A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DE UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA

The Production of Meanings in the Construction of a Participatory Democratic Model: the case of Volta Redonda's Municipal Council of Urban Development

La producción de sentidos en la construcción de un modelo democrático participativo: el caso del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano de Volta Redonda

RESUMO

O presente artigo resulta de um estudo de caso sobre a experiência de Volta Redonda/RJ, assumindo como objeto empírico o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O objetivo é analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do CMDU como órgão capaz de restringir ou favorecer a construção de um modelo democrático- participativo. O CMDU integrou um conjunto de esforços da sociedade civil dedicados a repensar a cidade após a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1993, e a superar divergências históricas entre setores da sociedade civil local, como os movimentos sociais e o empresariado. Como procedimento metodológico, recorreu-se a uma abordagem predominantemente qualitativa baseada em entrevistas semiestruturadas, em pesquisa documental e na observação não-participante. Para o tratamento dos dados, utilizou-se a análise crítica do discurso. Ao analisar a experiência do CMDU, infere-se que, a despeito do envolvimento dos sujeitos através de um modelo da gestão participativa, este, de maneira ambivalente, pode assumir características contrárias ao aprofundamento democrático. Os discursos coletados revelam que as imbricações e ambiguidades de diferentes tipos de projetos políticos têm reflexos na atuação do CMDU, atribuindo múltiplos direcionamentos ao sentido da participação na construção de um modelo democrático-participativo.

PALAVRAS-CHAVE: participação social, conselhos gestores, projeto político, sentido, democracia participativa.

Marcos Vinicius Araujo Delgado[1]
marcos_delgado@id.uff.br
ORCID: 0000-0002-0951-3377

Raphael Jonathas da Costa Lima[2]
raphaeljonathas@id.uff.br
ORCID: 0000-0001-9702-0515

[1] Universidade Federal Fluminense, RJ - UFF,
[2] Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Administração, RJ - PPGA UFF

Submetido 04-04-2020. Aprovado 19-03-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81274

AGRADECIMENTO

Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo financiamento da pesquisa que viabilizou este artigo.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper is the result of a case study on the experience of Volta Redonda / RJ, assuming the Urban Development Council (CMDU) as an empirical object. The goal is to analyze the meanings of social participation and their implications for the CMDU's performance as a council capable of restricting or favoring the construction of a democratic-participatory model. The CMDU integrated a set of civil society efforts dedicated to rethinking the city after the privatization of Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) in 1993, and to overcome historical divergences between sectors of local civil society, such as social movements and businessmen. As a methodological procedure, a predominantly qualitative approach was used based on semi-structured interviews, documentary research and non-participant observation. For data treatment, critical discourse analysis was used. When analyzing the CMDU experience, it is inferred that, despite the subjects' involvement in a participatory management model, this, ambivalently, can assume characteristics contrary to democratic deepening. The speeches collected reveal that the overlapping and ambiguities of different types of political projects are reflected in the CMDU's performance, attributing multiple directions to the sense of participation in the construction of a democratic-participatory model.

KEYWORDS: *Social participation, Management Councils of Public Policies, Political Project, Meaning, Participatory democracy.*

RESUMEN

Este artículo es el resultado de un estudio de caso sobre la experiencia de Volta Redonda / RJ, tomando al Consejo Municipal de Desarrollo Urbano (CMDU) como objeto empírico. El objetivo es analizar los significados de la participación social y sus implicancias para el desempeño del CMDU como órgano capaz de restringir o favorecer la construcción de un modelo democrático-participativo. El CMDU integró un conjunto de esfuerzos de la sociedad civil dedicados a repensar la ciudad luego de la privatización de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) en 1993, y a superar divergencias históricas entre sectores de la sociedad civil local, como los movimientos sociales y empresariales. Como procedimiento metodológico se utilizó un enfoque predominantemente cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas, investigación documental y observación no participante. Para el tratamiento de los datos se utilizó el análisis crítico del discurso. Al analizar la experiencia del CMDU se infiere que, a pesar de la participación de los sujetos a través de un modelo de gestión participativo, éste, de manera ambivalente, puede asumir características contrarias a la profundización democrática. Los discursos recogidos revelan que los traslapes y ambigüedades de diferentes tipos de proyectos políticos se reflejan en el desempeño del CMDU, atribuyendo múltiples direcciones al sentido de participación en la construcción de un modelo democrático-participativo.

PALAVRAS-CLAVE: *Participación social, Consejos de administración, Proyecto político, Dirección, Democracia participativa.*

INTRODUÇÃO

Considerados importantes mecanismos de democratização do acesso às políticas sociais, os conselhos gestores passaram a ser objetos de um significativo volume de produção acadêmica em diversas áreas ao longo das duas últimas décadas (Almeida et al., 2015; Brasil, 2011; Fuks & Perissinotto, 2006; Adrián Gurza Lavalle et al., 2006; Adrian Gurza Lavalle & Barone, 2018; Vianna et al., 2009). De forma a propor um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, essas instâncias assumiram a prerrogativa de possibilitar o envolvimento direto dos indivíduos nas decisões do poder público e seu crescimento motivou pesquisas incumbidas de analisar o efetivo caráter deliberativo desses espaços.

Embora sejam consideradas experiências inovadoras no campo da gestão pública, ainda não há consenso acerca do seu potencial democratizante. Apesar disso, os estudos críticos realizados nas duas décadas têm se dedicado a avaliar o alcance democrático dos conselhos quanto à efetividade das políticas públicas (Almeida et al., 2016; Carlos & Almeida, 2018; Adrian Gurza Lavalle et al., 2016; Adrian Gurza Lavalle & Vera, 2011;

Lüchmann, 2008; Tatagiba, 2003).

A despeito da importância do desenho institucional para a avaliação da efetividade dos canais participativos, é possível afirmar ainda que os aspectos políticos e culturais exercem papel fundamental na formação e escolha do modelo institucional (Avritzer, 2008). Desse modo, entende-se que a análise das relações de poder no interior das experiências de participação precisa considerar não só os fatores endógenos, isto é, o desenho institucional, mas também os fatores externos que são capazes de influenciar no comportamento político dos indivíduos (Fonseca, 2011). Cunha Almeida, Faria, e Ribeiro (2011) defendem que a análise de variáveis exógenas às instituições participativas, tais como o projeto político dos governantes e a dinâmica associativa local, é fundamental em determinar não só o potencial democrático desses espaços, mas ainda os parâmetros que indicam o nível de inovação ou de manutenção da gestão pública participativa.

Em um contexto de acentuada expansão dos conselhos municipais para o interior das esferas administrativas nas décadas de 1990 e 2000 (IBGE (2012), a participação ganhou destaque na formulação, implementação e no controle das ações do Estado sobre as políticas públicas, tornando a sociedade civil capaz de atuar diretamente, inovar e dinamizar os novos mecanismos de exercício da democracia participativa (Gohn, 2002, 2019). Assim, é atribuída à participação posição promissora no campo da política, tornando-a elemento principal dos discursos do Estado na condução de suas ações. Dessa forma, instrumentos que visam ao envolvimento direto dos indivíduos, tais como os conselhos de políticas públicas, surgem como o reflexo do movimento em prol da reforma do aparelho do Estado, sendo considerados pilares da renovação na gestão pública e representando um modelo alternativo de democracia (Almeida & Tatagiba, 2012; Tatagiba, 2003).

Esta pesquisa concentra seus esforços na discussão dos dilemas e limites da construção democrática em direção à proposição de uma nova hegemonia na relação entre Estado e sociedade, considerando a noção de projetos políticos como componente analítico essencial no estudo dos arranjos institucionais participativos, sobretudo dos conselhos gestores. Além do estudo da predominância de diferentes projetos políticos, o campo de discussão da política pública, o desenho institucional e as relações de poder entre os sujeitos também se manifestam como variáveis fundamentais para análise do alcance e da permanência das experiências democráticas (Avritzer, 2008; Faria & Ribeiro, 2011; Serafim, 2013; A. C. C. Teixeira & Tatagiba, 2008). Assim, face a tais considerações, este estudo questiona os sentidos da participação que implicam a efetividade de um conselho de política pública em âmbito local.

O presente artigo resulta de um estudo de caso sobre a experiência de Volta Redonda/RJ, assumindo como objeto empírico o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O objetivo deste estudo, portanto, é analisar os sentidos da participação social e suas implicações na atuação do CMDU como órgão capaz de restringir ou favorecer a construção de um modelo democrático-participativo.

A escolha do CMDU justifica-se pela especificidade do objeto a ser investigado dentro

do contexto da revitalização da política urbana de Volta Redonda, sobretudo depois de 1993, ano marcado pela privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), empresa que historicamente vem exercendo enorme influência sobre todos os programas municipais de desenvolvimento. O CMDU foi criado no bojo da redefinição dos rumos do município a partir da desestatização da empresa e assumiu maior protagonismo em 2008, quando da aprovação do Plano Diretor Participativo de Volta Redonda. A relevância em abordá-lo está na especificidade de emergir como resultado de conflitos urbanos em expansão desde os anos 80, com destaque para o Movimento dos Posseiros Urbanos, surgido no início daquela década e composto basicamente por familiares de trabalhadores da construção civil dispensados das obras de expansão da Usina Presidente Vargas (UPV) da CSN.

O artigo é composto por três seções, a primeira delas procurando sintetizar brevemente as características dos projetos políticos neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo, bem como suas principais marcas em termos de participação e de modelos de gestão. A segunda seção expõe os procedimentos metodológicos e a parte final do artigo concentra-se na análise do contexto de atuação do CMDU e da produção de sentidos em torno da implementação de um modelo de gestão democrático-participativo, partindo dos discursos proferidos pelos representantes do conselho.

PROJETOS POLÍTICOS E A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO

Projetos políticos são "conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo e representações do que deve ser a vida em sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006,), interferem no processo de construção democrática, no êxito de experiências calcadas na participação e na formulação e no controle de políticas públicas (Dagnino et al., 2006, p. 7). Para Abers e Almeida (2019, p. 393), além de representarem um conjunto de ideias, os projetos políticos podem se traduzir em um "conjunto de atores e interesses, com um impacto direto na participação" (p.393). De acordo com uma série de autores (Baquero, 2001; Dagnino et al., 2006; Paula, 2005; Serafim et al., 2019; Souza & Richer, 2018), no Brasil coexistem três projetos políticos com perspectivas antagônicas de participação: o neoliberal, o autoritário e o democrático-participativo. Segundo esses autores, as noções de participação, cidadania e sociedade civil construídas por cada projeto político, desde que decifradas, ajudam a evidenciar as nuances, diferenças e os antagonismos ocultados pelo discurso e que desafiam a construção democrática.

Silva e França Júnior (2015), ao avaliarem as implicações políticas e sociais da confluência de projetos políticos antagônicos na gestão da atenção básica em saúde, identificaram que o processo de reforma sanitária brasileira tem sido atravessado por práticas privatistas, as quais impedem seu caráter reformista em cumprir com uma agenda universal, de equidade e de qualidade no acesso aos serviços de saúde. Do mesmo modo, Abers e Almeida (2019), em estudo recente, analisam as implicações dos projetos políticos em diferentes setores das políticas públicas, evidenciando que o seu entrelaçamento afetou de modo negativo o fortalecimento de

instituições participativas no âmbito dos governos Lula e Dilma. Nos estudos encampados pelas autoras, a confluência de projetos políticos distintos também incluiu o setor de saúde, que encontrou como grande adversário do projeto democrático-participativo o setor privado, o qual se fortaleceu a partir da agenda de ajuste econômico e manutenção do subfinanciamento do setor e passou a ter presença expressiva no interior das instituições de participação.

Aqui, faz-se necessário sintetizar suas características distintivas no que concerne à origem, tipo de Estado, organização político-institucional e modelo de gestão para complementar o escopo analítico dos efeitos desses projetos no sentido da participação.

Quadro 1. Principais características dos projetos políticos

Característica	**Autoritário**	**Neoliberal**	**Democrático-participativo**
Impulsos Principais	Ditadura do Estado Novo (1937-1945); Regime Militar (1964-1985); Repressão dos avanços de movimentos sociais, sindicatos e demais manifestações de oposição.	Medidas baseadas na redução da participação do Estado na economia; Fortalecimento do modelo neoliberal a partir da eleição de Fernando Collor (1989).	Aprofundamento da democracia e luta pela ampliação dos direitos sociais; Movimentos sociais urbanos oriundos da década de 1970.
Organização Política/Institucional	Total controle das instituições democráticas.	Democracia liberal; Representação como forma ideal de governo; Preferência pelo sufrágio.	Democracia participativa e deliberativa; Participação viabilizada por canais institucionalizados.
Tipo de Estado	Estado centralizador.	Estado mínimo.	Estado voltado ao interesse público.
Cidadania	Limitação dos direitos civis.	Cidadania e mercado; Cidadania e filantropia; Cidadania e responsabilidade social.	Nova cidadania; Cidadania como garantia de direitos universais; Reconhecimento da participação nas decisões públicas.
Participação	Ausência de participação; Desmobilização e inércia.	Participação despolitizada; “Participação solidária”.	Participação ampliada; Inclusão de novos atores sem distinção de raça, gênero, classe etc.

Relações entre Estado e Sociedade Civil	Pouco influência da sociedade nas ações do Estado; Sociedade civil vista como grupo de clientes e beneficiários; Sociedade civil como meio para a cooptação a favor dos interesses do Estado; Autoritarismo social.	Organizações do terceiro setor como interlocutoras do Estado; "Onguização" dos movimentos sociais; Sociedade civil institucionalizada.	Fortalecimento e inclusão da sociedade civil; Sociedade civil como definidora da agenda política.
Modelo de Gestão	Modelo patrimonialista burocrático, tecnocrático e clientelista.	Modelo gerencial e empreendedor; Controle social restrito.	Gestão social; Controle social ampliado; Administração pública societal.

Fonte: Elaboração com base em Silva (2013), Silva e França Júnior (2015), Freitas, Auélio e Ferreira (2016), Serafim (2007, 2019), Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), Paes de Paula (2005) e Tatagiba (2003), Abers e Almeida (2019) e Souza e Richer (2018).

No âmbito do projeto político democrático-participativo, aquele que mais interessa aos propósitos do presente artigo, Dagnino (1994) destaca a emergência de um novo conceito de cidadania caracterizado pelo exercício da luta pelo acesso aos direitos sociais de forma a organizar uma estrutura de construção democrática e de transformação social. No sentido atribuído pela autora, a cidadania é vista como meio de assegurar a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Outro aspecto relevante é o fato de o projeto democrático-participativo ser oriundo da trajetória política dos movimentos sociais e do aprofundamento da democracia e da luta por direitos. Esse esforço culmina na importância de consolidar uma cultura participativa e propositiva sustentada pela criação de espaços de negociação e deliberação pública, constituindo a ideia de esfera pública não estatal. Como exemplo desse espaço, destacam-se o orçamento participativo, as conferências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas.

Com base na perspectiva apresentada por Freitas , Aurélio e Ferreira (2016, p. 279), o projeto político democrático-participativo aproxima-se do sentido ideológico compartilhado pela gestão social, uma vez que se configura como "um novo projeto político" "em direção a uma sociedade mais democrática e a um Estado menos classista, partindo das bases epistemológicas da administração pública gerencial". (pg. 279). Para os autores, a gestão social, como projeto político, pressupõe o exercício da razão comunicativa como forma de poder administrativo capaz de influenciar as decisões políticas do Estado no âmbito das instâncias de participação

social. No entanto, cabe destacar que o termo "gestão social", ao ser apropriado por um projeto político de natureza eminentemente gerencialista, pode, por outro lado, reduzir a prática democrática a uma crise discursiva que impede o aprofundamento do processo participativo de modo emancipatório (Freitas et al., 2016).

O crescimento expressivo de experiências participativas, em especial os conselhos, após a Constituinte de 1988, impulsionou o debate a respeito do papel e da efetividade destas instâncias na construção do modelo de democracia-participativa. A articulação entre participação direta e representação política amplia a atuação dos canais participativos no aprofundamento da democracia e nos direcionamentos e significados dados à participação (Lüchmann, 2006). A linguagem da gestão participativa incorporada pelo Estado, associada a modelos inovadores de gestão pública, esconde, contudo, diferenças semânticas capazes de fortalecer ou enfraquecer as práticas participativas (Dagnino, 2004c). Para Abers e Almeida (2019, p. 395) vislumbra-se um cenário sombrio de entrelaçamento dos projetos políticos no interior das instituições participativas, uma vez que "a participação, sempre presente, mesmo que de maneira coadjuvante, sai do horizonte das elites políticas e entra em cena a combinação entre os projetos conservador-autoritário e neoliberal". (p. 395).

Os conselhos gestores, enquanto espaços orientados para o diálogo plural entre sociedade e Estado, não estão isentos dos conflitos de interesses em torno do conteúdo das políticas públicas exigidas. De fato, a diversidade de opiniões e interesses é condição conveniente para o exercício da democracia deliberativa, desde que sob um conjunto de regras baseadas em princípios de igualdade e paridade política que propiciem a efetiva troca comunicativa no processo decisório (Bohman, 1996; Cohen, 1998). No entanto, condicionantes externas aos conselhos, como a influência do projeto político do governo ou de grupos hegemônicos, são desafios reais à garantia dessa igualdade e autonomia dos sujeitos no envolvimento direto nas decisões públicas.

METODOLOGIA

A presente pesquisa utiliza-se da análise de discurso a fim de desvendar as nuances, diferenças e os antagonismos ocultados pelo discurso que desafiam a construção do modelo de democracia participativa orientado para o pleno envolvimento dos cidadãos nas decisões do Estado (Dagnino, 2004a). Para Gill (2001), os discursos devem ser analisados, considerando seu aspecto textual, prático-discursivo e social. Quanto à sua dimensão textual, segundo o autor, a ACD compreende a análise de elementos como o vocabulário, a gramática, a coesão e a estrutura textual. A importância da análise textual nesta pesquisa dá-se pelo fato de as estruturações das relações entre as palavras proferidas pelos atores serem capazes de sugerir formas distintas de hegemonia em torno do sentido da participação (Fairclough, 2001).

No que concerne à prática discursiva, o autor a define como dimensão do discurso que envolve processos de produção, distribuição e consumo do texto, considerando a natureza de tais processos em diferentes tipos de discurso sob distintos contextos sociais.

Neste aspecto, este trabalho se preocupou, além de analisar o discurso propriamente dito, em inferir a respeito dos fatores sociais a partir dos quais ele é condicionado, produzido e interpretado pelos sujeitos.

A pesquisa recorreu à triangulação por fonte de dados (Denzin & Lincoln, 2000; Olsen, 2004), coletando-os por meio de entrevistas em profundidade com gestores públicos e integrantes do CMDU. O processo de seleção dos entrevistados envolveu um conjunto de critérios baseados na representação política e na experiência em instâncias públicas participativas, bem como na disponibilidade em fornecer as informações. Buscou-se explorar um amplo espectro de opiniões e as diferentes perspectivas a respeito do assunto estudado. Neste sentido, a escolha de cada indivíduo foi orientada a partir dos seguintes pontos: escolha dos atores com maior tempo de participação no CMDU; conselheiros em atividade; assiduidade nas reuniões, assembleias, audiências públicas e outros eventos organizados pelo poder público e pela sociedade civil; presença nas reuniões de outros conselhos do município, organizações e associações; interesse em colaborar com a pesquisa. Vale ressaltar que todas as informações que embasaram a escolha dos informantes foram confirmadas através da consulta de dados contidos em documentos oficiais do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Volta Redonda (PMVR), bem como por meio de registros em atas, notícias locais e imagens da *internet* publicadas em redes sociais. Desse modo, mediante prévia autorização formal dos entrevistados, a pesquisa visou captar a visão de dez atores sociais oriundos de diferentes segmentos da sociedade civil, bem como da administração pública municipal.

A fim de preservar o anonimato dos entrevistados, seus nomes verdadeiros foram substituídos por nomes fictícios, agindo em consonância com a Resolução nº 510/16 do Conselho Nacional de Saúde, que trata da ética em pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais e dispõe que tal medida deve ser aplicada a pesquisas cujos procedimentos metodológicos envolvam "a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes e de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana". O Quadro 2 apresenta a relação de entrevistados, destacando sua posição como atores políticos, em organizações ou setores aos quais estão vinculados e o cargo ou ocupação exercida.

Quadro 2. Relação de entrevistados

Nome Fictício	Ator	Organização/Setor	Posição/Cargo
Carlos Toledo	Sociedade Civil	Movimento Social	Arquiteto
Fernando Souza	Sociedade Civil	Sindicato Patronal da Construção Civil	Empresário/Arquiteto
Geraldo Carvalho	Sociedade Civil	Associação de Arquitetos e Engenheiros	Arquiteto
Joana Alencar	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente
João Paulo Freitas	Sociedade Civil	Movimento Social	Liderança
Luiz Roberto Chagas	Sociedade Civil	CSN	Diretor Institucional
Marcela Amorim	Poder Público	FURBAN	Arquiteta
Nélson de Assis	Sociedade Civil	Associação de Aposentados e Pensionistas	Diretor de Eventos Sociais
Paulo César Alves	Sociedade Civil	Sindicato de Trabalhadores	Diretor Geral
Renato Vasconcelos	Sociedade Civil	Associação de Moradores	Presidente
Sérgio Pereira	Poder Público	Secretaria de Planejamento	Chefe de Gabinete

Para a análise dos dados, utilizou-se como metodologia teórico-metodológica a análise do discurso, sobretudo a análise crítica do discurso (Fairclough, 2001; van Dijk, 2009). E, para tratamento e operacionalização da análise dos dados, fez-se o uso do software QSR NVivo® a fim de captar os sentidos dos conselheiros do CMDU dados às palavras "democracia", "cidadania" e "participação", de modo a identificar as coincidências no nível do discurso em torno do sentido dado ao envolvimento dos atores na esfera pública (Dagnino, 2004b).

A PRODUÇÃO DE SENTIDOS NA CONSTRUÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE VOLTA REDONDA

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) foi constituído em 1993, durante o governo de Paulo César Baltazar (PSB) e como resultado da atuação do movimento popular de Volta Redonda, notadamente do Movimento dos Posseiros Urbanos. Em 2001, o conselho adquiriu enorme relevância quando foi aprovada a Lei 10.257/2001 – Estatuto das Cidades –, estabelecendo um novo ordenamento para a política urbana do Brasil e obrigando municípios com mais de 20 mil habitantes a revisarem seus planos diretores até outubro de 2006, utilizando-se para isso de instrumentos de gestão democrática como audiências públicas, plenárias, conferências, seminários e a criação de conselhos setoriais para a participação social da política. A conjuntura de ascensão do CMDU permite uma análise a respeito das condições que determinam a sua autonomia e efetividade enquanto órgão de participação social, sobretudo a partir de elementos que caracte-

rizam a natureza mais profunda acerca dos sentidos e significados compartilhados por aqueles que participam desse espaço de discussão pública (Cunha et al., 2011; Lima et al., 2014). Foi nesse sentido que se orientaram as entrevistas com alguns dos seus integrantes, provenientes de variadas representações (empresariado local, movimentos sociais, etc.).

O primeiro ponto abordado foi relativo ao entendimento dos entrevistados acerca da ideia de democracia. Os discursos obtidos apresentaram visões heterogêneas quanto ao seu sentido.

> Eu acho que é aquela coisa assim...a democracia eu não digo que é o voto da maioria. Eu não acho isso democrático. É o respeito às minorias dentro da maioria. Eu vejo isso como democracia (...). Você pensar que mesmo ele sendo minoria, sim, ele tem que fazer parte do sistema, tem que fazer parte dos direitos, tem que ter acesso, entendeu? (...). É a inclusão e consideração de todas a minorias. – Carlos Toledo, líder de movimento social.

> Eu aprendi, no debate da constituinte de 85 e 86, que a democracia tinha um elemento novo, que ia além da representação como uma conquista histórica, né? O elemento novo é a participação através da participação direta do cidadão. Porque a palavra 'representante' é pequena, mas o bom é estar presente no processo político de representação social (...). Então, democracia é uma coisa que vem do povo e deve voltar pro povo. Mas democracia, na verdade, é um grande instrumento de construção de baixo pra cima, sempre de coisas novas e a gente vê atualmente quem fala em democracia e empurra goela abaixo uma proposta. – João Paulo de Freitas, líder de movimento social.

Percebe-se que ambos os discursos fazem alusão a um modelo de democracia de cunho democrático-participativo, uma vez que os entrevistados defendem que ela não se reduza ao mecanismo do sufrágio como forma de decisão pública. Neste sentido, identifica-se a clara distinção feita pelos entrevistados entre o modelo de democracia participativa e o modelo de democracia representativa. Expressões como "respeito às minorias" e "de baixo para cima" elucidam tal proposição. Há ainda a visão de democracia do ponto em que ela é vista a partir de funções desempenhadas por cada cidadão.

