades de lobby e advocacy.

12. **Refundação do Sistema de Justiça**, com controle social público, transparência dos processos decisórios e substituição dos mandatos vitalícios por mandatos fixos, ainda que longos e estáveis.
13. **Combate aos privilégios, injustiças e à corrupção**, mas cientes de que a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Nesse campo, é preciso ter claro que a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados/privatistas e o Estado/esfera pública. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro. Por isso, é preciso proteger os processos de formação da soberania popular, da representação democrática e da opinião pública, frente ao domínio e à corrupção dos grandes interesses empresariais. Além disso, garantir o controle democrático, social e pluralista das instituições e empresas públicas.

Por fim, estabelecer leis e procedimentos que garantam transparência e fiscalização no sentido da prevenção à corrupção, observando-se sempre os direitos fundamentais e o devido processo legal.

Em suma, com o conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional pode recuperar poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e moldar o desenvolvimento têm importância decisiva em suas trajetórias de afirmação e construção nacional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As lições históricas são inúmeras e inequívocas: quando as forças progressistas passam pelo poder sem mudar a estrutura do Estado, elas ficam permanentemente expostas aos riscos de serem capturadas por ondas autoritárias, conservadoras e neoliberais. O enfrentamento contra tais destituições sistemáticas deve se dar pela reconstrução de ideias e forças que formem o corpo de um novo poder constituinte. O desaguadouro dessas ações deve convergir para a transformação da estrutura do Estado, um objetivo que deve ser parte central do programa democrático-popular, mas também deve ser entendido como premissa determinante para a sua implementação.

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

O tempo urge! Mãos à obra!

11 de agosto, 2022.