> Eu acho que o governo democrático é um governo que, simplesmente, eu sei o papel que vim fazer, entendeu? Eu sou autoridade, só disso. Eu sou autoridade pra isso, eu sou o prefeito, sou o vereador (...). Então, eu acho que a democracia é isso, essa condição em que nós temos de reconhecer os nossos papéis, entendeu? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

Ao enfatizar as expressões "eu sou autoridade só disso. Eu sou autoridade pra isso", o entrevistado sugere uma visão de democracia dividida segundo departamentos em que cada cidadão exerce uma função de acordo com suas competências ou vínculos hierárquicos. Tal visão remete ao ideário da administração pública gerencial, típico de um projeto político neoliberal, o que desfavorece o ambiente de convivência política e favorece a despolitização da sociedade civil (A. C. C.

Teixeira, 2005). Além disso, ainda pode ser visto que a noção de democracia perpassa a ideia de que ela é exercida e garantida a partir de instrumentos jurídicos.

> É você fazer com que os seus direitos sejam respeitados. Eu acho que, sem a Constituição, não há democracia. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

> Ué, democracia é o povo, né? É o povo dentro dos seus direitos e dos seus deveres, o povo trabalhando em consonância com o poder público. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Ao indagar os entrevistados acerca do entendimento sobre o conceito de cidadania e sobre o que significa ser cidadão, notaram-se diferentes concepções sobre a associação do conceito à ideia de reivindicação de direitos, convívio social e respeito a direitos e deveres.

> Ser cidadão é saber respeitar o seu espaço, saber respeitar o direito dos outros e saber reivindicar os seus direitos. O seu direito vai até onde começa o meu. Então, o seguinte, se a gente souber qual é o nosso tamanho e qual é o nosso espaço, certamente a nossa convivência vai melhorar. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

> Ser cidadão é estar consciente. Estar consciente é estar em movimento, é estar percebendo, é estar fazendo crítica a uma realidade. Então, estar consciente é estar participando, é sair do seu lugar, é romper o espaço, é ir ao encontro do outro, é construir junto com o outro uma possibilidade para que a sociedade seja melhor. Agora, estar consciente na verdade significa se empoderar daquilo que é bom pra mim e é bom para os outros. – João Paulo de Freitas, líder de movimento social.

> Ser cidadão é você participar, é você se colocar dentro das questões da cidade, não somente em fóruns políticos, vamos dizer assim, mas você se colocar na cidade como cidadão, você cuidar da cidade como um todo. -- Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

Os três discursos sugerem uma visão dinâmica do conceito de cidadania, em que o cidadão, além de parte integrante do processo de participação política, vai ao encontro dos espaços de debate e discussão para reivindicar seus direitos. Tal premissa estabelece vínculo com a ideia de cidadania do ponto de vista de um projeto político participativo, tal como visto por Dagnino (2004a). Por outro lado, constata-se uma visão dúbia em relação ao que se entende por cidadania, o que provocou uma reflexão por parte dos entrevistados.

> Acho que cidadania foi a palavra mais mal usada que ouvi em vinte anos. Tudo é cidadania. Não, eu acho isso um mal uso da palavra que nós fizemos, porque a cidadania é um troço muito mais nobre. É você entender que você realmente tem um papel a cumprir, entendeu? Temos um papel a cumprir na nossa cidade. Cidadania é isso, entendeu? Eu tenho que fazer a mi-

> nha parte, eu sou um cidadão e eu tenho que fazer a minha parte. Alguém tem que avisar isso à população. Aí, ela vai exercer uma cidadania. Por isso que eu estou falando, é uma coisa muito honrosa, entendeu? Agora, puseram lá embaixo como se cidadania fosse uma coisa de miserável, como alguma coisa que você tem que ganhar. A cidadania é uma outra coisa, entendeu? É uma coisa muito mais nobre. – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

> Ah, cidadania é falar o que você pensa, sem que você ofenda as pessoas. Sabe o que é cidadania? É você chegar no meio de comunicação e falar o que você pensa, sem atrapalhar a vida do outro. Agora, é preciso que o cidadão entenda o que é cidadania. Porque cada um está entendendo da sua própria maneira. Cidadania é eu falar o que eu penso, cidadania é eu poder caminhar, cidadania é eu poder trabalhar e ganhar meu dinheiro digno. Mas cidadania está aparecendo para cada um com um sentido diferente. Então, está muito vago. – Joana Alencar, representante da Federação das Associações de Moradores (FAM).

Fica claro que, no primeiro discurso, o entrevistado nega que o sentido dado à cidadania seja aquele vinculado à ação de caridade ou filantrópica. No entanto, não é preciso ao definir o conceito, fazendo o uso dos adjetivos "nobre" e "honrosa" para caracterizá-lo. O sentido indefinido dado pelo entrevistado se confirma ao final da fala, quando do uso da palavra "coisa", sugerindo algo que pode assumir diferentes significados do ponto de vista da prática discursiva. O mesmo ocorre no segundo discurso, em que é possível identificar um esforço do entrevistado em definir o significado de cidadania como liberdade de expressão, todavia, estimulando a reflexão daquilo que se mostra como "vago" e de difícil compreensão. Entende-se que tal efeito da linguagem é reflexo da crise discursiva em torno do sentido de cidadania que atravessa a sobreposição de distintos projetos políticos, tal como apontado por Dagnino (2004b).

Quanto à concepção de política, a maior parte dos entrevistados foi enfática em demonstrar um entendimento ampliado do conceito.

> Política é tudo aquilo que você se propõe a fazer (...). Então, assim, política, na verdade, é o que eu quero fazer, como eu quero viver e com quem eu quero conviver. Então, de fato, é ser cidadão, é saber respeitar o espaço, mas, acima de tudo, saber reivindicar e se organizar para que tua vida não seja individual, mas que a nossa vida se transforme para a coletividade porque o que é bom pra um tem que ser bom para dois, melhor ainda para três e vai melhorar se for pra quatro. Então, a coletividade, na verdade, representa o bem-estar social. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

> Acho que tudo na vida é política. Eu costumo dizer que todas as relações que nós temos são políticas. Todas as relações, desde uma relação de amizade que você tem com uma pessoa. Se a pessoa é sua amiga, você tem uma relação política. Você tem uma relação política com a pessoa que atende no balcão de loja. Então, política é tudo. Significa ter uma maneira de

> lidar com as pessoas e se relacionar com o mundo ao seu redor. – Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).
>
> Nós estamos falando da política do social, da política do desenvolvimento, aquela que a gente vive desde a hora que a gente dorme até a hora que a gente acorda. Então, o que eu vejo da política é isso. É participação da sociedade nas questões sociais, o controle social, a sociedade discutindo o que é melhor pra ela. – Renato Vasconcelos, presidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

Pelos discursos coletados dos entrevistados, é possível perceber que a política recebe diferentes tratamentos que configuram aspectos relativos à ação coletiva, ao relacionamento interpessoal e à participação social. No que concerne ao significado de participação social conferido pelos entrevistados, notou-se o compartilhamento de diferentes perspectivas em torno desse conceito. Os discursos revelam quatro sentidos distintos de participação: sob uma perspectiva ampliada; como forma de comprometimento social; como sinônimo de contribuição ou como procedimento homologatório.

Nos discursos abaixo, é possível identificar a visão ampliada da participação. Esses discursos culminam na valorização dos canais de discussão e da incorporação de novos atores ao debate público.

> Então, a gente tem que criar, construir consensos, esse é o desafio do movimento social. Eu tenho acompanhado, muito no sentido que tem que trazer o sindicato, tem que trazer o movimento lá das comunidades de base, tem que trazer o funcionalismo público, que é um setor hoje que está apanhando, tem que trazer os setores das minorias pra essa discussão. Tem que trazer o legislador para essa discussão porque, se nós conseguirmos colocar uma pauta, mesmo que seja impopular, se aglutina a necessidade da população, vamos conseguir construir projetos que vão impactar o setor empresarial, o poder público.– João Paulo de Freitas, líder de movimento social.
>
> A participação social é você envolver todos os atores sociais. Não basta só a pessoa avulsa ter uma pseudo identidade ou coisa qualquer, tem que ter uma representação de fato. Eu acho que a participação social é importante. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

O primeiro entrevistado utiliza a expressão “criar, construir consensos” para referir-se ao modo segundo o qual a participação social deve materializar-se e aproximar-se de um projeto político democrático-participativo. O segundo entrevistado também aposta no mesmo discurso, porém admite que a participação só pode ser viabilizada a partir de representações da sociedade. Desse modo, sob o ponto de vista da prática social, o discurso do entrevistado oscila entre uma participação que busca integrar os diversos atores da sociedade, típica do projeto político democrático-participativo, e aquela institucionalizada, que reduz os espaços de envolvimento dos cidadãos na cena política, aproximando-se de um projeto político neoli-

beral (Dagnino, 2004b; Serafim, 2007; Serafim et al., 2019; E. R. A. da Silva, 2013).

Constatou-se ainda a ideia de participação sob a ótica da participação cidadã. Para tanto, os entrevistados apresentam uma visão do controle social ampliado (Serafim, (2007).

> Olha, eu acho quanto mais a população participar, melhor. Dois pontos: primeiro, que vai valer a vontade dela. E segundo, que você vai fiscalizar. O cara não vai ficar à vontade. Porque quando você não é fiscalizado, não é cobrado, você faz o que quer. Aí, aquela chance de erro é muito grande, né? A oportunidade faz o ladrão. – Nélson de Assis, representante da Associação de Aposentados e Pensionistas de Volta Redonda (AAP-VR).

> É através do controle social que efetivamente vai se dar a participação popular, porque se trata de cuidar daquilo que vem do povo, que é o dinheiro do povo. Tem que romper com aquela máxima da confusão do que é público com o que é privado. A questão do fisiologismo, do clientelismo. Volta e meia ele serve de elemento de cooptação, então, quando você faz participação popular, você quebra esses paradigmas e cria um novo que dá continuidade a uma transparência, a uma participação direta e um real controle daquilo que é do povo. – João Paulo de Freitas, líder de movimento social.

> Ela tem que continuar participando, continuar acreditando, independente de quem esteja no poder, porque a participação social e popular, ela pode até não parecer, mas faz os políticos pensarem duas vezes antes de agir, não tenha dúvida. O fortalecimento da política, no meu entendimento, é a participação social. – Paulo César Alves, diretor do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Volta Redonda.

Observa-se que os três discursos são perpassados pela ideia de que a participação se concretiza a partir da preservação do envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão por parte dos governantes. No entanto, o uso da palavra "fiscalizar" feita pelo primeiro entrevistado sugere um controle *ex post*, isto é, posiciona o sujeito após escolha e aprovação das decisões (Serafim, 2007). De modo diferente, os dois outros fragmentos implicam um entendimento *ex ante* da participação social nas decisões do Estado, enfatizando o fato de que a participação social pode direcionar as decisões do Estado em direção ao interesse coletivo. Assim, é possível identificar a clara coexistência de significados que variam entre um projeto político participativo de um lado e neoliberal de outro. Sob a ótica deste último, foi visto ainda que a participação é significada como contribuição.

> Eu acho que é contribuir pelo comum. Porque, vamos dizer assim, as contribuições que a gente faz, faz por mera vontade de ver uma determinada coisa melhorar. Então, eu acho que a participação nossa é voluntária e focada na boa vontade, entendeu? Ela é chamada de participação política, mas ela, na verdade, ela não é política. São os políticos que se utilizam dela. A gente contribui para que o político se utilize dela. Porque, na verdade, nossa praia é outra, entendeu? – Fernando Souza, representante do Sindicato das Indústrias da Construção e do Mobiliário do Sul Fluminense (SINDUSCON-SF).

> Ah, participar politicamente é realmente você contribuir pra política, né? De que forma? De várias formas. Cada um pode contribuir de uma forma, né? A minha participação é essa, com o conhecimento técnico. Mas a outra pode ser uma vivência. Mas é a participação popular na política, em si. Eu acho que é tudo. A gente não tem a participação popular, né? A prefeitura, o poder público não tem vontade de que a sociedade realmente seja crítica na participação. Ela quer meio que já ter uma doutrinação sobre aquilo, através da associação de moradores, através da política, através de não sei o quê. Eu acho que a parte mais importante da política é a sociedade. O dia em que eles entenderem esse poder (...). – Marcela Amorim, representante do Fundo Urbano Comunitário de Volta Redonda (Furban).

Ao analisar-se a intertextualidade entre os discursos, nota-se que ambos assumem comum sentido ao que se entende por participação. No primeiro fragmento, há três elementos importantes que configuram uma similaridade à linha de pensamento de um projeto político neoliberal. O entrevistado condiciona a participação ao exercício do saber técnico, o que sugere um envolvimento de cunho mais restrito por parte dos cidadãos e a consequente despolitização dos sujeitos. Tal participação despolitizada na visão do entrevistado fica clara ao desvincular o termo "política" da palavra "participação", indicando que o sentido desta última é desprovido da ação política. Do mesmo modo, o segundo fragmento de discurso compartilha do mesmo sentido, atribuindo como "mais valioso" a competência de cada cidadão inserido na esfera de discussão pública, posição que confere maior poder político àquele que detém maior domínio técnico-científico (Chauí, 2005). Isto é, percebe-se que o poder político é posto sob o domínio daqueles que detêm a técnica, assumindo, por conseguinte, as bases que definem a tecnocracia e sua vinculação a um projeto político de tendência autoritária.

Há ainda a ideia de participação social compreendida como meio de garantir o consentimento público. Os discursos a seguir são capazes de transmitir tal significado.

> A forma de montar esse conselho, a gente procura atingir todos os setores. A gente teve um problema, até porque a gente ajudou a montar o CMDU, ajudou a montar o orçamento participativo. A gente não tem problema com essa historinha do conflito não, muito pelo contrário. É mais fácil acertar para fazer um decreto correto e trazer todo mundo pra dentro da discussão, porque na hora que a discussão estiver pronta, não tem ninguém que vá reclamar depois. – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento.

> É inteligente para o poder público e até para uma Câmara de Vereadores. Eu falo o poder público, seria o Executivo e o Legislativo, trabalhar junto com a sociedade. Porque a sociedade te respalda. Porque, se eu te respaldar numa coisa que não foi boa, eu tenho que dividir com você o prejuízo. Mas é muita cabeça pensando para deixar acontecer uma coisa errada (...). Porque quem dá o respaldo no final são esses conselhos, são esses encontros, são essas reuniões extremamente organizadas, que têm regra que tem que ser cumprida. – Renato Vasconcelos, pre-

> sidente da Federação das Associações de Moradores de Volta Redonda (FAM).

É trazida pelo primeiro fragmento a ideia do gestor público de que o envolvimento da sociedade civil nas decisões públicas é benéfico no sentido de garantir a aprovação pública das decisões, isto é, para que "ninguém vá reclamar depois". A afirmação, que coincide com o discurso semelhante aos propósitos de um projeto político democratizante ao propor a participação ampliada, mostra-se ambivalente ao interpretar tal participação não como luta por direitos e partilha de poder, mas como instrumento gerencial que assegura a homologação das decisões tomadas, pressupondo assim os moldes de uma participação passiva. O mesmo teor do discurso é reproduzido na fala do segundo entrevistado, que é enfático ao citar a palavra "respaldo" de modo a traduzir a utilidade da participação em obter o apoio e a aprovação da sociedade civil frente às decisões tomadas pela administração pública. Assim, fica exposto que tais considerações expressam o sentido da participação vista como aquela desmobilizada em que a sociedade civil exerce pouca influência nas ações do Estado.

Um último aspecto analisado pela visão dos atores foi em relação ao que entendiam sobre o modelo ideal de gestão empregado para viabilizar o efetivo envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas. A ideia de controle social ampliado de Serafim (2007) mostrou-se frequente nos discursos dos entrevistados com destaque para um dos representantes da sociedade civil que entendeu que tal controle pode ser realizado por meio das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

> Olha, eu tenho observado quando o gestor público usa até a palavra de gestão. Porque na administração se fala muito de gestão. Essa palavra é clássica na administração, mas o grave problema da política desviada no país hoje se volta pra área de gestão. Agora, por que eles erram? Porque não há a participação. Gestão participativa, inclusive, contraria pessoas que acham assim "pô, eu não posso ficar consultando tudo o que eu vou fazer!". É uma desculpa esfarrapada. Gerir democraticamente o espaço, fazer uma gestão participativa, significa estar dando conta, estar informando e, naquilo que é duvidoso, fazer uma consulta. Mais do que isso, uma gestão participativa envolve prestar contas, envolve estar muito perto, estar perto a todo momento. Uma gestão participativa é ser transparente o tempo todo, uma gestão participativa é não fazer confusão entre o que é público e o que é privado. Uma gestão participativa é ser transparente e estar sempre na escuta das demandas, das sugestões. A gestão participativa exige diálogo permanente. – João Paulo de Freitas, líder de movimento social.

> Volta Redonda avançou muito, só que a gente já chegou à seguinte conclusão: teria que avançar um pouco mais. Trazer o cidadão para dentro da máquina pública. Não só discutir o problema que o cidadão tem, mas dele ter acesso direto ao dinheiro. "Não, o que que vocês estão fazendo? Como é que vocês estão pleiteando?". Você dizer: "oh, recebemos tanto, fizemos tanto e o resultado é esse". – Sérgio Pereira, chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento.

> Eu acho que, hoje, a participação, a gestão participativa, é possível, principalmente, por causa da internet. Eu acho que não é burocracia, não é fiscalização. Não é colocar mil sistemas. Não é colocar mil formulários, não é isso. Basta você ter uma conexão de internet ali. Verificação, participação. Eu acho que é superviável sim, mas pensando na tecnologia aliada, na concretização da democracia, vamos colocar assim. – Carlos Toledo, líder de movimento social.

É oportuno frisar a fala de João, que apresenta claro discernimento a respeito da relação dicotômica entre política e gestão e enaltece a ação dialógica como modelo de administração pública, demonstrando precisa aproximação com o projeto político democrático-participativo. O mesmo ocorre com a fala do gestor público, que, embora anteriormente tenha apresentado declarações relacionadas a projetos políticos antagônicos, ressalta a ideia de um controle social ampliado ao se referir ao modelo de gestão pública.

Por outro lado, a despeito de tais considerações, o discurso centralizado na técnica como condição de efetividade de mobilização de alguns setores da sociedade civil tem significativa proximidade com um modelo de gestão de cunho tecnocrático. É visto que tal fato reflete a forte tendência à valorização das competências na discussão de políticas públicas que envolvem as questões urbanísticas.

> A participação popular abrange todos os segmentos. Eles têm interesses próprios e isso atrapalha muito. Não é que eu esteja te falando que não deveria ter conselhos, mas assim (...). Eu acho que a gente deveria ter um corpo técnico que já tivesse mais ou menos um esboço daquilo e meio que não desse muita abertura para interesse pessoal. – Marcela Amorim, representante do Fundo Urbano Comunitário de Volta Redonda (Furban).

> Eu acredito que esse tipo de conselho precisa, além dessa questão da representatividade, de uma assessoria técnica isenta que ajude a transformar as ideias e canalizá-las em projetos. E existem, né, várias instituições que trabalham para isso. – Luiz Roberto Chagas, diretor institucional da Companhia Siderúrgica Nacional.

Quando você começa a falar de questões urbanas, você tem naquele conselho pessoas de associações de moradores, pessoas de sindicato que, quando você fala de urbano é uma coisa meio longe demais para essas pessoas enxergarem. São pessoas que não são do ramo, são pessoas longe demais para poder enxergar. - Geraldo Carvalho, arquiteto e representante da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Volta Redonda (AEVR).

As posições dos entrevistados centralizam a técnica como elemento principal da discussão no interior dos conselhos. Neste sentido, o discurso do arquiteto e urbanista Geraldo revela como se estabelece a dinâmica da participação no interior de um conselho de política urbana, oportunizando o predomínio de modelos de gestão tecnocráticos, atrelado a um projeto político autoritário e que distancia o envolvimento dos cidadãos dos espaços de participação democrática. Assim, com base nos discursos coletados, foi possível identificar distintas concepções

em torno da visão política sobre o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas.

CONCLUSÃO

Ao longo da história política de Volta Redonda, embora o CMDU tenha representado um dos principais resultados da ação dos movimentos sociais rumo à construção da democracia participativa, a introdução do conselho revelou um direcionamento escasso ao proposto por um projeto político democratizante, em que se observou um predomínio de características contrárias ao modelo democrático-participativo (Dagnino, 2004b; Paula, 2005; Serafim, 2007; Serafim et al., 2019; Tatagiba, 2003). Além disso, tal como visto nas falas dos conselheiros, a combinação de características de projetos políticos autoritários e de natureza neoliberal vinculadas aos sentidos dados à participação reforçam a perversidade do efeito da coexistência de projetos políticos antagônicos.

Conforme argumentou Oliveira (2009), fatores como a ação estratégica da administração pública em não partilhar o poder político; o não reconhecimento do CMDU como órgão legítimo ou relevante para a representação da sociedade; e a negligência do empoderamento dos sujeitos via seu envolvimento nos encontros confirmam a predominância da participação gerencial em relação à participação política, tal como visto a partir do papel atribuído ao CMDU e, sobretudo, a partir dos discursos dos entrevistados.

Neste sentido, fazendo uma aproximação com a visão de Baquero (2001, p. 98), há a adaptação das instâncias democráticas, a exemplo do CMDU, a procedimentos antidemocráticos, os quais pervertem a representação política e criam obstáculos ao fortalecimento da confiança dos cidadãos nos mecanismos de participação social. Como consequência, tem-se a "institucionalização de atitudes de indiferença, apatia e distanciamento da arena política, e a crença de que não há nada que se possa fazer para mudar o atual estado de coisas", tal como pôde ser representado pelos discursos de representantes do empresariado local e de lideranças de movimentos sociais e sindicais indicados ao longo deste trabalho. Vê-se, portanto, que, mesmo que os sujeitos se posicionem de forma subordinada a algum grupo social ou político, esses mesmos indivíduos, ainda que não concordem com as ações impostas, são capazes de reproduzir as ideias colocadas por esse grupo (Alves, 2010; Coutinho, 1999).

Ademais, o entrelaçamento de projetos políticos antagônicos que atravessa o processo decisório do CMDU é capaz de criar uma crise discursiva no agir comunicativo dos atores políticos, de modo que insere consequências significativas para o aprofundamento do debate a respeito das reformas na gestão da política urbana. A confluência dos projetos políticos de natureza autoritária e neoliberal ameaça concorrer ou até mesmo subverter o desenvolvimento de um projeto político de cunho democrático participativo, o que coloca em risco a avaliação da efetividade deliberativa destas instâncias como experiências emancipatórias de formulação, monitoramento e análise de políticas públicas.

Em suma, ao analisar a experiência do CMDU, é possível que, a despeito do envolvimento dos sujeitos por meio do modelo da gestão participativa, este pode, de modo

ambivalente, assumir características contrárias à construção e ao aprofundamento democrático. Os discursos coletados revelam que as imbricações e ambiguidades dos diferentes projetos políticos têm reflexos na atuação do CMDU, atribuindo múltiplos direcionamentos ao sentido da participação na construção de uma modelo democrático-participativo. Assim, em função desse deslocamento de sentidos, tem-se, como observado, uma participação domesticada e de baixa intensidade em que há, na verdade, a formação de sujeitos passivos e distantes de uma trajetória de emancipação e da mudança dos padrões hegemônicos quanto ao agir democrático.

REFERÊNCIAS

Abers, R. N., & Almeida, D. C. R. de. (2019). Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. In M. Arretche, E. Marques, & C. A. P. de Faria (Eds.), *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT* (p. 478). Unesp.

Almeida, C., Carlos, E., & Silva, R. (2016). Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. *Opinião Pública*, 22(2), 250–285. doi:10.1590/1807-01912016222250

Almeida, C., Cayres, D. C., & Tatagiba, L. (2015). Balanços dos estudos sobre conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova*, 94(1), 255–294. doi:10.1590/0102-64452015009400009

Almeida, C., & Tatagiba, L. (2012). Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc*, 109(1), 68–92.

Alves, A. R. C. (2010). O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. *Lua Nova - Revista de Cultura e Politica*, 80, 71–96. doi:10.1590/S0102-64452010000200004.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64. doi:10.1590/S0104-62762008000100002

Baquero, M. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo Em Perspectiva*, 15(4), 98–104. doi:10.1590/S0102-88392001000400011

Bohman, J. (1996). *Public Deliberation*. MIT Press.

Brasil, F. de P. D. (2011). Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 6, 35–51. doi:10.13061/rbeur.v6i2.115

Carlos, E., & Almeida, C. (2018). Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. *Revista de Sociologia e Política*, 26(67), 67–90. doi:10.1590/1678987318266704

Chauí, M. D. S. (2005). Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. *Pólis Publicações* (Instituto Polis), 47, 23–30.

Cohen, J. (1998). Deliberation and democratic legitimacy. In J. Bohman & W. Rehg (Eds.), *Deliberative democracy*. MIT Press.

Coutinho, C. N. (1999). *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Civilização Brasileira.

Cunha, E. S. M., Almeida, D. C. R. de, Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Ipea.

Dagnino, E. (2004a). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil En Tiempos de Globalización*., 95–110.

Dagnino, E. (2004b). Confluência Perversa, Deslocamentos de Sentido, Crise Discursiva. In *La cultura en las crisis latinoamericanas* (pp. 195–216). CLACSO.

Dagnino, E. (2004c). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, 5, 139–164.

Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). *A disputa pela construção democrática na América latina.* Paz e Terra.

Denzin, N., & Lincoln, Y. (2000). *Handbook of qualitative research* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage.

Fairclough, N. (2001). *Discurso e mudança social.* Universidade de Brasília. http://books.google.it/books?id=sKCIPgAACAAJ

Faria, C. F., & Ribeiro, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In R. R. C. Pires (Ed.), *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (pp. 124–135). Ipea.

Fonseca, I. F. da. (2011). Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Ipea.

Freitas, A. F. De, Aurélio, M., & Ferreira, M. (2016). Gestão social como projeto político e prática discursiva. *Cadernos EBAPE. BR*, 14(2), 278–292. doi:10.1590/1679-395136904

Fuks, M., & Perissinotto, R. (2006). Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 67–81. doi:10.1590/S0102-69092006000100004

Gohn, M. da G. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole,* 7(1), 9–31.

Gohn, M. da G. (2019). Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. *Caderno CHR,* 32, 63–81. doi:10.9771/ccrh.v32i85.27655

Lavalle, Adrian Gurza, & Barone, L. S. (2018). Councils, Associations, and Inequality. In M. Arretche (Ed.), *Paths of Inequality in Brazil: a half-century of changes* (pp. 25–45). Springer.doi:10.1007/978-3-319-78184-6_2

Lavalle, Adrián Gurza, Houtzager, P. P., & Castello, G. (2006). Representação política e organizações civis: novas instâncias de me-

diação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(60), 43–66. doi:10.1590/S0102-69092006000100003

Lavalle, Adrian Gurza, & Vera, E. I. (2011). A trama da critica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 84, 353–364. doi:10.1590/s0102-64452011000300005

Lavalle, Adrian Gurza, Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. DADOS - *Revista de Ciências Sociais*, 59(3), 609–650. doi:10.1590/00115258201687

Lima, P. P. F., Alencar, J. L. O., Ribeiro, U. C., Cruxên, I. A., & Souza, C. H. L. de. (2014). *Conselhos nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização*. Ipea.

Lüchmann, L. H. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42(1), 19–26.

Lüchmann, L. H. H. (2008). Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Caderno CRH*, 21(52), 87–97. doi:10.1590/s0103-49792008000100007

Oliveira, V. C. D. S. E. (2009). *Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras* - MG. 2009. 301 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

Olsen, W. (2004). Triangulation in Social Research: Qualitative and Quantitative Methods Can Really Be Mixed. *Developments in Sociology,* 1–30. doi:10.1002/jhbs.20022

Paula, A. P. P. de. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36–49. doi:0.1590/S0034-75902005000100005

Serafim, L. (2007). *Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional* [2007. 209 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas]. doi:10.1017/CBO9781107415324.004

Serafim, L. (2013). *Participação no Governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010)*. 2013. 222 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas.

Serafim, L., Pereira, T. D., Federal, U., Federal, U., Aplicadas, S., & Universit, C. (2019). Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. *Argum*., 11(1), 33–41. doi:10.18315/argumentum.v11i1.24324

Silva, E. R. A. da. (2013). *Projetos políticos e arranjos participativos: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais*. 2013. 255 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Silva, H. F. da, & França Junior, I. (2015). A combinação de projetos políticos distintos na atenção básica à saúde: impactos político-sociais e a desconstrução do SUS. *Physis*

Revista de Saúde Coletiva, 25(2), 423–442. doi:10.1590/s0103-73312015000200006

Souza, C. A. de, & Richer, R. (2018). Alguma coisa está fora da ordem": participação, representação e movimentos sociais no Brasil contemporâneo (2013-2018). In M. V. González & D. U. Cruz (Eds.), *Democracia na América Latina: democratização, tensões e aprendizados* (pp. 362–376). Zarte. doi:10.2307/j.ctvn96fr4.22

Tatagiba, L. F. (2003). *Participação Cultura Política e Modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalencias.* 2003. 187 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Teixeira, A. C. C. (2005). *Os sentidos da democracia e da participação* (A. C. C. (Org. . Teixeira (ed.)). Instituto Pólis.

Teixeira, A. C. C., & Tatagiba, L. F. (2008). *Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção de políticas públicas.* Universidade de Campinas.

Vianna, M. L. T. W., Cavalcanti, M. D. L., & Cabral, M. D. P. (2009). Participação em saúde: do que estamos falando? *Sociologias*, 21, 218–251. doi:10.1590/S1517-45222009000100010

AVANÇOS E RETROCESSOS NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS DE PROMOÇÃO DO CONSUMO SUSTENTÁVEL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Advances and setbacks in governmental actions to promote sustainable consumption: the Brazilian experience

Avances y retrocesos en las acciones gubernamentales de promoción del consumo sostenible: la experiencia brasileña

RESUMO

O objetivo deste estudo foi identificar o nível de contribuição das políticas públicas adotadas pelo Governo Brasileiro para a promoção do consumo sustentável. Considera-se que os níveis e padrões de consumo da sociedade contemporânea são insustentáveis, causando danos à sociedade e ao meio ambiente, o que requer a adoção de ações e estratégias que sejam capazes de promover o consumo sustentável. Nesse processo, os governos são fundamentais devido à sua posição estratégica e à sua capacidade de influenciar produtores e consumidores, equilibrando a relação entre eles, adotando políticas estruturantes capazes de institucionalizar uma agenda nacional com foco na sustentabilidade e criando um contexto favorável às mudanças nas práticas de consumo. Em termos metodológicos, optou-se pela realização de uma pesquisa de abordagem qualitativa exploratória e descritiva, por meio de uma pesquisa documental. Os resultados demonstram que, embora existam políticas públicas que contribuem para a promoção do consumo sustentável, a falta de continuidade delas poderá comprometer possíveis efeitos positivos no longo prazo; e que há uma grande lacuna entre a compreensão científica atual sobre consumo sustentável e como esse campo está sendo articulado nas políticas implementadas pelo governo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: consumo sustentável, sustentabilidade, políticas públicas, políticas ambientais, desenvolvimento sustentável.

Verônica Macário de Oliveira[1]
veronicamacario@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4194-9047

Alexandre de Araújo Gomes Júnior[2]
alexandre.junior.1994@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5665-9715

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio[3]
armindo.teodosio@gmail.com
ORCID: 0000-0002-7835-5851

Suzanne Érica Nóbrega Correia[1]
suzanne.enc@gmail.com
ORCID: 0000-0003-3613-234X

[1] Universidade Federal de Campina Grande, Programa de Pós-graduação em Administração, PB - UFCG PPGA
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP - FGV EAESP
[3] Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-graduação em Administração, MG - PUC Minas PPGA

Submetido 27-04-2020. Aprovado 19-02-2021
Avaliado pelo processo de *double blind review*
DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81400

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This study aimed to identify the level of contribution of public policies adopted by the Brazilian government to promote sustainable consumption. Consumption levels and patterns in contemporary society are considered unsustainable, causing damage to society and the environment, which requires the adoption of actions and strategies that can promote sustainable consumption. In this process, governments are fundamental due to their strategic position and their ability to influence producers and consumers, balancing the relationship between them, adopting structuring policies capable of institutionalizing a national agenda focused on sustainability and creating a favorable context for changes in consumption practices. In methodological terms, we opted for conducting a qualitative exploratory and descriptive research, through documentary research. The results show that, despite the existence of public policies that contribute to the promotion of sustainable consumption, their lack of continuity may compromise possible positive effects in the long run; and that there is a big gap between the current scientific understanding of sustainable consumption and how this field is being articulated in policies implemented by the Brazilian Government.

KEYWORDS: *Sustainable Consumption, Sustainability, Public policy, Environmental Policies, Sustainable Development.*

RESUMEN

El objetivo de este estudio fue identificar el nivel de contribución de las políticas públicas adoptadas por el Gobierno Brasileño para promover el consumo sostenible. Los niveles y patrones de consumo en la sociedad contemporánea se consideran insostenibles, causando daños a la sociedad y al medio ambiente, lo que requiere la adopción de acciones y estrategias capaces de promover el consumo sostenible. En este proceso, los gobiernos son fundamentales debido a su posición estratégica y su capacidad para influir en los productores y consumidores, equilibrando la relación entre ellos, adoptando políticas estructurantes capaces de institucionalizar una agenda nacional centrada en la sostenibilidad y creando un contexto favorable para los cambios en las prácticas de consumo. En términos metodológicos, optamos por realizar una investigación exploratoria y descriptiva cualitativa, a través de la investigación documental. Los resultados demuestran que, a pesar de la existencia de políticas públicas que contribuyen a la promoción del consumo sostenible, su falta de continuidad puede comprometer los posibles efectos positivos a largo plazo; y que existe una gran brecha entre la comprensión científica actual del consumo sostenible y la forma en que este campo se articula en las políticas implementadas por el gobierno brasileño.

PALABRAS CLAVE: *Consumo Sostenible, Sostenibilidad, Políticas públicas, Políticas Ambientales, Desarrollo Sostenible.*

INTRODUÇÃO

Os padrões de produção e consumo insustentáveis trazem consigo problemas de ordem global para a humanidade. A mudança desses padrões com o objetivo de reduzir impactos ambientais e aumentar a eficiência na utilização de recursos tornou-se assunto relevante para todos os países e cidadãos como uma questão de sobrevivência a longo prazo (Brizga, Mishchuk, & Golubovska-Onisimova, 2014;. Lehner, Mont, & Heiskanen, 2016). Porém, como resultado de uma interpretação equivocada do conceito de desenvolvimento sustentável, ao considerar que a questão ambiental pode ser respondida a partir de medidas incrementais que envolvem inovação e tecnologia associadas a processos produtivos que contribuam para o crescimento econômico, chegou-se a um círculo vicioso em que ações paliativas de curto prazo acabam agravando os problemas no médio e longo prazo (Lorek & Spangenberg, 2014). Constatou-se que mudanças focadas apenas nos processos produtivos não são suficientes, direcionando a discussão também para os padrões e níveis de consumo (Tukker et al., 2008) de modo que, na década de 1990, o consumo foi incluído na agenda política das discussões sobre desenvolvimento sustentável (Oliveira, Gómez, & Correia, 2018a). Esse redirecionamento foi reforçado, recentemente, com a publicação dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sus-

tentável (ODS) – Agenda 2030, propostos pela Organização das Nações Unidas que elencou como o objetivo 12 assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (Koide & Akenji, 2017).

É importante destacar que diversos conceitos e diversas análises surgem na tentativa de encontrar soluções para as consequências socioambientais do consumo, como: consumo consciente, ético, solidário, responsável, verde e sustentável (Costa & Teodósio, 2011). Com isso, eles acabam sendo utilizados até de forma intercambiável, como ocorre na Agenda 2030, que utiliza os termos "responsáveis" e "sustentáveis" para referir-se às formas de produção e consumo que o 12º objetivo busca atingir. Diante disso, é essencial evidenciar que o consumo sustentável é uma abordagem de mudanças amplas nas configurações relativas às práticas de consumo e não uma prática voltada exclusivamente para mudanças no comportamento do consumidor, como as outras perspectivas citadas anteriormente (Oliveira, Correia & Gómez, 2018). Logo, o consumo sustentável foca em ações coletivas e mudanças políticas, econômicas e institucionais, em detrimento de comportamentos individuais, para modificar os níveis e padrões de consumo no sentido da sustentabilidade (Costa & Teodósio, 2011).

Portanto, a promoção desse tipo de consumo requer alterações estruturais na maneira de consumir das sociedades humanas, a qual deve equilibrar os meios de satisfação das necessidades de consumo das pessoas e a capacidade de suporte do planeta. Isso demanda uma abordagem ampla, na qual perspectivas variadas, estímulos diversos e, principalmente, diferentes atores e suas relações sejam analisados na dinâmica de promoção do consumo sustentável (Scholl, Rubik, Kalimo, Biedenkopf, & Söebech, 2010; Xu et al., 2018). Os atores dos governos, empresas e sociedade civil compõem uma rede de partes interessadas capazes de promover as mudanças necessárias (Oliveira, et al., 2018a; Xu et al., 2018).

No caso dos governos, especificamente, por estarem em uma posição privilegiada, são agentes imprescindíveis para que haja a transformação do estilo de consumo da sociedade. Portanto, devem ser condutores e intermediadores de políticas que visem a favorecer o consumo sustentável (Mont & Plepys, 2008; Pape, 2013) ao determinar condições estruturais no ambiente externo para produção e consumo sustentáveis (Xu et al., 2018). Os governos precisam atuar na concepção de políticas públicas e regulamentações que possibilitem o desenvolvimento de mercados sustentáveis; intervir como influenciadores e fiscalizadores, tanto na oferta como na demanda de produtos e serviços; e ser praticantes do consumo sustentável em suas estruturas internas para reforçar suas estratégias de promoção do consumo sustentável (Tukker et al., 2008; Xu et al., 2018).

Em relação ao Brasil, ações do governo federal para a promoção do consumo sustentável incluem o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS), lançado no ano de 2011, que aborda, entre outras, questões a educação para o consumo sustentável; as compras públicas sustentáveis; a agenda ambiental na administração pública/A3P; o aumento da reciclagem de resíduos sólidos; o varejo e consumo sustentáveis; e a promoção de iniciativas em construção

sustentável (Brasil, 2014).

Porém, deve-se verificar a cobertura das proposições decorrentes desse plano e de outras práticas adotadas para atingir o consumo sustentável. Nesse sentido, o objetivo deste estudo foi identificar o nível de contribuição das políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para a promoção do consumo sustentável. Para tanto, utilizou-se um conjunto de papéis validado com especialistas por Oliveira, Correia, & Gómez (2016) e optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, por meio da análise de dados documentais seguindo o processo apontado por Creswell (2010).

Este artigo se organiza em cinco seções. Além desta seção introdutória, são discutidos na seção seguinte os aspectos teóricos relacionados ao consumo sustentável e os papéis de governo para sua promoção. Na terceira seção estão delineados os procedimentos metodológicos adotados para o alcance do objetivo. Os resultados são apresentados e discutidos na quarta seção. Por fim, têm-se as considerações finais dos autores.

PAPÉIS DO GOVERNO NA PROMOÇÃO DO CONSUMO SUSTENTÁVEL

Os modelos de produção e consumo contemporâneos, com foco na ecoeficiência, não são suficientes para mitigar os seus impactos no meio ambiente. Por isso, mudanças estruturais capazes de renovar os padrões e níveis de consumo da sociedade são imprescindíveis (Lorek & Spangenberg, 2014). Não é possível alcançar o consumo sustentável com o foco voltado apenas para produção mais limpa e produtos ecologicamente corretos (Mont & Plepys, 2008). As decisões individuais dos consumidores estão associadas a estruturas, normas e hábitos que direcionam suas escolhas (Lorek & Fuchs, 2013; Lorek & Spangenberg, 2014; Tukker et al., 2008). Além disso, eles estão limitados por fronteiras sociais, tecnológicas e de conhecimento e pela ausência de políticas públicas que favoreçam o consumo sustentável (Koide & Akenji, 2017; Mont & Plepys, 2008).

A promoção do consumo sustentável deve ser entendida como um processo integrado (Koide & Akenji, 2017), no qual se possam desenvolver estruturas que possibilitem o uso de produtos e serviços capazes de atender às necessidades e melhorar a qualidade de vida das pessoas e que, simultaneamente, possam diminuir a utilização dos recursos naturais e a geração de resíduos que degradam o meio ambiente (Phipps et al., 2013). Isso demanda mudanças macroestruturais e requer iniciativas de diversos atores sociais, como as empresas, que podem atuar no desenvolvimento de novas tecnologias e práticas, na mudança dos incentivos legais das práticas de produção e consumo e na modificação de valores que moldam a cultura dos negócios, governos, da mídia e sociedade civil (Michaelis, 2003b; Oliveira Oliveira, Gómez & Correia, 2018b); a sociedade civil, que é essencial nesse processo e pode exercer pressões para que ocorram mudanças institucionais como também desenvolver ações do tipo *botton-up* (Lorek & Spangenberg, 2014; Oliveira, Correia, et al., 2018); e os governos, foco deste estudo, são essenciais nesse processo e devem assumir responsabilidades e fazer escolhas difíceis (Lorek & Fuchs, 2013).

Diante disso, Oliveira et al. (2016) validaram com especialistas um conjunto de papéis dividido em três níveis de atuação (macro, meso e micro) que os governos podem desempenhar nesse processo. Esses papéis são apresentados na Tabela 1. No nível macro estão os que objetivam modificar a estrutura do mercado e, com isso, criar condições gerais para a promoção do consumo sustentável. No nível meso estão relacionados os papéis que buscam criar conexões entre as ações dos níveis macro e micro e apoiar as empresas e os consumidores na promoção desse tipo de consumo. No nível micro, os papéis estão orientados a promover o consumo sustentável nas estruturas internas dos governos (Oliveira et al., 2016). Nesse sentido, considera-se que a atuação dos governos é preponderante e necessária para modificar os cenários institucional e econômico, nos quais as práticas de produção e consumo ocorrem (Mont & Plepys, 2008), ocupando a posição de agente responsável pelas mudanças nas estruturas legais, sociais e institucionais necessárias à transformação do comportamento de consumo da sociedade (Sanne, 2002).

Tabela 1. Papéis dos governos para promover o consumo sustentável

Nível	Papéis
Macro	Combater mercados oligo e monopolistas
	Formular políticas de preços
	Criar mecanismos regulatórios
	Abolir subsídios para mercados insustentáveis
	Instituir mecanismos de defesa do consumidor
	Definir normas de publicidade
	Fiscalizar cumprimento das regulamentações
	Promover subsídios para iniciativas sustentáveis
Meso	Promover condições equitativas para a produção e distribuição de produtos ecologicamente corretos
	Estabelecer programas e redes para cultivar iniciativas sustentáveis
	Estabelecer parcerias com ONG's
	Promover critérios de transparência sobre o desempenho socioambiental dos produtos
	Promover a educação ambiental
	Motivar os consumidores
Micro	Adotar políticas de compras públicas que incluam critérios de sustentabilidade
	Transparência no monitoramento e auditoria externa das práticas governamentais de consumo
	Favorecer a aprendizagem a partir da utilização de indicadores de consumo sustentável

Fonte: Oliveira et al. (2016)

No nível macro, os governos podem combater mercados oligo e monopolistas que acabam reduzindo as escolhas dos consumidores, mantendo-os em estilos de consumo insustentáveis por não terem alternativas (Oliveira et al., 2016; Tukker et al., 2008). Outras políticas de governo que podem afetar o comportamento dos consumidores são o acesso a informações sobre os produtos que consomem e a reprodução dos custos ambientais e sociais (como a poluição gerada e a utilização de recursos naturais não renováveis) no preço dos produtos (Jackson, 2005, 2009; Michaelis, 2003a).

Os governos devem agir regulando os mercados a fim de que os impactos socioambientais relativos ao consumo de determinados produtos e/ou serviço sejam reduzidos (Grandia, 2016). A regulamentação ajuda a nivelar o campo em diversos setores e, potencialmente, a forçar reduções de consumo (Bocken, 2017). Assim, uma reforma fiscal, a regulamentação ambiental e modificações na regulação da concorrência, do investimento e da concepção de relatórios devem ser a base para conceber um sistema que direcione, monitore e recompense o comportamento responsável das organizações (Jackson & Michaelis, 2003). Entretanto, as ações governamentais não devem ficar limitadas aos mecanismos de comando e controle, pois estes não têm a eficiência necessária para modificar o comportamento dos consumidores. Políticas interativas e participativas têm vantagem em relação a esses mecanismos (Pape, 2013; Scholl et al., 2010).

Ainda no nível macro, é dever dos governos garantir a defesa dos consumidores (Tukker et al., 2008). Para isso, as formas de relacionamento e as responsabilidades dos consumidores e dos fornecedores devem ser reguladas com padrões de conduta, prazos e penalidades (Oliveira et al., 2016). O último papel desse nível refere-se a políticas que regulamentem a publicidade dirigida a grupos vulneráveis e/ou estimulem o consumo de produtos nocivos ao meio ambiente, já que os meios de comunicação são tidos como indispensáveis para a criação de condições propícias para modificação do comportamento de consumo (Jackson & Michaelis, 2003).

No nível meso, a fiscalização serve para verificar se as normas e os regulamentos ambientais estão sendo cumpridos por empresas e consumidores e punir quem não os cumprem (Tukker et al., 2008). Mas não cabe aos governos apenas adotar mecanismos de punição; devem fazer uso também do subsídio, que é um elemento econômico muito importante para promover práticas sustentáveis (Pape, 2013; Stevens, 2010), com o propósito de estimular comportamentos de produção, consumo e investimentos sustentáveis. Assim como promover condições equânimes de produção e distribuição de produtos ecologicamente corretos (Jackson & Michaelis, 2003; Oliveira et al., 2016; Tukker et al., 2008), para que uma das barreiras, o preço, ao consumo desses itens seja superada (Thøgersen, 2010).

Os governos podem organizar programas e redes para dedicar-se a iniciativas sustentáveis e encorajar que as bem-sucedidas sejam reaplicadas (Jackson & Michaelis, 2003; Oliveira et al., 2016). Essas ações favorecem um modelo de governança direcionado ao consumo sustentável (Brizga et al., 2014; Lo-

rek & Fuchs, 2013). Além disso, podem instituir parcerias com ONG's que se dedicam às mudanças dos níveis e padrões de consumo da sociedade. Mas deve-se ter prudência com as iniciativas que buscam estas transformações, verificando a utilização de instrumentos do modelo hegemônico que pretende combater (Bierwagen, 2016), pois essas parcerias buscam justiça e mudança radical para as formas dominantes em que relações de produção e consumo são estruturadas e são relevantes por testarem ativamente elementos de uma nova ordem social, além do consumismo e da falência ecológica (Bengtsson, Alfredsson, Cohen, Lorek, & Schroeder, 2018). Assim como promover critérios de transparência sobre o desempenho socioambiental dos produtos (Oliveira et al., 2016; Tukker et al., 2008).

É dever dos governos promover a educação ambiental, uma vez que ela se configura como uma relevante contribuição para a participação popular e edificação da cidadania voltadas para o consumo sustentável (Costa & Teodósio, 2011) e como uma promotora de um senso de responsabilidade individual e coletiva, que incide na proposição e implementação de soluções ecológicas associadas às práticas de consumo (Gombert-Courvoisier, Sennes, Ricard, & Ribeyre, 2014). O conhecimento é um pré-requisito para a conscientização e para fornecer razões para adoção de um comportamento sustentável (Bauer, Arnold, & Kremer, 2018), de modo que é necessário adotar métodos que possibilitem desenvolver essas competências (Benninghaus, Mühling, Kremer, & Sprenger, 2019). Por fim, com o objetivo de motivar os consumidores, os governos devem encorajar e promover o diálogo, o engajamento e a aprendizagem, influenciando as conjunturas social, cultural, institucional e ética (Jackson & Michaelis, 2003; Oliveira et al., 2016), visto que é indispensável auxiliar os consumidores a superar limitações pessoais e motivá-los, como também eliminar restrições estruturais que inibem padrões de consumo mais sustentáveis (Thøgersen, 2005).

Os papéis de nível meso são importantes porque muitas políticas e estratégias para o consumo sustentável foram iniciadas por governos e empresas, principalmente com base em inovações tecnológicas para reduzir os impactos ambientais dos processos de produção, projetar produtos melhores e fornecer infraestrutura para serviços coletivos que influenciam as relações de produção e consumo (Mont, Neuvonen, , & Lähteenoja, 2014; Scholl et al., 2010). A articulação desses papéis contribui para melhorar o modelo de governança do consumo sustentável (Brizga et al., 2014; Lorek & Fuchs, 2013).

No nível micro, a política de compras públicas sustentáveis é um elemento determinante das estratégias de consumo sustentável dos governos (Grandia, 2016; Jackson & Michaelis, 2003) e um instrumento político relevante para o alcance da produção e do consumo sustentáveis (Pacheco-Blanco & Bastante-Ceca, 2016). Quando o governo exige aspectos sustentáveis nas suas compras, sinaliza para o mercado reivindicando mudança e inovação; e, para os cidadãos, atua como um exemplo (Pacheco-Blanco & Bastante-Ceca, 2016). Além disso, a transparência e o acesso a informações sobre as ações dos governos são essenciais, pois, cada vez mais, exige-se que o dinheiro público não seja utilizado para adquirir produtos que causem danos ao meio ambiente e

à sociedade (Grandia, 2016), o que está associado à abordagem da eficiência do consumo sustentável (Bengtsson et al., 2018). Outro fator importante é o aprendizado, porque os governos devem estar dispostos a aprender com seus erros e, para que isso ocorra, são necessários indicadores que destaquem o desempenho de suas ações (Jackson & Michaelis, 2003; Xu et al., 2018).

METODOLOGIA

O objetivo deste estudo foi identificar o nível de contribuição das políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para a promoção do consumo sustentável. Para tanto, utilizou-se um conjunto de papéis validado com especialistas por Oliveira et al. (2016) e optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, exploratória e descritiva, por meio da análise de dados documentais seguindo o processo apontado por Creswell (2010). Os dados utilizados foram compostos por um conjunto de documentos públicos, condizentes à lógica subjacente à abordagem qualitativa de pesquisa (Creswell, 2010).

Os principais documentos analisados foram coletados na Constituição Federal, em leis, em decretos, sites e relatórios institucionais da administração pública federal (Tabela 2). Com a finalidade de verificar a qualidade dos documentos selecionados, tomaram-se como base os critérios apontados por Flick (2009): autenticidade, credibilidade, representatividade e significação do documento.

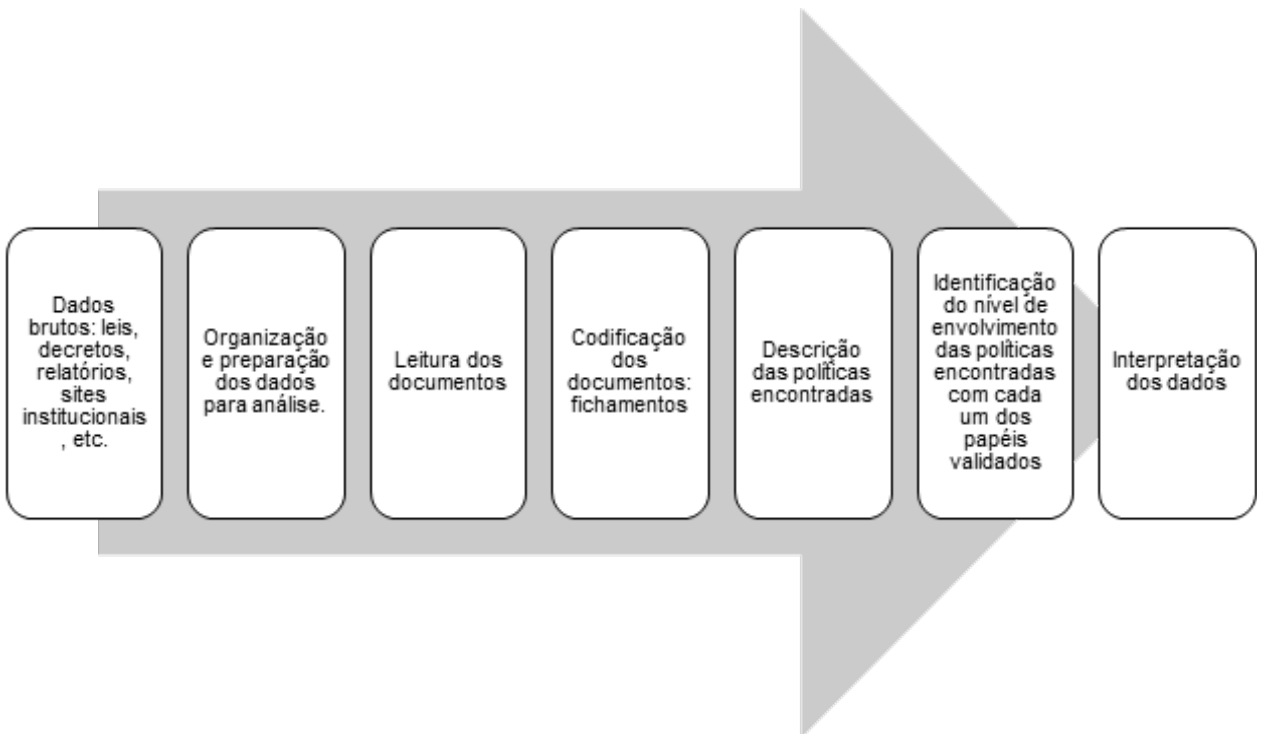
Tabela 2. Documentos analisados

ID	Documentos	Ano
1	Política Nacional do Meio Ambiente e SISNAMA (Lei n.º 6.938/1981);	1981
2	Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL)-(Portaria Interministerial n.º 1.877/1985)	1985
3	Constituição Federal de 1988 (Artigo 5º, inciso XXXII; Artigo 170, incisos IV e V; Artigo 225, § 1ºinciso VI e §2º)	1988
4	Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990); Decreto n.º 99.274 de 1990	1990
5	Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/1993);	1993
6	Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n.º 9.795/1999); Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P);	1999
7	Portal da Transparência do Governo Federal	2004
8	O Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS) (Portaria MMA nº 44/2008)	2008
9	Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187 de 2009);	2009
10	Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010); Campanha “Saco é um Saco” em parceria com o Instituto Akatu.	2010
	Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS); Sistema Brasileiro de defesa da concorrência (Lei n.º 12.529/2011); Lei Complementar n.º 140, 2011; Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011)	2011

11	Grupo de Trabalho Sacolas Plásticas (Portaria MMA n.º 404/2012); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental (Resolução do MEC n.º 2/2012); Parceria entre o MMA e o Instituto Alana; Projeto Esplanada Sustentável (Portaria interministerial n.º 244/2012); Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP) (BRASIL, Decreto n.º 7.746/2012)	2012
12	Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC) (Decreto n.º 7.963/2013)	2013
13	Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) n.º 163/2014	2014
14	Programa de Rotulagem Ambiental Tipo III – Declaração Ambiental de Produto (DAP) (Portaria do INMETRO n.º 100, 2016). Cursos oferecidos pelo Ministério do Meio Ambiente sobre produção e consumo sustentáveis.	2016

Quanto ao processo de análise e interpretação dos dados, seguiram-se os passos propostos por Creswell (2010), a saber: organização e preparação; leitura; codificação; descrição; representação; e interpretação. A Figura 1 resume o método adotado.

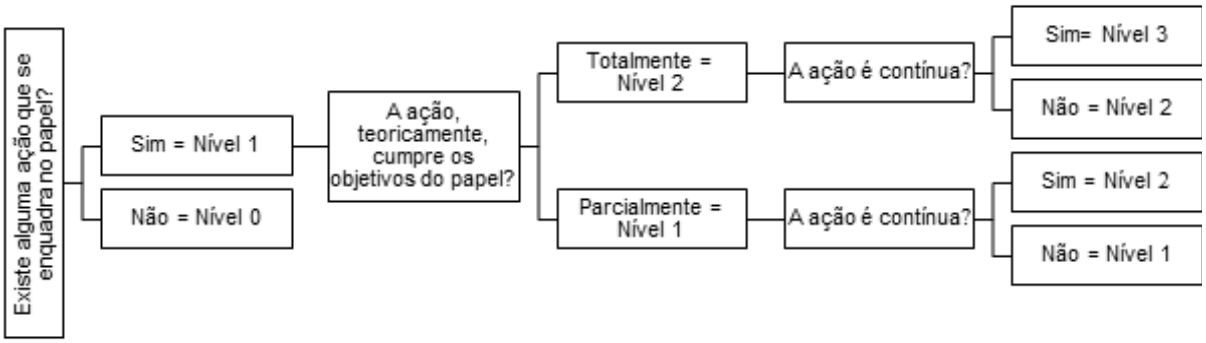
Figura 1. Processo de análise dos dados



Fonte: Elaborado com base em Creswell (2010)

A fim de identificar o nível de envolvimento de cada uma das políticas encontradas com os papéis validados por Oliveira et al. (2016), as quais foram consideradas como categorias de análise, foram estabelecidos os seguintes critérios: existência de alguma política que se relacione com o papel; cumprimento teórico da política identificada com o objetivo do papel; e continuidade da política. A figura 2, resume esse processo.

Figura 2. Critérios para a definição do nível de envolvimento do governo brasileiro



Os critérios apontam que o nível 0 (zero) significa envolvimento inexistente; nível 1 (um) significa envolvimento baixo; nível 2 (dois) significa envolvimento médio; e nível 3 (três) significa envolvimento alto, com ação continuada. Os resultados obtidos serão apresentados e discutidos a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Brasil foi signatário, em 2007, do Processo de Marrakesh concebido para dar aplicabilidade e expressão concreta ao conceito de Produção e Consumo Sustentáveis (PCS) por meio de planos de ações em nível nacional e regional. Diante disso, torna-se relevante identificar os avanços e retrocessos nas políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro que contribuem para a promoção do consumo sustentável, conforme este estudo se propôs.

Ações e estratégias adotadas pelo governo brasileiro no nível macro

As ações que o governo brasileiro implementou e que se enquadram nos papéis do nível macro estão listadas na Tabela 3. Assim como o seu nível de envolvimento com cada um dos papéis.

Tabela 3. Atuação do governo brasileiro no nível macro

Papéis Nível Macro	Ações Implantadas	Nível de envolvimento
Combater mercados oligo e monopolistas	Constituição Federal (CF/88); Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	3
Formular políticas de preços que reflitam os custos ambientais dos produtos	Princípio do poluidor pagador (CF); e Política Nacional do Meio Ambiente	2
Criar mecanismos regulatórios que visem mitigar os impactos socioambientais do consumo	Política Nacional do Meio Ambiente; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Política Nacional sobre Mudança do Clima	2

Abolir subsídios para mercados insustentáveis	Não identificada	0
Instituir mecanismos de defesa do consumidor	Constituição Federal (CF/88); Código de Defesa do Consumidor (CDC); e PLANDEC	3
Definir normas de publicidade que não permitam promover ofertas prejudiciais	Código de Defesa do Consumidor; e Resolução nº 163 do CONANDA	2
Nível de envolvimento no nível macro		Médio

Enquadra-se no papel de combate a mercados oligo e monopolistas a Lei 12.529/2011, que concebe o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e delibera sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica; esse sistema é formado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. O SBDC tem como objetivo proteger o país de práticas que ferem a liberdade de iniciativa, a livre concorrência, a defesa do consumidor e a função social da propriedade; além disso, esse sistema trabalha para repreender o abuso de poder econômico (Lei n.º 12.529/2011). Nos casos de monopólios naturais, ou seja, quando é mais eficiente produzir um produto ou serviço por meio de uma única empresa, o CADE trabalha em parceria com agências reguladoras como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) regulando esse tipo de mercado (CADE, 2016). Além disso, a Constituição Federal (CF), de 1988, configura-se como um instrumento de desempenho desse papel ao determinar que a ordem econômica brasileira se fundamenta na livre iniciativa baseada no princípio de liberdade de concorrência (Inciso IV do Art. 170 da CF/1988). Com base nos critérios estabelecidos no método desta pesquisa, constata-se que o nível de envolvimento do governo brasileiro com este papel é alto, pois existem ações para o referido papel, elas cumprem teoricamente os objetivos do papel e são contínuas. Esta é uma estratégia política importante porque contribui para diminuir a assimetria de poder e informação entre produtores e consumidores, disciplinando as formas de relacionamento e responsabilidades entre fornecedores e consumidores finais (Tukker et al., 2008).

O princípio do poluidor pagador, que está presente no § 2º do artigo 225 da CF de 1988 e regulamentado pela lei 6.938 de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, enquadra-se no papel de formulação de políticas de preços que reflitam os custos ambientais dos produtos e prevê o aumento de preços de produtos ambientalmente mais nocivos. Diante disso, considera-se que o envolvimento do governo brasileiro com este papel é médio, pois existe ação associada ao papel que, teoricamente, cumpre o objetivo de forma parcial. Da forma que está colocado na lei, ele configura-se como um mecanismo de comando e controle, e estes não têm a eficiência necessária para modificar o comportamento dos consumidores, diferentemente de políticas interativas e participativas conforme

enfatizado por Pape, Rau, Fahy, & Davies (2011) e Scholl et al. (2010).

Quanto ao papel de criar mecanismos regulatórios que visem a mitigar os impactos socioambientais do consumo, foram encontradas as seguintes ações: os instrumentos presentes no art. 9º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente visam a atingir os objetivos relacionados à coibição de impactos ao meio ambiente (Lei n.º 6.938/1981); a Política Nacional de Resíduos Sólidos, na medida em que estabelece que um de seus princípios é a ecoeficiência, que tem finalidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas, ao mesmo tempo em que reduz os impactos ambientais e do consumo (Lei n.º 12.305/2010); e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei n.º 12.187/2009), que tem o objetivo de reduzir entre 36,1% e 38,9% as emissões de gases de efeito estufa até 2020 (Brasil, 2014). Esses mecanismos contribuem para redução dos impactos ambientais, porém não são voltadas, prioritariamente, para a redução dos impactos referentes à fase de consumo.

O ciclo de vida de um produto compreende três etapas: produção, consumo e descarte, e em todas elas o meio ambiente está sujeito a impactos (Tukker et al., 2008). Constatou-se que os mecanismos apresentados no parágrafo anterior não atuam em todas as fases desse ciclo. O primeiro mecanismo regulatório apresentado está voltado apenas para a fase de produção; o segundo, mesmo sendo mais abrangente, tem foco na mitigação de impactos relacionados às fases da produção e do descarte; e o terceiro configura-se como uma medida voltada, principalmente, para a fase de produção, a partir da redução de emissões de CO2. Medidas relacionadas com a redução dos impactos ocasionados na fase do consumo, principalmente no que tange aos seus níveis e padrões, não ficaram evidentes, embora a literatura aponte a capacidade do governo de atuar em estratégias direcionadas ao consumo (Jackson & Michaelis, 2003; Sanne, 2002; Scholl et al., 2010; Stevens, 2010).

Quanto a instituir mecanismos de defesa do consumidor, a CF estabelece que o Estado brasileiro deve promover a defesa do consumidor (Inciso XXXII do Art. 5º; e inciso V do Art. 170 da CF/1988), regulamentada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) por meio da Lei n.º 8.078/1990. Além disso, foi instituído o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC) “com a finalidade de promover a proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (Decreto n.º 7.963/2013). Assim, constata-se que os consumidores brasileiros têm garantias constitucionais e legais que os protegem nas relações de consumo para diminuir as assimetrias de poder.

No que se refere à definição de normas de publicidade que não permitam promover ofertas prejudiciais ao meio ambiente nem dirigidas a grupos vulneráveis, foi identificada a Resolução n° 163 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), que considera abusiva a publicidade e a comunicação mercadológica dirigida a crianças e adolescentes (Resolução CONANDA n.º 163/2014). Além disso, o artigo 37 do CDC protege os consumidores contra a publicidade enganosa e/ou abusiva (Lei n.º 8.078/1990). No entanto, considera-se que essas ações não cumprem o papel de forma total, pois tal resolução só se re-

fere ao aspecto relacionado à publicidade prejudicial dirigida às crianças, que são consideradas grupos vulneráveis; e o artigo do CDC tem caráter generalista, isto é, as ações encontradas não explicitam proteção com relação às ofertas prejudiciais ao meio ambiente, o que pode se configurar como uma dificuldade para a promoção do consumo sustentável.

Em relação ao papel de abolir subsídios a mercados insustentáveis, o nível de envolvimento do governo federal é inexistente, porque não foram encontradas ações que o corroborem, o que representa uma ausência de política pública direcionada a corrigir essa falha de mercado (Stevens, 2010). Pelo contrário, segundo estudo feito pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em 2018, o governo do Brasil, entre 2013 e 2017, subsidiou em R$ 342,36 bilhões o setor de combustíveis fósseis (Inesc, 2018).

Ações e estratégias adotadas pelo governo brasileiro no nível meso

As ações que se enquadram nos papéis do nível meso para a promoção do consumo sustentável e o nível de envolvimento do governo brasileiro com esses papéis estão listados na Tabela 4.

Tabela 4. Atuação do governo brasileiro no nível meso

Papéis Nível Meso	Ações Implantadas	Nível de envolvimento
Fiscalizar o cumprimento das regulamentações ambientais	Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Lei Complementar n.º 140/2011.	3
Promover programas públicos que forneçam subsídios para o desenvolvimento de iniciativas sustentáveis	Não identificada	0
Promover condições equitativas para a produção e distribuição de produtos ecologicamente corretos	Não identificada	0
Estabelecer programas e redes para cultivar iniciativas sustentáveis	Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis; Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis; e GT de sacolas plásticas.	2

Estabelecer parcerias com ONGs que trabalhem em mudanças nos padrões de consumo	Parcerias do ministério do meio ambiente com o Instituto Alana e com o Instituto Akatu; e a participação do Instituto Ethos e do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) na composição do Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS).	1
Promover critérios de transparência sobre o desempenho socioambiental dos produtos	Programa nacional de conservação de energia elétrica; Programa de Rotulagem Ambiental Tipo III – Declaração Ambiental de Produto (DAP).	2
Promover a educação ambiental	CF/88; PNEA (Lei nº 9.795/1999); DCN para a educação ambiental; Educação para o consumo sustentável (PPCS).	3
Motivar os consumidores	Cursos sobre produção e consumo sustentáveis oferecidos pelo Ministério do Meio Ambiente.	1
Nível de envolvimento no nível meso		Baixo

A fiscalização do cumprimento das regulamentações ambientais é feita de forma descentralizada cabendo à União, aos Estados e aos municípios essa atividade. É o que aponta o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) (Lei n.º 6.938/1981; Decreto n.º 99.274/1990; Lei Complementar n.º 140/2011). Em nível nacional, cabe ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a fiscalização das regulamentações ambientais. Teoricamente, o envolvimento do governo brasileiro com este papel seria alto. No entanto, diante das diferenças regionais brasileiras, supõe-se que a fiscalização ambiental não seja uniforme e, ainda, enfrentam problemas com infraestrutura para efetivar essas fiscalizações. Neves (2012) afirma que o planejamento e a gestão ambiental de um país devem ser elaborados de forma centralizada e a sua execução deve ser descentralizada, o que requer uma cooperação intergovernamental para moldar as diretrizes nacionais da política ambiental às particularidades locais. Isso requer investimento em políticas públicas para corrigir falhas tanto do mercado (regulamentos, impostos e subsídios) quanto de operacionalização do sistema, conforme aponta Stevens (2010).

Quanto a estabelecer programas e redes para cultivar iniciativas sustentáveis, identificaram-se as seguintes ações: o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS); o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS); e o grupo de trabalho sacolas plásticas do Ministério de Meio Ambiente (GT sacolas plásticas). O PPCS é um projeto que tem por finalidade colocar o Brasil no rumo da produção e do consumo sustentáveis e nele foram definidas seis atividades estratégicas para o primeiro ciclo, que aconteceu

de 2011 a 2014. Entre essas atividades, três relacionam-se com este papel: promoção de iniciativas em construção sustentável; varejo e consumo sustentáveis; aumento da reciclagem de resíduos sólidos (Brasil, 2014). Um aspecto que vale ser destacado é que foi disponibilizado o documento do segundo ciclo do PPCS (2016-2020) para a consulta pública, que inclui, além das ações destacadas anteriormente, outras três que se correlacionam com este papel: indústria sustentável, agricultura sustentável e finanças sustentáveis. Em 2018, o Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS), que foi o responsável pela concepção e execução do PPCS, reuniu-se para discutir o segundo ciclo do PPCS e outras estratégias para o atingimento do 12º objetivo do desenvolvimento sustentável (MMA, 2018), mas essa segunda fase não foi lançada.

A outra ação é o Grupo de Trabalho Sacolas Plásticas, que tinha por objetivo estudar o consumo sustentável de sacolas plásticas, promover um pacto intersetorial para redução do seu consumo e propor a regulamentação do uso desse tipo de sacolas (Portaria do MMA n.º 404/2012). De acordo com os dados obtidos, constatou-se que o projeto ficou estagnado depois da sexta reunião, que data de setembro de 2013. Ficam evidentes as falhas de implementação e eficácia nessas estratégias. Considera-se que os aspectos relacionados a isso são a complexidade e interdisciplinaridade na concepção e na concretização de ações e programas públicos e parcerias intersetoriais (Mont et al., 2014), porém essas ações são relevantes para melhorar o modelo de governança direcionado ao consumo sustentável (Brizga et al., 2014; Lorek & Fuchs, 2013). Considera-se, assim, que o nível de envolvimento do governo com este papel é médio, pois, embora existam ações que se enquadram no papel e cumpram, teoricamente, os seus objetivos, a continuidade delas não é observada.

No que se refere a estabelecer parcerias com ONGs que estejam trabalhando com mudanças nos padrões de consumo, foram identificadas as seguintes ações: a parceria entre o MMA e o Instituto Alana para a elaboração de um caderno que trata sobre o consumismo infantil e seus malefícios para sustentabilidade; a parceria entre o MMA e o Instituto Akatu na campanha "Saco é um Saco", que objetivava a redução de sacolas plásticas; e na composição do Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS) havia as seguintes organizações da sociedade civil: Instituto Ethos e Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) (Portaria do MMA n.º 44, 2008). Isso aponta para um envolvimento baixo do governo, pois essas ações são bastante pontuais, e o cumprimento do papel requer intervenções mais aprofundadas; além disso, elas não são contínuas.

Em relação a promover critérios de transparência sobre o desempenho socioambiental dos produtos, podem ser elencadas as seguintes ações: o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (PROCEL) (Portaria Interministerial n° 1.877/1985); e Programa de Rotulagem Ambiental Tipo III – Declaração Ambiental de Produto (DAP) (Portaria do INMETRO n° 100/2016). A primeira ação refere-se a um plano que tem por finalidade promover o uso eficiente da energia elétrica e combater seu desperdício em áreas como: equipamentos, edificações,

iluminação pública, poder público, indústria, comércio e conhecimento. A outra ação é o Programa de Rotulagem Ambiental Tipo III – Declaração Ambiental de Produto, que é de adesão voluntária de rotulagem do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), que visa a dar informações padronizadas sobre o desempenho socioambiental dos produtos. Diante disso, classifica-se como médio o nível de envolvimento com este papel, pois, apesar de o PROCEL ter foco no uso eficiente da energia elétrica e de o Programa de Rotulagem Ambiental Tipo III ser voluntário, eles são importantes para a promoção do consumo sustentável. Ou seja, as ações existem, cumprem o papel de forma parcial e são contínuas. Essas ações coadunem com a tendência de crescimento, desde a década de 1990, de utilização de rótulos ambientais como uma forma de incentivar os consumidores e as indústrias a alterarem seus padrões de consumo e tornar consciente o uso de recursos e energia na busca pelo desenvolvimento sustentável (Zurga & Tavcer, 2014).

Para o papel da promoção da educação ambiental, identificou-se que a CF determina que ela deve ser promovida em todos os níveis de ensino. Com a finalidade de regulação dessa previsão constitucional, tem-se a Lei nº 9.795/1999, que institui o Plano Nacional de Educação Ambiental. Além disso, o Ministério da Educação estabeleceu, em 2012, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, que têm por objetivo sustentar a prática da educação ambiental no Brasil (Resolução do MEC n.º 2/2012). Ainda corroborando o cumprimento deste papel, o PPCS estabeleceu como uma de suas atividades prioritárias a educação para o consumo sustentável (Brasil, 2014). Assim, pode-se se dizer que o nível de envolvimento com esse papel é alto. Álvarez-Suárez, Vega-Marcote, & Garcia Mira (2014) enfatizam que estratégias educacionais focadas na formação de professores de ensino superior auxiliam na promoção do consumo sustentável, considerando a influência que exercem na formação dos alunos.

Em relação ao papel de motivar os consumidores, o Ministério do Meio Ambiente ofereceu uma série de cursos sobre produção e consumo sustentáveis durante os anos de 2016 e 2017; depois deste último ano não houve mais edições dos cursos. Portanto, considera-se que o nível de envolvimento do governo com esse papel é baixo. Thøgersen (2005) destaca que os consumidores devem estar motivados para que adotem estilos de vida mais sustentáveis, e nem todos estão. Ou seja, motivá-los é essencial. Para os demais papéis não foram encontradas ações correlacionadas, o que configura inexistência de envolvimento

O envolvimento do governo com os papéis do nível meso é baixo, o que pode estar comprometendo a eficácia do seu compromisso em promover o consumo sustentável uma vez que os papéis desse nível visam a influenciar consumidores e empresas em prol da adoção de práticas sustentáveis.

Ações e estratégias adotadas pelo governo brasileiro no nível micro

As ações que o governo brasileiro implementa que se enquadram nos papéis do nível micro estão apresentadas na Tabela 5. Assim como o seu nível de envolvimento com cada um dos papéis nesse nível.

Tabela 5. atuação do governo brasileiro no nível micro

Papéis Nível Micro	Ações Implantadas	Nível de envolvimento
Adotar políticas de compras públicas sustentáveis	Projeto Esplanada Sustentável; Lei de licitações e contratos; Compras Públicas Sustentáveis (PPCS). Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P); Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - (CISAP);	2
Manter transparência nas práticas governamentais de consumo	Lei de acesso à informação; e Portal da transparência do Governo Federal	2
Utilizar indicadores focados na estratégia de consumo sustentável	Agenda ambiental na administração pública (A3P)	2
Nível de envolvimento no nível micro		Médio

Quanto à adoção de políticas de compras públicas sustentáveis, foram identificadas as seguintes ações: o Projeto Esplanada Sustentável, que visa a incentivar a eficiência do uso dos recursos públicos baseada em critérios socioambientais em órgãos e instituições públicas federais (Portaria Interministerial nº 244, 2012); a Lei de licitações e contratos, que estimula práticas de consumo sustentável, na medida em que seu Art. 3º afirma que a licitação deve garantir a promoção do desenvolvimento sustentável (Lei n.º 8.666,1993); no PPCS, uma das ações prioritárias do seu primeiro ciclo (2011-2014) foi a adoção de práticas de compras públicas sustentáveis, tanto no âmbito federal como nos Estados e municípios brasileiros (Brasil, 2014); a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), que incentiva os gestores públicos a adotarem os princípios e critérios da sustentabilidade em suas atividades cotidianas (MMA, 2009); por fim, em 2012, o governo federal editou o Decreto n.º 7.746, que "estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - (CISAP)" (Decreto n.º 7746/2012). Constata-se um nível médio de envolvimento, já que, mesmo com a existência das ações, a maioria não é contínua.

Deve-se ressaltar que as organizações públicas possuem um enorme poder de compra, conforme ressaltado por Diófási-Kovács & Valkó (2015). Isso deve ser direcionado para o desenvolvimento de estratégias de consumo sustentável e eco-produção, as quais possuem importância para profissionais e formuladores de políticas, bem como para a implementação de compras sustentáveis (Diófási-Kovács, & Valkó, 2015), consideradas como um relevante instrumento político no caminho para o alcance da produção e

do consumo sustentáveis (Pacheco-Blanco & Bastante-Ceca, 2016).

Na transparência das práticas governamentais, tem-se a Lei de Acesso à Informação que dispõe sobre "os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal" (Lei nº 12.527/2011); e o Portal da Transparência que é uma das maneiras mais rápidas e fáceis de o cidadão ter acesso a informações dos atos governamentais. Considera-se o grau de envolvimento do governo brasileiro médio, pois as ações buscam atender uma previsão legal e não são voltadas exclusivamente para as práticas de consumo.

A A3P é uma ação que se enquadra também em outro papel do nível micro, o de promover a aprendizagem utilizando indicadores focados na estratégia de consumo sustentável; isto porque, em uma das fases de implementação do projeto, é requerido que seja formulado um conjunto de indicadores que avaliem e monitorem o seu desempenho no órgão em que está sendo colocado em prática (Brasil, 2014). Assim, o nível de envolvimento do governo é médio, uma vez que a adoção da A3P é voluntária. Ressalta-se que ações não contínuas e/ou voluntárias acabam fragilizando a atuação do governo nessas medidas que são voltadas para as estruturas internas dos governos e acabam refletindo na sociedade.

Diante do exposto, cabe ressaltar que houve uma expressiva diminuição das políticas públicas direcionadas à promoção do consumo sustentável. Mesmo com a consulta pública realizada sobre a renovação do PPCS (2016-2020) e as discussões realizadas pelo Comitê Gestor Nacional de Produção e Consumo Sustentáveis (CGPCS) em 2018, o plano não foi renovado; além disso, toda a estrutura que dava apoio ao CGPCS foi extinta por decreto presidencial (Decreto nº 9.672/2019). Pode-se, portanto, afirmar que nos últimos cinco anos, talvez em decorrência dos conflitos políticos e ideológicos que o país vem enfrentando, há um retrocesso das políticas públicas em relação às demandas do objetivo 12 da Agenda 2030.

CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi identificar o nível de contribuição das políticas públicas adotadas pelo governo brasileiro para a promoção do consumo sustentável. Concluiu-se que há uma lacuna entre a compreensão científica atual sobre consumo sustentável e como esse campo está sendo articulado nas ações e estratégias implementadas.

Evidencia-se uma atuação aquém da necessária para que haja modificações efetivas nos níveis e padrões de consumo da sociedade brasileira em termos sustentáveis. Esses resultados corroboram com Jackson & Michaelis (2003) quando discutem sobre a lacuna existente entre a gestão da "teoria defendida" e a "teoria na prática" adotada pelos atores governamentais.

Verificou-se que o Brasil lançou o primeiro ciclo do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) em 2011, o qual se encerrou em 2014. Houve uma consulta pública e discussões para o lançamento do segundo ciclo (2016-2020), mas ele não foi

apresentado. O PPCS previa um conjunto de ações estabelecidas a partir de parcerias com os demais setores da sociedade para contribuir e consolidar uma economia de baixo carbono e uma sociedade mais justa e inclusiva. Entretanto, em termos práticos, mesmo com algumas iniciativas relevantes no nível social e contextual direcionadas à promoção do consumo sustentável terem sido adotadas, elas estavam mais focadas na abordagem da eficiência e menos na abordagem sistêmica necessária para promoção do consumo sustentável. Além disso, é evidente que há uma descontinuidade das ações ao longo do tempo, demonstrando a existência de conflitos de interesses e ideológicos sobre a relevância dos problemas socioambientais, o que tem se refletido nas políticas governamentais e comprometido a promoção do consumo sustentável no país. A atuação dos governos em prol da sustentabilidade deve ser contínua e estruturante, e não pontual.

A partir da análise dos dados desse estudo, revelou-se que o Brasil, ao se tornar signatário do Processo de Marrakesh, em 2007, iniciou um processo de desenvolvimento e implantação de iniciativas voltadas a ampliar as soluções para problemas socioambientais do país. Porém, constatou-se a ausência de um processo de institucionalização de um compromisso nacional em prol do consumo sustentável. Assim, é possível constatar um retrocesso no aporte das ações envolvidas nas políticas nacionais estruturantes que abordam a temática.

Nesse contexto, este estudo avança ao abordar, de forma teórica e empírica, uma perspectiva que ajuda na compreensão dos papéis do governo na adoção de políticas públicas para a promoção do consumo sustentável. Os papéis apontados permitem um mapeamento e auxiliam grupos de interesse nos trabalhos de planejamento e implementação de ações efetivas para promoção do consumo sustentável, resultando em um modelo que possibilita a operacionalização do conceito.

Recomendam-se pesquisas que submerjam a outros níveis de extração, para além dos dados secundários, com a possibilidade de realizar estudos de campo, explorando em mais detalhes essa discussão. Ressalta-se a necessidade de mapear as estratégias mais adequadas para incentivar o consumo sustentável em diferentes setores de produção/consumo; como também a articulação entre os diversos atores, a partir de um aprofundamento da democracia, considerando a natureza transversal do consumo sustentável como um objetivo e uma abordagem política.

REFERÊNCIAS

Álvarez-Suárez, P., Vega-Marcote, P., & Garcia Mira, R. (2014). Sustainable consumption: A teaching intervention in higher education. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 15(1), 3–15. doi:10.1108/IJSHE-06-2011-0044

Bauer, D., Arnold, J., & Kremer, K. (2018). Consumption-intention formation in education for sustainable development: An adapted model based on the theory of planned behavior. *Sustainability (Switzerland)*, 10(10), 13–15. doi:10.3390/su1003455

Bengtsson, M., Alfredsson, E., Cohen, M., Lorek, S., & Schroeder, P. (2018). Trans-

forming systems of consumption and production for achieving the sustainable development goals: Moving beyond efficiency. *Sustainability Science*, 13(6), 1533–1547. doi:10.1007/s11625-018-0582-1

Benninghaus, J. C., Mühling, A., Kremer, K., & Sprenger, S. (2019). Complexity in education for sustainable consumption-an educational data mining approach using mysteries. *Sustainability (Switzerland)*, 11(3). doi:10.3390/su11030722

Bierwagen, M. Y. (2016). A Ideologização do Consumo Consciente: Soberania do Consumidor e Liberdade de Escolha no Caso do Instituto Akatu. *Gestão.Org*, 14(1), 75–87. doi:10.21714/1679-18272016v14esp.p75-87

Bocken, N. (2017). Business-led sustainable consumption initiatives: Impacts and lessons learned. *Journal of Management Development*, 36(1), 81–96. doi:10.1108/JMD-10-2014-0136

Brasil. (2014). *Plano de ação para produção e consumo sustentáveis-PPCS: Relatório do primeiro ciclo de implementação*. (MMA (ed.).

Brizga, J., Mishchuk, Z., & Golubovska-Onisimova, A. (2014). Sustainable consumption and production governance in countries in transition. *Journal of Cleaner Production*, 63, 45–53. doi:10.1016/j.jclepro.2013.06.011

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. (2016). *Perguntas gerais sobre defesa da concorrência.*

Costa, D. V. da, & Teodósio, A. dos S. de S. (2011). Desenvolvimento sustentável, consumo e cidadania: Um estudo sobre a (des) articulação da comunicação de organizações da sociedade civil, do estado e das empresas. *RAM. Revista de Administração Mackenzie*, 12(3), 114–145. doi:10.1590/s1678-69712011000300006

Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.* Artmed.

Diófási-Kovács, O., & Valkó, L. (2015). Furthering sustainable development: The implementation of green procurement in Central and Eastern Europe: Methods and experiences from Hungarian public and private organizations. *Problemy ekorozwoju–problems of sustainable development*, 10(2), 115–126.

Flick, U. (2009). *An introduction to qualitative research*. Sage.

Gombert-Courvoisier, S., Sennes, V., Ricard, M., & Ribeyre, F. (2014). Higher Education for Sustainable Consumption: Case report on the Human Ecology Master's course (University of Bordeaux, France). *Journal of Cleaner Production*, 62, 82–88. doi:10.1016/j.jclepro.2013.05.032

Grandia, J. (2016). Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, 124, 183–190. doi:10.1016/j.jclepro.2016.02.102

Inesc. (2018). *SUBSÍDIOS AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO BRASIL CONHECER, AVALIAR, REFORMAR.*

Jackson, T. (2005). Live Better by Consuming Less ? Is There a " Double Dividend

" in Sustainable Consumption ? *Journal of Industrial Ecology*, 9(1–2), 19–36. doi:10.1162/1088198054084734

Jackson, T. (2009). *Prosperity without growth?: The transition to a sustainable economy.* Sustainable Development Commission, London

Jackson, T., & Michaelis, L. (2003). *Policies for sustainable consumption*. Sustainable Development Commission, London.

Koide, R., & Akenji, L. (2017). Assessment of policy integration of Sustainable Consumption and Production into national policies. *Resources*, 6(4), 1–21. doi:10.3390/resources6040048

Lehner, M., Mont, O., & Heiskanen, E. (2016). Nudging – A promising tool for sustainable consumption behaviour? *Journal of Cleaner Production*, 134, 166–177. doi:10.1016/j.jclepro.2015.11.086

Lorek, S., & Fuchs, D. (2013). Strong sustainable consumption governance e precondition for a degrowth path ? *Journal of Cleaner Production*, 38, 36–43. doi:10.1016/j.jclepro.2011.08.008

Lorek, S., & Spangenberg, J. H. (2014). Sustainable consumption within a sustainable economy - Beyond green growth and green economies. *Journal of Cleaner Production,* 63, 33–44. doi:10.1016/j.jclepro.2013.08.045

Michaelis, L. (2003a). The Oxford commission on sustainable consumption. *Journal of Cleaner Production*, 11(8), 931–933. doi:10.1016/S0959-6526(02)00154-3

Michaelis, L. (2003b). The role of business in sustainable consumption. *Journal of Cleaner Production*, 11(8), 915–921. doi:10.1016/S0959-6526(02)00160-9

MMA Ministério do Meio Ambiente. (2009). *Agenda Ambiental na Administração Pública.*

MMA Ministério do Meio Ambiente. (2018). *Comitê debate produção e consumo sustentáveis.*

Mont, O., Neuvonen, A., & Lähteenoja, S. (2014). Sustainable lifestyles 2050: Stakeholder visions, emerging practices and future research. *Journal of Cleaner Production*, 63, 24–32. doi:10.1016/j.jclepro.2013.09.007

Mont, O., & Plepys, A. (2008). Sustainable consumption progress: Should we be proud or alarmed? *Journal of Cleaner Production*, 16(4), 531–537. doi:10.1016/j.jclepro.2007.01.009

Neves, E. M. S. C. (2012). Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avancados*, 26(74), 137–150. doi:10.1590/S0103-40142012000100010

Oliveira, V. M., Correia, S. É. N., & Gomez, C. R. P. (2016). Papéis dos governos para promover o consumo sustentável no contexto brasileiro: Uma análise a partir do método Policy Delphi. *Anais Do VII ENAPG.*

Oliveira, V. M., Correia, S. É. N., & Gómez, C. R. P. (2018). Iniciativas De Inovação Social Como Meio De Promoção Do Consumo Sustentável: Possibilidades E Desafios. *Desenvolvimento Em Questão*, 16(44), 383–416. doi:10.21527/2237-6453.2018.44.383-416

Oliveira, V. M., Gómez, C. R. P., & Correia, S. É. N. (2018a). Os papéis da sociedade civil como protagonista no processo de promoção do consumo sustentável: Uma análise baseada na percepção de especialistas brasileiros. *Organizações & Sociedade*, 25(85), 229–246. doi:10.1590/1984-9250853

Oliveira, V. M., Gómez, C. R. P., & Correia, S. É. N. (2018b). Papéis das empresas e o consumo sustentável na visão de especialistas brasileiros. *Environmental & Social Management Journal/Revista de Gestão Social e Ambiental*, 12(2). doi:10.24857/rgsa.v12i2.1485

Pacheco-Blanco, B., & Bastante-Ceca, M. J. (2016). Green public procurement as an initiative for sustainable consumption. An exploratory study of Spanish public universities. *Journal of Cleaner Production*, 133, 648–656. doi:10.1016/j.jclepro.2016.05.056

Pape, J., Rau, H., Fahy, F., & Davies, A. (2011). Developing Policies and Instruments for Sustainable Household Consumption: Irish Experiences and Futures. *Journal of Consumer Policy*, 34(1), 25–42. doi:10.1007/s10603-010-9151-4

Pape, S. (2013). Character and Ways of sustainable Consumption. Results from the Focal Point "From Knowledge to Action-New Paths towards sustainable Consumption." *Kolner Zeitschrift Fur Soziologie Und Sozialpsychologie*, 65(2), 382–385.

Phipps, M., Ozanne, L. K., Luchs, M. G., Subrahmanyan, S., Kapitan, S., Catlin, J. R., … & Weaver, T. (2013). Understanding the inherent complexity of sustainable consumption : A social cognitive framework. *Journal of Business Research*, 66(8), 1227–1234. doi:10.1016/j.jbusres.2012.08.016

Sanne, C. (2002). Willing consumers - Or locked-in? Policies for a sustainable consumption. *Ecological Economics*, 42(1–2), 273–287. doi:10.1016/S0921-8009(02)00086-1

Scholl, G., Rubik, F., Kalimo, H., Biedenkopf, K., & Söebech, Ó. (2010). Policies to promote sustainable consumption: Innovative approaches in Europe. *Natural Resources Forum*, 34(1), 39–50. doi:10.1111/j.1477-8947.2010.01294.x.

Stevens, C. (2010). Linking sustainable consumption and production: The government role. *Natural Resources Forum*, 34(1), 16–23. doi:10.1111/j.1477-8947.2010.01273.x

Thøgersen, J. (2005). How may consumer policy empower consumers for sustainable lifestyles? *Journal of Consumer Policy,* 28(2), 143–177. doi:10.1007/s10603-005-2982-8

Thøgersen, J. (2010). Country differences in sustainable consumption: The case of organic food. *Journal of Macromarketing*, 30(2), 171–185. doi:10.1177/0276146710361926

Tukker, A., Emmert, S., Charter, M., Vezzoli, C., Sto, E., Munch Andersen, M., … & Lahlou, S. (2008). Fostering change to sustainable consumption and production: an evidence based view. *Journal of Cleaner Production*, 16(11), 1218–1225. doi:10.1016/j.jclepro.2007.08.015

Xu, S., Chu, C., Zhang, Y., Ye, D., Wang, Y., & Ju, M. (2018). Entangled stakeholder roles and perceptions of sustainable consumption:

An evaluation of sustainable consumption practices in Tianjin, China. *Journal of Environmental Management*, 223, 841–848. doi:10.1016/j.jenvman.2018.07.007

Zurga, Z., & Tavcer, P. F. (2014). Apparel Purchasing with Consideration of Eco-labels among Slovenian Consumers. *Fibres & Textiles in Eastern Europe*, 22(5), 20–27.

CAPACIDADES ESTATAIS E SEUS EFEITOS NAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

State Capacities and its Effects on Municipal Education Policies

Capacidades estatales y sus efectos en las políticas municipales de Educación

RESUMO

A análise das capacidades estatais é central para a compreensão da implementação de políticas públicas e seus resultados. Ainda que haja um enorme debate em torno do conceito, alguns estudos mostram que duas dimensões da capacidade devem ser consideradas: a técnico-administrativa e a político-relacional. No entanto, há poucos estudos que buscaram compreender em maior profundidade essas dimensões no nível local, já que a literatura esteve mais focada na análise do governo federal. Este artigo busca suprir essa lacuna, analisando a capacidade estatal dos municípios brasileiros a partir do estudo da política de educação e das secretarias municipais de Educação em oito municípios. A análise qualitativa e comparativa de dados coletados entre entrevistas semiestruturadas e observação aponta que ambas as dimensões da capacidade estatal são frágeis em nível municipal. Apesar disso, a autonomia das secretarias e a liderança dos gestores, assim como a relação entre secretarias e escolas, explicam as diferenças na implementação da política educacional entre os municípios analisados.

Palavras-chave: capacidade estatal, burocracia, educação, municípios, políticas públicas.

Catarina Ianni Segatto[1]
catarina.segatto@gmail.com
ORCID: 0000-0002-5094-8225

Fillipe Maciel Euclydes[2]
fillipemaciel@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8920-1594

Fernando Abrucio[2]
fabrucio@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3883-9915

[1] Universidade de São Paulo, Centro de Estudos da Metrópole, São Paulo, SP, Brasil
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

Artigo convidado

Editora científica: Alketa Peci
Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938

Agradecimentos

Os autores agradecem aos pesquisadores Caio Momesso, Eliana Lins Morandi, Fernando Burgos Pimentel dos Santos, Kate Dayana R. de Abreu e Marina K. Exner pelas contribuições e ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/ FGV EAESP) e ao Instituto Votorantim pelo apoio à realização deste estudo.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The analysis of the state capacities is central to comprehend policy implementation and its outcomes. Even though there is a great debate on the concept of state capacities, some studies show that two dimensions of state capacity should be considered: technical-administrative and political-relational. However, few studies seek to better grasp these two dimensions at local level, as this literature was more focused on the analysis of the federal government. This paper aims to fill this gap by analyzing the state capacity of Brazilian municipalities through a study on education policy and municipal education departments in eight municipalities. A qualitative and comparative analysis of data collected through in-depth interviews and observation points out that both dimensions - technical-bureaucratic and political-relational - are fragile at municipal level. Nevertheless, the departments' autonomy and the leadership of managers, as well as the relationship between departments and schools, explain the differences in the implementation and outcomes of the educational policy in the municipalities analyzed.

Keywords*: state capacities, bureaucracy, education, municipalities, public policies.*

Resumen

El análisis de las capacidades estatales es fundamental para comprender la implementación de las políticas públicas y sus resultados. Aunque existe un gran debate en torno al concepto de capacidad estatal, algunos estudios muestran que dos dimensiones de la capacidad estatal deberían ser consideradas: la técnica-administrativa y la política-relacional. Sin embargo, hay pocos estudios que intentaron comprender
estas dimensiones con mayor profundidad a nivel local, ya que la literatura se centró más en el análisis del gobierno federal. Este artículo busca avanzar en este debate, analizando la capacidad estatal de los municipios brasileños a partir del estudio de la política educativa y las Secretarías de Educación Municipal en ocho municipios. El análisis cualitativo y comparativo de los datos recogidos por medio de entrevistas semiestructuradas y observación muestra que ambas dimensiones, técnica-burocrática y política relacional, de la capacidad estatal son frágiles a nivel municipal. A pesar de esto, la autonomía de los secretarios y el liderazgo de los gestores, así como la relación entre las Secretarías y las escuelas, explican las diferencias en la implementación y los resultados de la política educativa entre los municipios analizados.

Palabras clave: *capacidad estatal, burocracia, Educación, municipios, políticas publicas.*

INTRODUÇÃO

Diversas pesquisas têm procurado compreender como as diferenças nas capacidades estatais influenciam a implementação de políticas públicas e seus resultados (Wu, Howlett, & Ramesh, 2018). É consenso que a capacidade estatal é relevante para explicar as políticas públicas, no entanto, esse termo "[...] comporta inúmeras definições, cada uma capturando diferentes aspectos do conceito" (Souza & Fontanelli, 2020, p. 46). Situadas nesse debate, encontram-se discussões que inicialmente estavam ligadas ao conceito de *state capacity* e, a partir da década de 1990, passaram a incluir a noção de *policy capacity*. Em seu sentido mais geral, esse conceito refere-se às características e condições que os Estados têm para produzirem – formular, implementar, monitorar e avaliar – políticas efetivas, mas há diferentes possibilidades analíticas sobre como operacionalizar sua conceituação nas análises de políticas públicas (Wu et al., 2018; Souza & Fontanelli, 2020; Williams, 2020).

No início, os estudos estavam mais relacionados às investigações sobre o papel do Estado enquanto agente promotor de desenvolvimento econômico (Skocpol, 1985; Evans, 1995). Contudo, estudos mais recentes passaram a utilizar o conceito de capacidade estatal na análise das diferentes políticas públicas. Ao realizar essa guinada, as pesquisas

centraram suas análises em duas dimensões (Pires & Gomide, 2016). A primeira vinculada mais à questão técnico-administrativa, incluindo a profissionalização da burocracia, considerando autonomia, capacitação e recursos disponíveis, baseando-se na premissa de que, sem um corpo técnico com certa autonomia, a efetividade da ação estatal seria reduzida (Evans, 1995; Fukuyama, 2013). Situados nesse escopo, alguns estudos se debruçaram sobre a relação entre capacidade, implementação e desempenho, mostrando que um corpo técnico mais qualificado influencia positivamente o resultado das políticas públicas (Marenco, 2017). Outros estudos levantam uma segunda dimensão: a capacidade político-relacional, ou seja, a capacidade da burocracia de interlocução e negociação com outros atores (Cingolani, 2013; Souza, 2016; Pereira et al., 2019; Pires & Gomide, 2016; Koga, Viana, Camões, & Filgueiras, 2019). A capacidade política pode ser igualmente responsável pela ativação da capacidade técnico-administrativa, influenciando positivamente a implementação e o desempenho governamental (Koga et al., 2019).

De modo geral, o conceito de capacidade estatal é apontado como difícil de ser operacionalizado, na medida em que é um desafio atribuir causalidade entre recursos, processos e resultados, e ser mais adequado para análises agregadas e macro-históricas (Grin, 2016; Gomide, Pereira, & Machado, 2018; Marenco, 2017; Williams, 2020). Além disso, esse conceito supõe que a burocracia é um ator unitário (Williams, 2020). A partir de um esforço analítico, estudos mais recentes têm buscado desagregar esse conceito a partir das duas dimensões – técnico-administrativa e político-relacional – em indicadores específicos (Gomide et al., 2018) e em competências – analíticas, operacionais e políticas – em níveis individual, organizacional e sistêmico (Wu et al., 2018).

O presente artigo utiliza o modelo conceitual de capacidade estatal, porque busca contribuir para a compreensão da relação entre a burocracia e a política educacional nos municípios brasileiros a partir de uma análise comparada. No entanto, busca-se ir além de uma análise de um constructo unidimensional ao investigar em maior profundidade as capacidades técnico-administrativa e político-relacional das secretarias municipais de educação e suas implicações nas políticas municipais de educação. A partir de uma seleção estatística, foi feita uma análise qualitativa e comparativa de oito municípios brasileiros, utilizando-se de dados coletados em entrevistas semiestruturadas com gestores, questionários com outros atores relevantes e observação.

Embora a discussão sobre a capacidade técnica e político-relacional da burocracia tenha avançado no Brasil, historicamente a maioria dos estudos esteve focada na análise das políticas de desenvolvimento e infraestrutura adotadas no plano federal. Há um esforço recente de analisar esse tema no nível subnacional, especialmente, no plano municipal (Arretche, Cordeiro, Fusaro, Dias, & Bittar, 2012; Bichir, Junior, & Pereira, 2020; Grin & Abrucio, 2019; Lavalle, Rodrigues, & Guicheney, 2019), mas ainda são poucos os estudos sobre o tema. O interesse analítico aqui é avançar na discussão sobre o uso desse conceito para compreender a formulação e a implementação de políticas públicas e seus efeitos.

A insuficiência da literatura é ainda maior quando o objeto empírico é a educação, em particular a análise do processo de implementação em nível local. Ainda se sabe pouco sobre como os atores burocráticos afetam as políticas educacionais no Brasil. Além disso, a descentralização impulsionada pela Constituição de 1988 deu um lugar central às redes municipais. Hoje, os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental e pouco se sabe sobre o seu papel político-administrativo nesse processo, sendo essa mais uma justificativa deste trabalho.

DIMENSÕES TÉCNICA E POLÍTICA: RETOMANDO UM DEBATE

Desde Woodrow Wilson e Max Weber, a preocupação com o funcionamento das organizações públicas é objeto central nas investigações sobre a atuação do Estado. A visão wilsoniana apontava que a administração pública deveria ser orientada pelo mérito e pela especialização a partir de um corpo técnico e especializado de burocratas, que executaria as decisões tomadas por políticos (Wilson, 2005). Na noção weberiana, as organizações complexas seguiriam para uma racionalização progressiva (Weber, 1993), com objetivos claramente definidos, que são mais bem atingidos por uma estrutura formal orientada por regras, procedimentos e decisões baseadas em conhecimento especializado.

Estudos mais recentes mostraram que a burocracia como estrutura monolítica era incompatível com um Estado que complexificou suas funções, especialmente após a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, alguns autores defenderam que os burocratas podem ser neutros e impessoais, obedecendo ao que os políticos determinam, mas podem ser atores políticos, defendendo interesses específicos (Aberbach, Putnam, & Rockman,1981; Edigheji, 2010; Evans, 2010, 2011). Assim, constituiu-se um consenso, na literatura, de que os papéis de agentes políticos e burocratas são mais sobrepostos e variados; o burocrata precisa ter, em determinados momentos, uma capacidade política que se torna, ao lado da técnica, uma habilidade fundamental para responder às demandas dos cidadãos e promover maior articulação entre os diversos atores.

Ainda assim, a capacidade técnico-administrativa permanece como um elemento central nos processos de implementação das políticas públicas. Segundo Fukuyama (2013), algumas características das organizações públicas, como uma burocracia técnica, explicaria a maior ou menor capacidade do governo na tomada de decisões e na prestação de serviços. Outro elemento importante seria a autonomia, que serviria para afastar a burocracia das relações patrimoniais e discricionárias e para reduzir as disfuncionalidades de um "microgerenciamento" das atividades administrativas (Fukuyama, 2013). No entanto, uma autonomia completa levaria a burocracia a definir sua própria agenda, independentemente da arena político-partidária, trazendo graves problemas relacionados à *accountability* (Loureiro, Olivieri, & Martes, 2010).

De modo paralelo, várias pesquisas apontam que empiricamente inexiste uma completa separação entre o Estado e a sociedade (Selznick, 1984; Evans, 1995; Edigheji, 2010). Sempre há algum grau de imbricamento entre a burocracia e seu entorno, de modo que

os burocratas não são impermeáveis, como imaginavam os pais fundadores das teorias da burocracia. Nesse sentido, estudos apontaram que, além do saber técnico, os burocratas necessitavam cooptar ou buscar apoio de outros atores para alcançar os objetivos organizacionais (Selznick, 1984). A importância da dimensão político-relacional esteve presente em diversos trabalhos, como em Cardoso (1975), Carpenter (2001), Evans (2010, 2011) e Harris (2017), mas foi pouco desenvolvida.

Em função das dificuldades de operacionalização dessas dimensões para a análise empírica, estudos mais recentes buscaram desagregá-las em indicadores específicos. De um lado, a capacidade técnico-administrativa envolve recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e estratégias de monitoramento e avaliação das ações (Peters, 2015; Souza, 2016). De outro, a capacidade político-relacional inclui mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo, canais institucionalizados nos processos decisórios e articulação com os órgãos de controle interno e externo (Gomide et al., 2018).

Outra abordagem que propõe uma operacionalização desse conceito empiricamente é a de Wu et al. (2018). Nesse caso, os autores usam o conceito de *policy capacity* como o conjunto de competências e recursos necessários para desempenhar funções políticas, que podem ser de três tipos: analítica, vinculada ao alcance dos objetivos da política; operacional, que permite que os recursos sejam alinhados às ações para a implementação das políticas na prática; e política, que envolve a negociação e a construção de consenso com stakeholders e a comunicação com eles. No nível individual, são analisados os papéis dos burocratas, ou seja, como desempenham atividades e funções; conhecimentos e competências sobre as políticas, desenhando e comparando problemas e soluções, formulando planos, avaliando e analisando políticas; conhecimento gerencial e julgamento político. No nível organizacional, são analisados a existência de uma estrutura de informações e processos e mecanismos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros. No nível sistêmico, são analisados o acesso a stakeholders, os sistemas de aconselhamento e comunidades de políticas, as formas de coordenação e de *accountability* (Wu et al., 2018).

Há poucos estudos sobre a capacidade estatal em nível local. No Brasil, os estudos sobre municípios brasileiros mostram que houve avanços, mas há ainda fragilidades e uma enorme diversidade entre os municípios. Essa diversidade pode estar relacionada às induções federais e ao legado das políticas, à centralidade de cada setor na agenda pública, ao perfil dos gestores municipais e ao perfil socioeconômico dos municípios (Bichir et al., 2020; Lavalle et al., 2019). Nesses estudos, as capacidades variam a partir da análise dos seguintes fatores: existência de órgãos destinados à gestão da política; características de seus recursos humanos; infraestrutura de equipamentos de prestação de serviços; cadastros próprios e/ou fontes de informação sobre público-alvo; e serviços e existência de consórcios intermunicipais, de instâncias de participação social e de fundos específicos (Arretche et al., 2012; Bichir et al., 2020; Grin & Abrucio, 2019; Lavalle et al. 2019).

METODOLOGIA

A partir desse debate, buscou-se operacionalizar o conceito de capacidade estatal para a compreensão desse fenômeno nos municípios brasileiros e suas implicações nas políticas de educação. Como sintetizado no Quadro 1, este estudo se baseou na análise das capacidades técnico-administrativa e político-relacional das secretarias municipais de Educação; não incluímos, nesse estudo, a análise de outros tipos de capacidades, como fiscal e de provisão. A autonomia, entendida como a existência de um órgão gestor e o espaço decisório existente, também foi incluída na análise como um fator necessário para o exercício dessas capacidades.

Quadro 1. Modelo de análise das capacidades no nível local

Capacidade	Organizacional	Individual
Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira. Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais. Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.	Perfil e trajetória do secretário e dos gestores. Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação. Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.
Político-relacional	Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e da sociedade civil. Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle. Papel dos conselhos de participação social. Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas. Participação em consórcios e arranjos.	Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações. Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar. Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.

Para compreender as capacidades técnico-administrativa e político-relacional dos burocratas das secretarias municipais de Educação e suas implicações nas políticas educacionais, foram analisados comparativamente oito municípios. No processo de seleção, foram escolhidos pares de municípios semelhantes e comparáveis em seus contextos e resultados educacionais no t0 a partir de uma clusterização *k-means* (não hierárquica), para que se pudesse observar se houve mudanças nos seus resultados no momento seguinte. A clusterização permitiu agrupar municípios segundo as variáveis de interesse minimizando o somatório da variância interna (entre os municípios que fazem parte) de cada *cluster*. As variáveis para clusterização incluíram: população municipal total; percentual da população urbana; população de 6 a 10 anos de idade (*proxy* para o tamanho da rede escolar EF1, que é atribuição dos municípios); IDHM Renda; IDHM Longevidade; IDHM Educação; Índice de Gini (dados coletados no PNUD – Atlas do desenvolvimento, considerando a média de 2000 e 2010, já que o programa foi iniciado em 2008); IDEB Redes Municipais - Anos Iniciais (2007) e IDEB Redes Municipais - Anos Iniciais (2009) (dados coletados no INEP).

Além disso, utilizamos os seguintes critérios para minimizar as diferenças nos contextos: ser do mesmo Estado e) menor diferença nos indicadores selecionados para a clusterização entre os municípios. Assim, foram selecionados quatro pares de municípios (oito municípios), sendo que em cada um foram selecionados pares de escolas (dezesseis escolas).

Tabela 1. Variáveis socioeconômicas e educacionais dos municípios

Municípios		IDH Renda*	IDH Longevidade*	IDH Escolaridade*	Índice de Gini*	Pop. total*	Percentual pop. urbana*	Pop. 6-10 anos*	Ideb 2007**	Ideb 2009**	Ideb 2017**
Par 1	1	0,681	0,782	0,561	0,565	17.125	56,69%	1.654	4,8	4,9	6,7
	2***	0,653	0,797	0,554	0,555	19.881	61,85%	1.958	4,7	5	6,4
Par 2	3	0,669	0,820	0,548	0,505	21.306	76,79%	1.602	4,7	5,7	6,6
	4***	0,688	0,814	0,566	0,505	19.325,5	79,79%	1.661	4,8	5,7	6,7
Par 3	5***	0,696	0,787	0,488	0,430	9.060	43,50%	788,5	5,1	5,2	6,5
	6	0,638	0,790	0,504	0,450	6.756,5	37,39%	662	4,9	5,2	7,4
Con-	7***	0,677	0,818	0,895	0,505	67.800,5	34,09%	6.338,5	4,2	4,9	5,6
troles	8***	0,734	0,818	0,673	0,500	201.253	97,24%	16.137	5,1	5,6	6,4 (2015)

*Média de 2000 e 2010

**Anos inicias na rede municipal

*** Municípios que recebem apoio

Selecionamos municípios similares em suas características socioeconômicas, sendo dois deles relativamente maiores para funcionarem como controles, e Ideb similares em 2007. Metade desses municípios tiveram uma assistência técnica em gestão educacional, o que se esperava que tivesse influenciado seus Ideb positivamente. Todavia, isso não ocorreu. A partir disso, buscou-se compreender como a capacidade estatal influencia as políticas municipais de educação e pode explicar os maiores avanços nos Ideb em alguns municípios.

A pesquisa de campo incluiu observação e entrevistas semiestruturadas com secretários municipais de Educação e gestores responsáveis pelas áreas administrativo-financeira e pedagógica, incluindo supervisores pedagógicos. Além disso, entrevistamos diretores de escolas, vice-diretores (quando havia), coordenadores pedagógicos e professores. Foram realizadas cerca de 70 entrevistas, considerando os oito municípios analisados, e as visitas em campo ocorreram em 2019 e 2020.

Para operacionalização da análise, primeiramente, empregamos a estratégia *within-cases*, que visa a interpretar o conjunto de dados considerando seus respectivos contextos e os temas preponderantes que emergem (Ayers, Kavanaugh, & Knafl, 2003). Em seguida, realizou-se uma análise *across-cases* para comparar dimensões e temas significativos entre os casos (Ayers et al., 2003). Ressaltamos que as variações e comparações entre os casos foram constantemente revisadas no intuito de obter padrões analíticos e explicações capazes de conectar os diferentes municípios investigados.

Baseados em uma perspectiva qualitativa, os dados coletados foram analisados e estão descritos na próxima seção a partir do seguinte recorte: capacidade técnico-administrativa e político-relacional das secretarias/departamentos municipais de Educação, como descrito no Quadro 1; políticas municipais de educação, isto é, currículo, formações, avaliações e outros programas próprios e programas federais e estaduais; e relação entre capacidades e políticas. Este último aspecto, em outras palavras, leva à seguinte pergunta: maior capacidade estatal conduz a melhores políticas? Se sim, quais fatores podem indicar essa relação?

A CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA EDUCAÇÃO

Antes de discutir os resultados deste estudo, é necessário apresentar uma contextualização da política educacional brasileira, cuja construção deu-se de maneira descentralizada, contando, principalmente, com ofertas estaduais de matrículas e, em menor medida, de provisão municipal. Esse modelo dual, descentralizado e sem coordenação não foi totalmente alterado pela Constituição Federal de 1988. Ainda que ela tenha dividido as competências entre Estados e municípios, manteve ambos os responsáveis pela provisão do ensino fundamental. Apesar disso, determinou que deveria haver um regime de colaboração entre governos subnacionais e uma atuação mais coordenadora do governo federal a partir de assistência técnica e financeira (Brasil, 1988).

A ampliação da coordenação do governo federal ocorreu a partir da segunda metade da década de 1990, por meio da transferência

de recursos via implementação de programas federais e aprovação de padrões mínimos nacionais. Nos municípios analisados, a relação com o governo federal tornou-se determinante para as políticas municipais, por meio programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNDL) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Além desses, a maioria deles implementa o Mais Educação e o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC).

Em relação ao papel dos Estados, há uma enorme variação nas relações entre governos estaduais e municípios no Brasil (Segatto & Abrucio, 2018), algo que foi observado também nos municípios analisados. Em apenas dois casos, os professores têm acesso às formações online sobre o currículo estadual e, em cerca de metade deles, os municípios aderiram a programas estaduais, que envolvem planejamento, distribuição de materiais pedagógicos e formações mensais para os assessores pedagógicos das secretarias municipais. Na medida em que a colaboração com os governos estaduais não é bem coordenada, o governo federal torna-se a maior referência de gestão para a grande maioria das municipalidades.

Nas últimas duas décadas, as diretrizes nacionais, além de terem provocado os municípios a implementarem determinados programas, induziram-nos a adotarem planos municipais e conselhos de participação social (Grin, 2016). No entanto, constatou-se na amostra selecionada uma baixa influência da participação social na gestão educacional das secretarias analisadas e nas políticas municipais. Em alguns casos, foram relatadas reiteradas críticas relacionadas ao esvaziamento dos conselhos municipais de educação ou, em outros casos, os conselhos não foram citados como instituições relevantes para a política educacional.

A capacidade das secretarias e dos departamentos de Educação

As secretarias e os departamentos de Educação analisados variam em suas estruturas e desenhos organizacionais, mas é comum que estas sejam compostas por duas áreas principais: uma responsável pela política educacional e coordenação pedagógica e outra pela gestão administrativa e financeira. As áreas pedagógicas são normalmente divididas entre os servidores que exercem as funções de planejamento e outros de coordenação, supervisão e apoio às escolas. Eles podem estar divididos por etapas de ensino e função, ou seja, formação e supervisão, por exemplo. No caso da formação, ela pode ser dividida segundo as áreas do conhecimento, havendo, por exemplo, um responsável por Matemática e um por Português. Nessas áreas, não há uma carreira específica, mas os gestores responsáveis são diretores e coordenadores pedagógicos considerados bem-sucedidos em suas experiências profissionais anteriores.

Os servidores responsáveis pela formação e supervisão são peças-chave nas secretarias, pois conectam o comando da rede às escolas, a partir do contato direto com os diretores, coordenadores pedagógicos e professores. Os coordenadores técnico-pedagógicos que fazem a supervisão pedagógica das escolas, acompanham a implementação do currículo e de outros programas,

bem como a aprendizagem dos alunos a partir da relação com os diretores e visitas às escolas. Na maioria dos municípios, as visitas incluem orientações, mas não observação da sala de aula, sendo, desse modo, uma orientação para a gestão escolar. Outros momentos em que eles entram em contato com as escolas acontecem nas ocasiões de planejamento, acompanhamento, replanejamento (meio do ano), avaliação do final de ano, formações, visitas à escola e convocação de diretores.

Esses supervisores, ao servirem de ponte entre organizações – escolas e secretaria –, assumem a função de "intermediadores" (*brokers*), podendo facilitar o fluxo de informações e ideias, além de fomentar confiança e capital social entre os vários atores (capacidade político-relacional). Sob risco de fragilizar a cadeia da política municipal de educação, esses burocratas precisam combinar elementos da racionalidade técnica e política para exercer essa articulação.

É interessante notar aqui que boa parte da capacidade estatal na área mais central da atividade educacional vem de profissionais recrutados das escolas, e não de uma carreira específica das secretarias. Isso é um problema do ponto de vista da formação de capacidade técnica própria. Por outro lado, sua condição de atores escolares facilita a articulação com o atividade-fim da educação, aumentando a capacidade político-relacional da secretaria. De todo modo, um cenário intermediário, que garantisse maior continuidade de pessoas e memória administrativa na rede e mantivesse um bom contato com as escolas, seria o mais desejável. Cabe frisar, todavia, que a maioria das secretarias não possuem, conforme relato dos entrevistados, número suficiente de servidores na área de supervisão escolar para realizarem o acompanhamento das escolas de maneira efetiva. Apenas duas secretarias apresentam relação adequada entre número de servidores e escolas, permitindo que eles façam visitas frequentes às escolas. Naquelas que conseguem fazer um acompanhamento mais próximo, o tipo de acompanhamento pode variar, ou seja, não há um padrão mínimo na atuação desses profissionais, havendo grande discricionariedade em como esse acompanhamento é feito. Em um caso, ela estava mais relacionada a um apoio cotidiano às escolas, buscando assessorá-las na construção de seus projetos. Em outro, a coordenação pedagógica envolvia um controle maior das escolas.

As áreas administrativo-financeiras são responsáveis por contratos, compras, transporte, gestão do patrimônio e outros processos. A experiência profissional prévia dos gestores varia, sendo, em alguns casos, diretores e coordenadores pedagógicos e, em outros, servidores que trabalharam com essas questões em outras secretarias. Em função disso, alguns deles relatam desafios relacionados à gestão administrativa e financeira, especialmente adesão e prestação de contas de programas federais.

Mais importante do que isso, observa-se que a maioria dos municípios possui secretarias de educação. Somente no município 1, o Departamento de Educação não tem status de secretaria, o que pode justificar a baixa autonomia financeira e decisória observada nesse caso. Segundo relatado pela Coordenadora Técnico-Pedagógica, "por ser um Departamento, aqui a gente só lida com a parte pedagógica, a parte financeira quem

lida é a Prefeitura". No entanto, os servidores do Departamento Municipal de Educação acreditam que o departamento responsável pelas decisões financeiras da Prefeitura não aprova todos os gastos em educação solicitados; sobre isso, a diretora do Departamento de Educação afirmou "sempre tem uma barreira lá".

Não obstante, na maioria dos municípios, entrevistados relataram diversos exemplos nos quais foram registradas restrições na gestão financeira em que as decisões finais sobre os gastos foram historicamente tomadas por departamentos responsáveis pela gestão financeira da Prefeitura ou mesmo pelo gabinete do prefeito. Nesses municípios, os entrevistados afirmaram que são dependentes de técnicos e gestores da Secretaria de Finanças ou da Fazenda para realizar empenhos e pagamentos, afirmando que "não há autonomia administrativa e financeira" (secretário Municipal 3). Por outro lado, duas secretarias (2 e 8) foram capazes de aumentar sua autonomia na tomada de decisões financeiras nos últimos anos.

Nessa área (administrativo-financeira), a divisão das funções não obedece a um padrão, ou seja, algumas secretarias dividem contratos e prestação de contas, por exemplo, ao passo que outras dividem transporte, compras e contratos. Ainda, segundo relatado nas entrevistas, há uma falta de coordenação entre os setores, erros e "idas e vindas" nas documentações. Na visão do gestor financeiro do município 8, "este é um dos grandes desafios, já que a coordenação entre essas áreas seria central para a implementação de políticas e programas mais coerentes".

Pode-se afirmar, de modo geral, que há fragilidade nos processos que envolvem os departamentos ou coordenações responsáveis pelas áreas pedagógica e administrativo-financeira, sendo pouco claros para os servidores e pouco institucionalizados. Nos municípios 4, 5 e 8, por exemplo, diferentes responsáveis pela coordenação administrativo-financeira apontaram que aprenderam o que sabem sobre contratos, prestação de contas e legislação sozinhos, de maneira informal. Essa questão é registrada numa outra perspectiva pelo secretário de Educação do município 2, segundo o qual "não havia uma "memória" na secretaria do que havia sido implementado nas últimas gestões (...)", e as reuniões de transição de equipe de gestão "foi para mostrar as diferentes pastas e documentos da secretaria, onde estava cada coisa, mas não tratar do sistema municipal de educação (...) e esse aprendizado se deu na prática".

Nota-se que o processo de aprendizagem é relatado pelos entrevistados como sendo em sua maioria informal, por meio de experiências acumuladas individualmente pelos próprios atores. Essa ausência/ineficiência de processos institucionalizados que busquem alinhar e capacitar esses burocratas amplifica a subjetividade de um processo que é, naturalmente, sensível às condições contextuais, tornando a implementação das políticas municipais de educação ainda mais dependentes das trajetórias e experiências individuais. Em outras palavras, a informalidade e a baixa institucionalização das práticas administrativas tiveram um importante papel de redução das capacidades estatais dos municípios analisados. Essa ausência de institutos ou processos que estoquem o conhecimento amplifica, por exemplo, a

possiblidade de erros ou do mau uso dos recursos, algo registrado nas entrevistas. Dois exemplos disso: no município 5, a coordenadora administrativo-financeira apontou que houve pagamento de funcionários que não estavam alocados na Educação com recursos dessa secretaria e, no município 4, registrou-se o receio de que alguns gastos declarados como realizados na Educação sejam considerados de outras pastas.
O balanço da gestão administrativa e financeira do conjunto dessas secretarias municipais de educação revela o quanto essa área é frágil não só em termos de estrutura técnica permanente, mas sobretudo em relação às suas capacidades relacionais frente ao restante do governo. Essa fragilidade é um obstáculo para que a política educacional seja de fato estratégica e menos suscetível a flutuações políticas conjunturais.

As políticas municipais de educação

A maior parte dos municípios pesquisados ainda não possui um currículo próprio. Apesar disso, os governos locais têm orientado suas políticas segundo a diretriz nacional e os currículos estaduais. No município 3, a secretaria municipal tem pressionado os professores a estudarem o currículo estadual coletivamente no Horário de Trabalho Pedagógico Coletivo (HTPC), e individualmente por meio de leituras e cursos à distância. Entretanto, isso tem sido exigido sem a devida orientação pedagógica (capacidade político-relacional), gerando conflitos entre a secretaria e os professores. Diferentemente, no município 4, esse processo incluiu uma discussão dos aspectos principais do currículo nas reuniões de HTPC e das formações que orientavam a adequação a partir dos livros didáticos adotados. Além disso, nesse município, em 2017 e 2018, houve formação dada pela Editora Moderna sobre a BNCC e o livro didático da mesma editora adotado pelo município. A maior capacidade técnico-administrativa e político-relacional da secretaria manifestou-se claramente aqui como um diferencial de políticas.

Além dos currículos, as políticas municipais de educação, de modo geral, compreendem: formação dos professores, instrumentos de avaliação e outros programas, incluindo de recuperação, contínua ou paralela, para os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem. Em relação à formação de professores, é adotada em momentos específicos durante o ano e a formação em serviço, que ocorre comumente no HTPC. Isso significa que a secretaria oferece formação para diretores, vice-diretores e coordenadores pedagógicos, que devem formar os professores em cada escola, ou determinam os temas que devem ser discutidos nesse horário. Em um dos casos, a secretaria reúne-se semanalmente com a direção da escola para discutir as necessidades e, a partir daí, construir a formação que será oferecida para vice-diretores e coordenadores. Destaca-se que formações sobre práticas e métodos de ensino somente foi verificada em dois municípios.

Em três municípios, há uma articulação maior entre avaliação e formação. Em um dos casos, a secretaria alinha formação à avaliação, uma vez que busca discutir os temas que serão tratados na formação com base nas sondagens com os alunos e nas provas, e, a partir dos resultados, busca identificar os conteúdos que precisam melhorar e, portanto, devem estar no processo de formação. Isso é possível porque o município

possui uma avaliação própria, que permite monitorar o processo de aprendizagem, verificando se o professor está trabalhando determinados conteúdos da forma correta. Os resultados da avaliação também permitem que seja elaborado um plano de ação individual de cada aluno, de modo a orientar a atuação dos professores em relação àqueles que estão com maior dificuldade de aprendizado.

Ainda que haja uma variação na existência de sistemas de avaliação municipais, todas as redes orientam as suas políticas e assessorias às escolas segundo as avaliações nacionais e as notas do Ideb. Conforme um dos diretores entrevistados, "todas as ações da escola são intermediadas por esse resultado. Agora, estamos focando no Ideb de 2021", o que é corroborado pelo secretário de Educação "a gente fica bem em cima. Fazemos visitas bem pontuais para que não fuja da nossa meta". Em outro município, por exemplo, a secretária incentiva o uso de avaliações, faz visitas às escolas para falar sobre a importância do Ideb e a responsabilidade de todos para a sua melhoria, inclusive dos alunos, e exige que os diretores elaborem gráficos e meçam as melhorias nos resultados dos alunos.

Nesses casos, as avaliações têm sido usadas para a formulação da política, funcionando como um mecanismo de retroalimentação e aprendizagem. Um dos secretários comentou que "depois dos resultados da ANA [Avaliação Nacional da Alfabetização], optamos por fazer um projeto de leitura, para que as crianças tenham uma aula por semana apenas para ler, sem cobrança, para que não associem a leitura a algo chato".

Finalmente, as dificuldades de aprendizagem são, no geral, combatidas com programas de recuperação, contínua ou paralela, pela maioria das secretarias. Em um dos municípios, por exemplo, há o projeto de Professores Recuperadores, que dão aulas de reforço no contraturno para alunos de todos os anos que tenham dificuldades de aprendizagem, sendo o material preparado pelos próprios professores.

As capacidades e seus efeitos

É interessante notar que os municípios estudados não têm um Ideb ruim, embora a maioria não seja líder nesse indicador (as exceções incluem o município 6, com o maior Ideb, e o município 7, com o pior Ideb). No entanto, os municípios variam no que se refere às capacidades de suas secretarias e políticas de educação, assim como em seus Idebs. Alguns cresceram mais ao longo do tempo do que outros (entre t0 e t1), e, para compreender se esse crescimento foi influenciado pelas capacidades e políticas, é necessário comparar os municípios e verificar se há relação entre capacidades, políticas e resultados.

Quadro 2. Comparação entre autonomia, capacidade e políticas nos municípios analisados

Município	Variação do Ideb	Autonomia	Capacidades	Políticas
1	36%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento e a aplicação dos recursos	Média capacidade político-relacional interna e externa, mas baixa técnico-administrativa (mas equipe conhece a política)	Objetivos estratégicos claros e foco em avaliações e resultados educacionais
2	28%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento, mas autonomia na execução financeira dos recursos	Média capacidade político-relacional interna e externa (com outros municípios), mas baixa técnico-administrativa (mas equipe conhece a política)	Alta descontinuidade e objetivos estratégicos não claros, mas tentativa de construir uma política de longo prazo que garanta o direito à educação
3	15%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento e a aplicação dos recursos	Média capacidade político-relacional interna (é próxima, ainda que conflituosa), mas baixa capacidade técnico-administrativa e político-relacional externa	Objetivos estratégicos claros e formação relacionada ao BNCC (programa estadual) (imposto pela secretaria)
4	17%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento, mas autonomia na execução financeira dos recursos	Média capacidades técnico-administrativa (equipe conhece a política) e político-relacional interna e externa (outros municípios)	Objetivos estratégicos claros e planejamento coordenado das atividades escolares, mas foco excessivo em reforço (contraturno)
5	25%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento, mas autonomia na execução financeira dos recursos	Baixa capacidade interna (conflituosa), mas média capacidades técnico-administrativa e político-relacional externa (outros municípios)	Alta descontinuidade, objetivos estratégicos não claros e foco em avaliações e resultados educacionais (imposto pela secretaria)
6	42%	Autonomia no planejamento financeiro da área e execução financeira dos recursos	Média capacidades técnico-administrativa (equipe conhece a política) e político-relacional interna e externa	"Continuidade, objetivos estratégicos claros definidos de maneira dialogada com escolas, tentativa de construir uma política de longo prazo que garanta o direito à educação e papel central do PNAIC (quando era implementado)"
7	14%	Dependência de outras pastas sobre o orçamento, mas autonomia na execução financeira dos recursos	Baixa capacidades técnico-administrativa e político-relacional interna e externa (ainda que a equipe conheça a política)	Objetivos estratégicos não claros, mas implementação de mudanças consideradas importantes pelas escolas e dialogadas com elas
8	14%	Autonomia no planejamento financeiro da área e execução financeira dos recursos	Alta capacidade político-relacional interna, média capacidade técnico-administrativa (equipe conhece a política) e baixa capacidade político-relacional externa	Objetivos estratégicos claros, foco em avaliações e resultados educacionais, formação e acompanhamento pedagógico baseados em práticas de ensino

Como destacado anteriormente, a maioria das secretarias possuem autonomia de implementação, mas não no processo decisório, isto é, autonomia em relação à alocação de recursos garantidos pela legislação às políticas de educação. A discrição na alocação de recursos é condição necessária para permitir que os gestores tomem decisões sobre questões relacionadas ao cotidiano da pasta, que vão desde a contratação e gestão de pessoal às ações operacionais das políticas públicas.

A autonomia formal foi observada apenas nos casos 6 e 7, sendo o município 6 o que apresentou maior aumento comparativo no Ideb. Nos demais, prevalece a situação descrita pela técnica em contabilidade da secretaria do município 5: "a administração municipal diz que temos autonomia, mas não temos, (...) a palavra final não é nossa. Eles (Secretaria de Fazenda) não chamam a gente para fazer o orçamento de educação na LOA (Lei Orçamentária Anual)". O que também foi apontado pela própria secretária do município 3, que afirmou: "não há autonomia administrativa e financeira da pasta". A falta de autonomia financeira é agravada pelo desconhecimento dos profissionais de outras áreas sobre as peculiaridades da educação. Sobre isso, o servidor da secretaria do município 5 disse: "eles (Secretaria de Fazenda) não têm conhecimento técnico para debater o orçamento de educação. Quando começam a entender acaba o mandato (...)".

Na maioria dos casos, a autonomia também é prejudicada por processos internos e grau de formalização baixos, assim como por uma falta de clareza na divisão de responsabilidades. Além disso, há uma ausência de carreiras específicas nas secretarias, sendo a maioria delas ocupada por diretores e professores das escolas, os quais, além de não necessariamente terem o conhecimento gerencial necessário, geralmente mudam de posição a cada troca de governo. Como colocaram vários entrevistados, todo o arsenal de práticas administrativas advém de mecanismos informais, que estão nas pessoas, e não na organização. O resultado disso é, na maior parte das vezes, descontinuidade administrativa entre os governos.

A comparação entre os municípios mostra que a capacidade técnico-administrativa e político-relacional são fundamentais para que as secretarias possam aumentar a continuidade das políticas, estabelecer objetivos estratégicos, articular os diferentes programas e mobilizar as escolas em torno de metas, especialmente por meio do acompanhamento pedagógico. É importante apontar que apenas nos municípios 6 e 8 a secretaria atuou de forma dialogada e consensuada, demonstrando capacidade político-relacional, portanto, com atores escolares, o que, no caso do município 6, foi fundamental para mobilizar gestores e professores em prol da implementação da política.

Sobre o acompanhamento pedagógico, se a rede não consegue apoiar efetivamente as escolas, o trabalho de melhoria da qualidade educacional nos municípios brasileiros tende a não ser bem-sucedido. Há casos em que se observa uma tentativa de relação mais próxima entre secretaria e escolas. Em um deles, por exemplo, além das visitas às escolas, a assessoras da secretaria reúnem-se bimestralmente com as coorde-

nadoras pedagógicas para acompanhar a implementação da política. Em outros dois, há reuniões com a coordenação quinzenalmente e com os diretores a cada 20 dias.

Em outros casos, contudo, os entrevistados apontaram que fazem visitas, mas que a maior parte do contato ocorre por meio de ligações e de grupos no WhatsApp. Isso porque, em muitas das secretarias visitadas, o número de servidores responsável por esse acompanhamento não é suficiente para que eles realizem visitas periódicas às escolas. Além da baixa disponibilidade de burocratas, registra-se, igualmente, a escassez de recursos materiais das secretarias; em alguns casos, por exemplo, não há veículos disponíveis para ir às escolas. Como resultado dessa falta de padrão e de precariedade no contato com a secretaria, há relatos como de um dos diretores: "sentimos falta de respaldo do departamento, não vejo efetividade na supervisão que eles dão para a gente, a escola navega sozinha. [O departamento] só deu algumas diretrizes no começo do ano, mas não é possível ver nenhuma ação contínua e sistemática por parte dele". Ainda, continuou o entrevistado, "não existe uma diretriz municipal para a educação. Cada escola usa as diretrizes de um jeito, como for mais conveniente".

A capacidade político-relacional concentra-se nas formas de relacionamento entre secretarias e escolas, onde ela tem um papel primordial. No entanto, a fragilidade do controle social e a pouca importância da parceria com outros atores não-estatais revelam que outro elemento dessa capacidade político-relacional, a de mobilização da sociedade em torno da relevância do setor, não foi significativa nos casos estudados.

CONCLUSÃO

Este estudo mostra, em primeiro lugar, que, apesar das limitações do conceito de capacidade estatal, ele pode contribuir para um debate comparativo sobre a relação entre burocracia e políticas públicas. Este estudo também aponta que o fortalecimento das capacidades de gestão das Secretarias é uma variável-chave para melhorar a qualidade educacional. A hipótese que pode ser levantada pelo presente estudo, mas que deve ser testada por novas pesquisas, é o quanto tais governos locais poderiam incrementar seus resultados educacionais caso tivessem maiores capacidades estatais.

A dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal é ainda frágil na política educacional dos municípios analisados. Quando se imagina a Educação como uma política de Estado, e não de governo, essa fragilidade em termos de continuidade técnica é uma barreira para a melhoria de longo prazo dos resultados educacionais brasileiros. Soma-se a isso o fato de que a autonomia dessas Secretarias é fortemente afetada pela sua fragilidade em termos financeiros. Como a pesquisa mostrou, na maioria dos casos não é a educação que é a verdadeira dona do seu orçamento.

Nos casos em que a secretaria possuía autonomia, o perfil dos gestores foi central, na medida em que eram indivíduos com trajetórias profissionais anteriores no setor e, compreendendo a importância dessa autonomia, negociaram-na no início de suas gestões. A trajetória do gestor e de sua equipe na Educação faz com que eles tenham um repertório que parece equilibrar a falta de capacidade técnico-administrativa.

A dificuldade em termos de capacidade estatal aparece também no seu aspecto político-relacional. A mobilização de atores externos à secretaria é quase incipiente, dificultando a projeção estratégica dessa política. A relação entre secretarias e escolas é o nexo mais importante da política educacional e aprimorar esse relacionamento é o principal instrumento para melhorar os resultados educacionais do país, especialmente em razão de as escolas serem muito frágeis do ponto de vista institucional – como mostram indicadores financeiros, de gestão, de estabilidade do corpo funcional (principalmente pela saída constante dos professores) e da relação com as famílias.

Este estudo mostra, assim, que a União e os governos estaduais têm um papel enorme na criação de condições mínimas de gestão para que os municípios realizem as políticas educacionais. No entanto, paradoxalmente, para obterem da melhor maneira possível seu apoio, especialmente do plano federal, os municípios precisam de capacidades técnica, como já mostraram outros estudos (Grin, 2016). Ademais, a assistência da União, por ter de dar conta do conjunto das 5.570 municipalidades brasileiras, tende a ser mais genérica e de difícil customização para os problemas de cada município. A solução para isso seria incrementar o regime de colaboração entre os governos estaduais e municipais, o que reduziria muito os problemas informacionais e de controle do apoio oferecido. Porém, esse processo ainda é incipiente no país e o apoio federal continua a ser a peça-chave das administrações municipais na área educacional.

Referências

Aberbach, J., Putnam, R., & Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western Democracies.* Harvard University Press: Cambridge.

Arretche, M., Cordeiro, B. de S., Fusaro, E., Dias, E. C., & Bittar, M. (2012). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.* São Paulo/Brasília: CEM/CEBRAP, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades.

Ayers, L., Kavanaugh, K., & Knafl, K. A. (2003). Within-case and across-case approaches to qualitative data analysis. *Qualitative Health Research*, 13(6), 871–883. doi:10.1177/1049732303013006008

Bichir, R., Junior, S. S., & Pereira, G. (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* 35(102)1-23. doi: 10.1590/3510207/2020

Cardoso, F. H. (1975). *Autoritarismo e democratização.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carpenter, D. P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928.* New Jersey: Princeton University Press.

Cingolani, L. (2013). *The state of state capacity: Areview of concepts, evidence and measures.* Maastrich: Maastricht University – UNU-Merit. [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 13].

Edigheji, O. (2010). Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges. In O. E Edigheji. (org.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges.* Cape Town: Human Sciences Research Council.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (2010). Constructing the 21st Century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In O. E Edigheji. (org.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges.* Cape Town: Human Sciences Research Council.

Evans, P. (2011). *The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories.* Center for Studies on Inequality and Development. Recuperado de <www.proac.uff.br/cede>. (Discussion Paper, n. 63).

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3)347-368. doi: 10.2139/ssrn.2226592

Gomide, A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In R. Pires, G. S. Lotta, & V. E. de Oliveira (eds.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: Interseções analíticas* (pp. 85-104). Brasília: IPEA.

Grin, E. (2016). *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: Uma análise da experiência brasileira.* Tese de Doutorado Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo.

Grin, E., & Abrucio, F. L. (2019). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 93-126.

Harris, J. (2017). *Achieving access: Professional movements and the politics of health universalism.* Ithaca: Cornell University Press.

Koga, N., Viana, R., Camões, M., & Filgueiras, F. (2019). Capacidades do serviço civil na implementação de políticas públicas: Resultados de um survey na Administração Federal Brasileira. In G. Lotta. (org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil.* Brasília: Enap.

Lavalle, A. G., Rodrigues, M., & Guicheney, H. (2019). Agência local e indução federal: A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, 27(71), 1-27. doi: 10.1590/1678-987319277103

Loureiro, M. R., Olivieri, C., & Martes, A. C. B. (2010). Burocratas, partidos e grupos de interesse: O debate sobre política e burocracia no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado Democrático no século XXI* (pp. 73-108). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.

Marenco, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *Dados*, 60(4)1025-1058. doi: 10.1590/001152582017141

Pereira, A. K., Machado, R. A., Cavalcante, P.

L. C., Gomide, A. D. Á., Bersch, K., Magalhães, A. G., ... Pires, R. R. C. (2019). *Qualidade do governo e capacidades estatais: Resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil: projeto de pesquisa governança.* Brasília: Ipea.

Peters, B. G. (2015). Policy capacity in public administration, *Policy and Society*, 34(3-4) 219-228. doi: 10.1016/j.polsoc.2015.09.005

Pires, R., & Gomide, A. (2016). Governança e Capacidades Estatais: Uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia Política,* 24(58)121-143. doi: 10.1590/1678-987316245806

Segatto, C., & Abrucio, F. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública,* 52(6)1179-1193. doi: 10.1590/0034-761220170047

Selznick, P. (1978). Cooptação: Um mecanismo para a estabilidade organizacional In E. Campos (org.). *Sociologia da Burocracia* (pp.93-100). 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (orgs.). *Bringing the state back in* (pp. 3-43). New York: Cambridge University Press.

Souza, C. (2016), Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política Faz a Diferença. In A. Gomide, R. Boschi (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: O Brasil em Perspectiva* (pp. 51-103). Rio de Janeiro: Ipea.

Souza, C. & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: Sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino, & C. P. de Carbalho (orgs.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades* (pp. 45-71). Brasília: Ipea.

Weber, M. (1993). *Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: Crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos.* Petrópolis: Editora Vozes.

Williams, M. J. (2020). Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform. *Journal of Institutional Economics*, 1-19. doi: 10.1017/S1744137420000478

Wilson, W. (2005/1887). O Estudo da Administração. *Revista do Serviço Público*, 56(3) 349-366. doi: 10.21874/rsp.v56i3.236

Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (Eds.). (2018). *Policy capacity and governance: Assessing governmental competences and capabilities in theory and practice*. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan.

A NOVA REFORMA ADMINISTRATIVA: O QUE SABEMOS E PARA ONDE VAMOS?

The New Administrative Reform: what do we know and where are we going?

La Nueva Reforma Administrativa: ¿qué sabemos y adónde vamos?

RESUMO

As ondas reformistas da administração pública brasileira não são fenômenos recentes. Ao contrário, esforços de modernização têm sido presentes desde a reforma burocrática do governo Vargas até os dias de hoje, com a proposta da PEC 32/2020. Neste artigo analisamos os contornos da PEC 32/2020, destacando sua ênfase nas políticas de gestão de pessoas, e focamos na questão da estabilidade, uma vez que a proposta busca revisar os vínculos trabalhistas no setor público, sem um diagnostico aprofundado das implicações sistêmicas desta mudança. Por fim, apresentamos as contribuições dos trabalhos reunidos neste número especial, que, vistas em seu conjunto, buscam compreender para qualificar os debates sobre a reforma administrativa. Espera-se que esta edição especial contribua para o debate empírico e teórico em torno das Reformas, para além da agenda do governo atual.

Palavras-chave: reforma administrativa, reforma do Estado, gestão de pessoas, funcionalismo público, PEC 32/2020.

Alketa Peci[1]
alketa.peci@fgv.br
ORCID: 0000-0002-0488-1744

Cibele Franzese[2]
cibele.franzese@fgv.br
ORCID: 0000-0001-7441-2831

Felix Garcia Lopez[3]
felixglopez@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4725-4473

Leonardo Secchi[4]
leonardo.secchi@udesc.br
ORCID: 0000-0002-9073-0343

Thiago Ferreira Dias[5]
tfdpe82@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0749-5654

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, RJ, Brasil (FGV EBAPE).
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, Brasil (FGV EAESP)
[3] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada RJ, Brasil (IPEA).
[4] Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração (UDESC/PPGA/ESAG) e Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).
[5] Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, Brasil (UFRN).

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83753

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The reformist waves of the Brazilian public administration are not recent phenomena. On the contrary, many modernization efforts have been presented since the bureaucratic reform in the 1930's, with the proposal of PEC 32/2020. In this article we analyze the contours of PEC 32/2020, highlighting its emphasis on people management policies, and focus on the issue of stability, since the proposal seeks to review labor ties in the public sector, without an in-depth diagnosis of the systemic implications of this change. Finally, we present the contributions of the articles gathered in this special issue, which, seen as a whole, seek to understand to qualify the debates on administrative reform. We wish this Special Issue may contribute to the empirical and theoretical debate around Reforms, beyond the current government's agenda.

Keywords*: Administrative Reform, State reform, Human Resource management, Civil Service, Constitutional Amendment 32/2020.*

Resumen

Las olas reformistas de la administración pública brasileña no son fenómenos recientes. Al contrario, los esfuerzos de modernización han estado presentes desde la reforma burocrática del Gobierno de Vargas hasta la actualidad con a propuesta de la PEC 32/2020. Sin embargo, el alcance y el contenido de estas reformas cambian con el tiempo, y varios factores pueden explicar este cambio. En este artículo analizamos los contornos del PEC 32/2020, destacando su énfasis en las políticas de gestión de las personas, y nos centramos en el tema de la estabilidad, ya que la propuesta busca revisar los lazos laborales en el sector público, sin un diagnóstico en profundidad de las implicaciones sistémicas de este cambio. Por último, presentamos las aportaciones de las obras reunidas en esta cuestión especial, que, visto en su conjunto, buscan entender para calificar los debates sobre la reforma administrativa. Se espera que esta Edición Especial contribuya al debate empírico y teórico en torno a las Reformas, más allá de la agenda del actual gobierno.

Palabras clave*: Reforma Administrativa, Reforma del Estado, Gestión de personas, Funcionalismo público, Propuesta de Reforma Constitucional 32/2020.*

INTRODUÇÃO

Em setembro de 2020, o governo federal brasileiro submeteu ao Congresso Nacional seu projeto de reforma administrativa, por meio de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 32/2020). Em maio de 2021, quando redigimos este texto, a proposta encontrava-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Este número especial da revista *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) trata de temas associados a esta reforma administrativa, mas vai além dela.

Uma reforma administrativa é um conjunto de mudanças em políticas de gestão pública e no redesenho de estruturas e processos da administração pública. As reformas administrativas são, em primeiro lugar, plataformas políticas, em que diversos governos buscam imprimir sua marca em tentativas deliberadas e ambiciosas de transformação do setor público, particularmente em momentos de crise (March & Olsen, 1983; Peci, 2016; Nascimento, 1967). Desta forma, cada reforma traz consigo doutrinas, justificativas e valores normativos subjacentes às mudanças propostas e implementadas (Hood & Jackson, 1991). As reformas administrativas são momentos de transição de modelos organizacionais na administração pública, que encontram sínteses ideal-típicas em paradigmas como o patrimonialismo, o modelo burocrático, a Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública, o Novo Serviço Público, a transformação digital, entre outros (Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franezese, 2018; Fontoura, 2018).

Ao longo da história, o governo federal brasileiro já experimentou iniciativas de reforma

da administração que buscaram, cada uma a seu turno, combater o patrimonialismo, dar estabilidade institucional, aumentar a eficiência, desburocratizar procedimentos, valorizar as carreiras estatais, privatizar, contratualizar e descentralizar a prestação de serviços públicos e mudar o perfil e a composição dos recursos humanos no setor público (Bresser Pereira, 1998; 2000; Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franzese, 2018; Fontoura, 2018; Lopes & Guedes, 2019; Nascimento 1967; Rezende, 2002; Peci 2007; 2020). As reformas, no entanto, raramente acontecem de maneira concomitante e coordenada entre os vários entes da administração pública direta e indireta, podendo acontecer em fases distintas e sob lideranças diferentes do Poder Executivo, dos níveis subnacionais e, também, dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, de acordo com suas iniciativas e autonomias administrativas.

Neste texto analisamos os contornos da PEC 32/2020, destacando sua ênfase nas políticas de gestão de pessoas. Considerando a centralidade de propostas que revisam os vínculos trabalhistas no setor público, focamos na questão da estabilidade, destacando evidências internacionais sobre a relação da estabilidade com várias dimensões de desempenho no setor público e antecipando efeitos sistêmicos que qualquer modificação, sem antecipação de impactos, pode trazer para o setor público brasileiro. Por fim, apresentamos as contribuições dos trabalhos reunidos neste número especial, que, vistas em seu conjunto, buscam compreender para qualificar os debates sobre a reforma administrativa.

CONTORNOS DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2020

A atual proposta apresentada pelo Ministério da Economia explicitou orientação a quatro princípios: 1) "foco em servir"; 2) "valorização das pessoas"; 3) "agilidade e inovação"; 4) "eficiência e racionalidade", e com objetivos de "modernizar o Estado", "aproximar o serviço público da realidade do país", e "garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade".

O texto legislativo propõe adicionar novos princípios à administração pública; alterar a relação entre Estado e setor privado na prestação de serviços; ampliar poderes presidenciais para modificar a estrutura administrativa do aparato federal; e os meios de recrutamento para cargos de dirigentes. Embora preveja algumas mudanças em políticas de gestão pública na área de finanças e orçamento, descentralização e implementação interorganizacional, o seu conteúdo substantivo é majoritariamente dedicado a políticas de gestão de pessoas, mais especificamente vínculos de trabalho, perfil das carreiras, revisão de direitos/benefícios do servidor, desempenho funcional e estabilidade no serviço público. (Secchi, Farranha, Rodrigues, Bergue, & Medeiros-Costa, 2021).

Por exemplo, a proposta cria o inciso XXIII no art. 37 para vedar a concessão de uma série de benefícios aos servidores públicos. Alguns deles – como licença-prêmio, incorporação total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão ao cargo efetivo ou emprego permanente e adicional por tempo de

serviço – já não ocorrem mais no Executivo federal desde a reforma gerencial de 1998. Desta forma, seu impacto se dará principalmente nas administrações estaduais e municipais, onde se encontram 90% dos funcionários públicos (Ipea, 2020).

O impacto mais significativo diz respeito aos adicionais por tempo de serviço – alínea "b" – que interferem diretamente na rotina do servidor público e incidem de maneira mais direta sobre o crescimento vegetativo da folha de pagamento. Argumenta-se que em alguns casos é a única forma de recuperação salarial concedida ao servidor e também se pode dizer que é uma forma de aumento automático que independe do desempenho. No momento da concessão de um reajuste, dificulta a valorização do servidor de início de carreira e favorece o servidor com maior número de quinquênios e demais adicionais por tempo de serviço adquiridos.

A alínea "h", na qual se propõe vedar a progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço, também atingirá o governo federal, que ainda conta com carreiras nas quais esse mecanismo de promoção vigora. Além disso, modificará a estrutura de evolução funcional de grande parte das carreiras dos governos estaduais e municipais, que também se baseiam no tempo de serviço. Isso implicará a regulamentação e implementação de outros critérios de promoção e progressão, tais como a avaliação de desempenho, certificação, provas etc. Porque a proposta só se aplica aos novos servidores, todas as carreiras passariam a ter regimes diferentes de evolução funcional para os atuais e novos servidores. Critérios diferentes para servidores pré e pós-reforma tornaram, na hipótese de aprovação, a gestão de pessoas bastante complexa.

Alguns dispositivos adicionais propostos também buscam dificultar a criação de despesas que recaiam sobre a folha de pagamento. A alínea "c" da PEC 32/2020 fala da vedação do aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos, expediente comum em negociações salariais nas quais o gestor se sente pressionado por categorias envolvidas na prestação de serviços públicos essenciais. Exige melhor planejamento no setor público para que os reajustes sejam pensados com antecedência e periodicidade adequada à valorização do servidor, mas sustentáveis do ponto de vista orçamentário.

Outro item, a alínea "e", que vai na mesma linha da sustentabilidade fiscal, é a impossibilidade de reduzir jornada de trabalho de servidores sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei. Essa previsão possibilita reduzir salários caso haja redução de jornada, considerando que, via de regra, não se pode reduzir vencimentos do servidor público.

Há ainda mais dois dispositivos, nas alíneas "g" e "i", que também buscam reduzir as possibilidades nas quais há dispêndio de recursos públicos. Na alínea "g", a vedação incide sobre pagamento de adicional de indenização por substituição a não ser em casos de efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento, esta última uma nova modalidade proposta. Nesse caso, a remuneração extra se daria apenas em razão do exercício de atividade além daquela normalmente

exercida em função de seu cargo de origem. Na alínea "h", a preocupação é garantir que qualquer parcela indenizatória só seja paga após previsão legal, com exceção do caso de empregados de empresas estatais.

Por fim, a alínea "f" estabelece que não será mais aplicada aposentadoria compulsória como modalidade de punição. Apenas os membros do Judiciário gozam dessa prerrogativa, por decisão do Conselho Nacional de Justiça. Essa previsão traz à tona uma questão crítica da proposta, que é sua abrangência. Segundo o Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2020), os decis de remuneração dos servidores do Judiciário, em particular os decis mais altos, têm remuneração bastante superior ao Poder Legislativo e Executivo (Ipea, 2021) Ocorre que as disposições da PEC não se aplicam nem a membros do poder Judiciário nem do Poder Legislativo. Desse modo, o projeto deixa de fora carreiras de elite do serviço público e, além disso, torna praticamente inócua a previsão da alínea "f" acerca da aposentadoria compulsória.

ESTABILIDADE: O QUE SABEMOS E O QUE PODEMOS ESPERAR DA NOVA PEC?

Como já foi destacado, o conteúdo substantivo da PEC é majoritariamente dedicado a políticas de gestão de pessoas. Especificamente, as propostas de modificação nos vínculos de trabalho são as que geram maior resistência. Na medida em que as propostas não dimensionam o impacto das mudanças na composição atual da força de trabalho, são interpretadas como ameaça à estabilidade dos servidores públicos. A proposta é permeada por um pressuposto implícito de que a estabilidade impede maior produtividade no setor público. Mas o que as pesquisas indicam sobre a relação da estabilidade com o desempenho do setor público?

Em primeiro lugar, deve-se observar que as reformas da administração pública adotadas em vários países do mundo nas últimas décadas ainda não reduziram substancialmente o papel da burocracia weberiana no desenho e na implementação de políticas públicas (Gualmini 2008; Suzuki & Hur, 2019).

A burocracia weberiana sustenta-se na autoridade racional-legal (estruturas formais baseadas na hierarquia e especialização & obediência a leis e regras formais de atuação) e manifesta-se como uma burocracia estável, autônoma, recrutada com base no mérito e politicamente imparcial. O recrutamento meritocrático e a estabilidade marcam o sistema de recursos humanos que lhe servem de base. Em outras palavras, a estabilidade é componente importante desta tipologia burocrática. Trata-se de uma garantia de proteção do servidor público, cuja justificativa não reside necessariamente na melhoria direta da produtividade. Via estabilidade busca-se inibir o aparelhamento e uso político da máquina pública, defendendo o servidor de demissões arbitrárias e pressões políticas no exercício da sua atividade.

Estudos recentes comprovam que burocracias weberianas, caracterizadas pela autonomia e imparcialidade política, em que os servidores públicos gozam de estabilidade e são recrutados com base no mérito, estão positivamente associadas ao desenvolvimento socioeconômico (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013; Nistotskaya, Charron

& Lapuente, 2015; Rauch & Evans, 2000) e à prevenção da corrupção (Dahlström, Lapuente, & Teorell 2012). Uma burocracia estável e profissional também está correlacionada com a legitimidade política, com a satisfação com o governo e com o apoio à democracia (Boräng, Nistotskaya, & Xezonakis, 2017; Dahlberg & Holmberg, 2014; Rothstein, 2009).

No que tange à natureza dos sistemas de recursos humanos, pesquisas comparativas internacionais também confirmam que burocracias estatais profissionais são mais efetivas administrativamente e previnem melhor a corrupção (Dahlström & Lapuente, 2017). Outros trabalhos indicam que sistemas "fechados" de RH (Lægreid & Wise, 2015), em que servidores são recrutados via concursos formais, gozam de alta estabilidade e o mercado de trabalho público é regulamentado de forma distinta do setor privado, são associados com maior comprometimento organizacional em comparação com sistemas abertos de RH. Nestes últimos, não existe grande distinção entre os mercados privado e público de trabalho e servidores podem facilmente transitar entre os dois (Suzuki & Hur, 2019). Entretanto, em sistemas "fechados" de RH, os servidores tendem a ser menos comprometidos afetivamente, indicando que a moral dos servidores públicos varia muito entre diversos países.

Em se tratando de sistemas complexos de estruturas organizacionais e recursos humanos, com múltiplas dimensões de desempenho a serem avaliadas, as pesquisas sobre burocracias weberianas também apontam resultados negativos. Por exemplo, pesquisa recente comparativa de Suzuki e Demircioglu (2020) indica que burocracias imparciais não melhoram a percepção social sobre a qualidade dos serviços públicos. Normas fortes de neutralidade influenciam de forma diferenciada os cidadãos, de acordo com seu nível socioeconômico. Ou seja, os mais vulneráveis são mais prejudicados. Características culturais, cargos políticos, composição da força de trabalho entre outros aspectos também influenciam várias dimensões de desempenho. Por exemplo, Lapuente e Suzuki (2020) observam que gestores públicos com formação legal e que trabalham em governos mais politizados apresentam menor abertura para a inovação no serviço público. Todos estes achados têm implicações para a reforma do setor público brasileiro que é caracterizado pelo legalismo, pelo relativo peso de indicações políticas em cargos de alta gestão e pelas desigualdades marcantes no tecido social.

A estabilidade é uma dimensão importante do modelo weberiano e sua relação com o desempenho do setor público é mais sofisticada e complexa do que o simples pressuposto motivacional sugere ao enfatizar apenas a vinculação direta da estabilidade com a produtividade individual do servidor público. Eliminar o princípio da estabilidade em nome de um esperado incremento na produtividade individual pode desencadear efeitos sistêmicos que, na atual PEC, estão, no mínimo, negligenciados.

Uma mudança importante prevista na PEC diz respeito ao impacto da flexibilidade no princípio da estabilidade e nos novos modos de recrutamento para cargos dirigentes nos entes federativos subnacionais. Ao concentrar 90% do funcionalismo, Estados (30%) e municípios (60%), estes entes têm um modo próprio de articular política e burocracia, se

comparado ao nível federal, mais estudado e, frequentemente, a fonte das concepções e imagens sobre o setor público brasileiro.

Na nova redação dada ao art. 37, V, os cargos em comissão e funções de confiança, agora denominados "cargos de liderança e assessoramento", poderão ser destinados a "atribuições estratégicas" ou "técnicas", em substituição a cargos efetivos e permanentes, para os quais somente se deveria admitir servidor concursado. A PEC suprime a previsão de provimento privativo de funções ou cargos em comissão para servidor efetivo. Em um sistema político em que a patronagem política dos cargos dirigentes, no sentido mais negativo, é central nos processos de montagem dos quadros de Estados e prefeituras, uma alteração como essa abre espaço para revigorar sistemas de espólio em decadência desde a promulgação da CF 88. Toral (2021) demonstrou as implicações negativas desse fenômeno das nomeações políticas decorrentes da renovação dos mandatos municipais sobre a continuidade e qualidade de serviços de saúde.

A exposição de motivos da PEC é superficial e carece de estudos e documentos públicos que fundamentem as alterações sugeridas. O texto da proposta manteve-se, então, em enunciados genéricos, tais como "a percepção do cidadão, corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco" ou termos de legitimação discursiva, mas sem conferir-lhes substância. Analisar as propostas com base em evidências sólidas é essencial.

CONTRIBUIÇÕES DA EDIÇÃO ESPECIAL

Reunir artigos que contribuíssem para subsidiar discussões mais amplas de temas incluídos na PEC, bem como para alargar o debate sobre o papel do Estado nos dias de hoje, motivou a organização deste número. A concepção e o desenvolvimento desta edição envolveu a articulação da editora-chefe dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, professora Andréa Leite Rodrigues, e da professora Alketa Peci (EBAPE/FGV), que convidaram os demais editores deste número.

Após o período de submissões, *desk* e *double blind review*, foram aprovados sete trabalhos. Um oitavo texto foi preparado, a convite, pelo professor João Bilhim, do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa). Em "As Reformas da Administração Pública em Portugal nos últimos 20 anos", Bilhim aborda as reformas implementadas em Portugal e alguns de seus impactos nos cidadãos. Ao longo da sua argumentação, reflete que as reformas, na maioria de suas ações foram reativas, assimétricas e fragmentárias, presas ao viés de economicidade e equilíbrio das contas públicas e subordinadas ao mimetismo e à pressão externa exercida pela União Europeia. A experiência portuguesa, analisada a partir da visão crítica de um ator estratégico na concepção e implementação da reforma, pode servir de *benchmarking* aos esforços reformistas desencadeados pela PEC 32/2020.

Continuando em terras lusitanas, o artigo

de Clara Meneses "Controle Judicial da Reforma Administrativa: a jurisprudência do Tribunal Constitucional Português durante a Troika" traz à luz o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e de políticas fiscais. Para Meneses, a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo da participação do Judiciário na política pública. Seu texto apresenta uma experiência oportuna para comparar, e talvez antever, os possíveis impactos judiciais perante a reforma administrativa em debate no Brasil.

Considerando que a proposta de reforma administrativa confere centralidade às mudanças no trato da gestão de pessoas no setor público, os três blocos de artigos analisam, sob diferentes perspectivas, as propostas e implicações da PEC 32/2020 nesta dimensão.

De forma resumida, o primeiro bloco fornece abordagem ampla sobre a gestão de pessoas no setor público, desde aspectos remuneratórios às mudanças transformacionais no funcionalismo público. No artigo "Funcionalismo público brasileiro no século XXI: transformações ocupacionais nos diferentes níveis do Poder Executivo entre 2003 e 2018", Leonardo Silveira, Pedro Elgaly e Bruno Castro analisam a trajetória do perfil ocupacional do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal do Brasil entre 2003 e 2018. A partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), os resultados sugerem um processo de variações ocupacionais do Estado que dialogam com as novas atribuições posteriores à Constituição de 1988, apesar de diferenças marcantes entre os níveis federativos.

Wellington Nunes e José Teles exploram aspectos remuneratórios no funcionalismo público federal, no artigo "A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: sugestões para uma Reforma Administrativa mais eficiente". Os autores identificam e analisam as categorias com maiores salários na União, a partir de dados da RAIS referente ao ano de 2018. Mesmo sendo o Poder Executivo o mais numeroso em termos de vínculos empregatícios, o texto aponta ser o Judiciário que concentra a maior parte das ocupações da chamada elite salarial. Mostram ainda os autores que o quantitativo dos chamados supersalários é menor do que o esperado -- ou publicado na imprensa -- no âmbito federal. Nunes e Teles propõem que estes resultados lancem luz à PEC 32/2020, com sugestões para a construção de um projeto de reforma administrativa mais preciso no combate a privilégios.

Finalizando este bloco, o artigo de Ana Maria Malik, Laura Schiesari e Mariana Carrera intitulado "Além da reforma administrativa: a gestão de pessoas na prestação de serviços públicos de saúde no início de 2021" discute características da gestão de pessoas no setor público da saúde no Brasil na terceira década do século XXI, valendo-se da análise com gestores de organizações de saúde da administração direta e indireta de São Paulo. O texto evidencia o papel relevante da flexibilidade na gestão dos serviços de saúde via modificação na regulamentação da administração direta ou do aproveitamento – com competência e transparência (nem sempre presentes) – dos novos modelos disponíveis, notadamente o de organizações sociais, cabendo ao Estado decidir a melhor alternativa de entrega de valor público à sociedade.

O segundo bloco de artigos debate as contratações e o desempenho no setor público. Inicia com o texto "Impactos da Reforma Administrativa sobre as Formas de Contratação e a Estabilidade no Setor Público" de autoria de Mariana Bettega Braunert, Kelen Aparecida da Silva Bernardo e Maria Aparecida da Cruz Bridi, que analisam os impactos da PEC 32/2020 sobre a estabilidade dos trabalhadores do setor público. O texto infere, com base em pesquisa sobre as mudanças nas contratações na carreira docente, que o processo de flexibilização das formas de contratação no setor público brasileiro, amplificado a partir da década de 1990 pelo aumento das contratações de trabalhadores com vínculos instáveis e precários, será intensificado na atual proposta de reforma administrativa.

Isabela de Oliveira Parisio e Carlos Ari Sundfeld, no artigo "Flexibilidade e Fragilidade nas Contratações Temporárias do Setor Público: percepções do Judiciário", debatem o tema da flexibilização laboral no setor público. A partir do levantamento jurisprudencial exploratório das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, entre julho de 2019 e julho de 2020, relativas às contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais em São Paulo (Constituição Federal, art. 37, IX), os autores realçam a tensão gerada pela diferença de direitos entre os servidores estatutários e celetistas e os agentes temporários e sugerem ser a redução da fragilidade dos contratos temporários um objetivo premente da reforma administrativa.

Por fim, no artigo "Burocracia e Desempenho da Administração Pública: em busca de teorias e evidências para reformas administrativas e países em desenvolvimento", Alexandre Gomide, Rafael Lins e Raphael Machado aplicam análise multivariada comparada para identificar se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – o recrutamento por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho para os servidores e a adoção de salários atrativos – associam-se com indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Os resultados corroboram os argumentos teóricos de que, além dos salários atrativos e o recrutamento por meio de concurso, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis apresenta relação positiva com a diminuição da corrupção e melhoria da governança pública nos países em desenvolvimento, corroborando os achados das pesquisas internacionais acima citadas.

REFLEXÕES FINAIS

Este número temático da CGPC é relevante também por sua tempestividade. A discussão sobre a admissibilidade da PEC na Comissão de Constituição e Justiça está em curso no momento em que escrevemos este texto. O país atravessa o pior momento da pandemia de Covid-19, que ocupa parte das prioridades legislativas. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito antigoverno instalou-se no Senado Federal, que é ponto de passagem necessário de uma PEC. A popularidade do presidente da República é declinante e as eleições presidenciais de 2022 já insinuam rearranjo de forças políticas no Legislativo federal.

A tramitação legislativa de uma PEC é, no

processo legislativo brasileiro, matéria custosa. Requer aprovação do plenário em dois turnos e está sujeita à votação de destaques de trechos próprios que podem alterar significativamente qualquer fragmento do texto base aprovado. Ainda assim, é um ambiente legislativo com forças partidárias predominantemente orientadas para celebrar acordos em que se transige para sustentar as políticas de austeridade fiscal do governo Bolsonaro, que é uma motivação central da PEC proposta.

Um cenário que combina instabilidade legislativa e abrangência de propostas sem o devido detalhe pode resultar em reformas muito diferentes. Seja qual for o destino da PEC, os temas que ela aborda, bem como as questões elencadas pelas reflexões reunidas neste número especial, terão sobrevida mais alargada e continuarão a se fazer presentes nas discussões sobre reformas do Estado e da administração no Brasil. Nesse sentido, os textos têm uma contribuição a dar que vai além da agenda de um governo.

REFERÊNCIAS

Boräng, F., Nistotskaya, M., & Xezonakis, G. (2017). The quality of government determinants of support for democracy. *Journal of Public Affairs*, 17(1-2). doi:10.1002/pa.1643

Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (45)49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004.

Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista De Administração Pública*, 34(4), 7 a 26. Recuperado de https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289

Jobim Castor, B. V., & Age José, H. A. (1998). Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista De Administração Pública,* 32(6), 97 a 111. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7779

Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657-686. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79916

Dahlberg, S. & Holmberg, S. (2014). Democracy and Bureaucracy: How Their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics*, 37(3). doi:10.1080/01402382.2013.830468

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing the Leviathan: How the Relationship between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government.* Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, P., & Rauch, J.E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects Of" Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5)748–765. doi:10.2307/2657374

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 52(1), 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430

Franzese, C. (2018). Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: Juraj Nemec; Vincent Portier; Michael S. de Vries. (Org.). *Alternative Service Delivery*. 1ed. Paris: IASIA/IIAS. 96-103.

Fontoura, L. H. (2018). Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 986-996. doi:10.1590/0034-761220170267.

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3)347–368. doi:10.1111/gove.12035

Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1)75–94. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x

Lopez, F., & Guedes, E. (2019). *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017).* Nota técnica Ipea. Recuperado de https://www.ipea. gov.br/atlasestado/arquivos/rmd/2302-tres-decadas-defuncionalismonotatecnicav10.html

Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument.* USA: Dartmouth Publishing Group.

Ipea. (2020). *Atlas do Estado Brasileiro.* Recuperado de https://www.ipea.gov.br/atlasestado/ consulta/173.

Lopez, F. et al (2021). *Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)*. Nota técnica Ipea. No prelo.

Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3) 454-467. doi:10.1111/puar.13175

Lægreid, P., & Wise, L.R. (2015). *Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management, Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, edited by T. Toonen, F. van der Meer, & J. Raadschelders, 203–222. New York, NY: Palgrave.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 1983, 77, 281-296. doi:10.2307/1958916

Nascimento, K. (1967). Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, 1(1)11-50. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4156

Nistotskaya, M., Charron, N., & Lapuente, V. (2015). The Wealth of Regions: Quality of Government and SMEs in 172 European Regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5)1125-1155. doi:10.1177/0263774X15610058

Peci, A. (2007). Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de Administração Contemporânea,* 11(1),11-30. doi:10.1590/S1415-65552007000100002

Peci, A. (2016). Burocracia(s) e reforma(s) ou o inevitável incrementalismo reformista. *So-*

ciedade, Contabilidade e Gestão, 11(3)140-143. doi:10.21446/scg_ufrj.v11i3.13393

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Revista de Administração Pública*, 54(6). doi:10.1590/0034-761262020

Rauch, J. E., & Evans, P.B., 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1)49–71. doi:10.1016/S0047-2727(99)00044-4

Rezende, F. D. C. (2002). Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(50)123-142. doi:10.1590/S0102-69092002000300008

Rothstein, B. (2009). Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist*, 53(3)311–330. doi:10.1177/0002764209338795

Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., Medeiros-Costa, C. C., (2021). Reformas administrativas no Brasil: Passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83) 1-17. doi:10.12660/cgpc.v26n83.82430

Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2020). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 2020, 1-38. doi:10.1111/gove.12527

Suzuki, K., & Hur, H. (2019). Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6)877-907. doi:10.1080/14719037.2019.1619813

Toral, Guillermo. (2021). *Turnover: how electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery.* Recuperado de https://www.guillermotoral.com/turnover.pdf .

THE NEW ADMINISTRATIVE REFORM: WHAT DO WE KNOW AND WHERE ARE WE GOING?

A Nova Reforma Administrativa: o que sabemos e para onde vamos?

La Nueva Reforma Administrativa: ¿qué sabemos y adónde vamos?

Abstract

The reformist waves of the Brazilian public administration are not recent phenomena. On the contrary, many modernization efforts have been presented since the bureaucratic reform in the 1930's, with the proposal of *PEC* 32/2020. In this article we analyze the contours of *PEC* 32/2020, highlighting its emphasis on people management policies, and focus on the issue of stability, since the proposal seeks to review labor ties in the public sector, without an in-depth diagnosis of the systemic implications of this change. Finally, we present the contributions of the articles gathered in this special issue, which, seen as a whole, seek to understand to qualify the debates on administrative reform. We wish this Special Issue may contribute to the empirical and theoretical debate around Reforms, beyond the current government's agenda.

Keywords: administrative reform, State reform, human resource management, civil service, constitutional amendment 32/2020.

Alketa Peci[1]
alketa.peci@fgv.br
ORCID: 0000-0002-0488-1744

Cibele Franzese[2]
cibele.franzese@fgv.br
ORCID: 0000-0001-7441-2831

Felix Garcia Lopez[3]
felixglopez@gmail.com
ORCID: 0000-0003-4725-4473

Leonardo Secchi[4]
leonardo.secchi@udesc.br
ORCID: 0000-0002-9073-0343

Thiago Ferreira Dias[5]
tfdpe82@gmail.com
ORCID: 0000-0002-0749-5654

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, RJ, Brasil (FGV EBAPE).
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, SP, Brasil (FGV EAESP)
[3] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada RJ, Brasil (IPEA).
[4] Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Administração (UDESC/PPGA/ESAG) e Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP).
[5] Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, Brasil (UFRN).

Invited article - Translated version

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83753

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

RESUMO

As ondas reformistas da administração pública brasileira não são fenômenos recentes. Ao contrário, esforços de modernização têm sido presentes desde a reforma burocrática do governo Vargas até os dias de hoje, com a proposta da PEC 32/2020. Neste artigo analisamos os contornos da PEC 32/2020, destacando sua ênfase nas políticas de gestão de pessoas, e focamos na questão da estabilidade, uma vez que a proposta busca revisar os vínculos trabalhistas no setor público, sem um diagnostico aprofundado das implicações sistêmicas desta mudança. Por fim, apresentamos as contribuições dos trabalhos reunidos neste número especial, que, vistas em seu conjunto, buscam compreender para qualificar os debates sobre a reforma administrativa. Espera-se que esta edição especial contribua para o debate empírico e teórico em torno das Reformas, para além da agenda do governo atual.

Palavras-chave: *reforma administrativa, reforma do Estado, gestão de pessoas, funcionalismo público, PEC 32/2020.*

Resumen

Las olas reformistas de la administración pública brasileña no son fenómenos recientes. Al contrario, los esfuerzos de modernización han estado presentes desde la reforma burocrática del Gobierno de Vargas hasta la actualidad con a propuesta de la PEC 32/2020. Sin embargo, el alcance y el contenido de estas reformas cambian con el tiempo, y varios factores pueden explicar este cambio. En este artículo analizamos los contornos del PEC 32/2020, destacando su énfasis en las políticas de gestión de las personas, y nos centramos en el tema de la estabilidad, ya que la propuesta busca revisar los lazos laborales en el sector público, sin un diagnóstico en profundidad de las implicaciones sistémicas de este cambio. Por último, presentamos las aportaciones de las obras reunidas en esta cuestión especial, que, visto en su conjunto, buscan entender para calificar los debates sobre la reforma administrativa. Se espera que esta Edición Especial contribuya al debate empírico y teórico en torno a las Reformas, más allá de la agenda del actual gobierno.

Palabras clave: *reforma administrativa, reforma del Estado, gestión de personas, funcionalismo público, propuesta de reforma constitucional 32/2020.*

INTRODUCTION

In September 2020, the Brazilian federal government submitted its administrative reform project to the National Congress by way of a Constitutional Amendment Proposal (*PEC* 32/2020). In May 2021, when this text was written, the proposal was being analyzed by the Constitution and Justice Commission of the Chamber of Deputies. This special issue of *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* (CGPC) journal deals with some of the topics associated with this administrative reform, but goes further.

Administrative reform is a set of changes in public management policies that redesign the structures and processes of public administration. First and foremost administrative reforms are political platforms on which governments seek to impress their mark in a deliberate and ambitious attempt to transform the public sector, particularly in times of crisis (March & Olsen, 1983; Peci, 2016; Nascimento, 1967). Each reform is oriented by doctrines, justifications and normative values that underlie the changes that are being proposed and implemented (Hood & Jackson, 1991). Administrative reforms are moments of transition of organizational models in public administration, which are ideally and typically synthesized in paradigms such as patrimonialism, the bureaucratic model, new public management, new public governance, new public service, digital transformation, and others (Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franezese, 2018; Fontoura, 2018).

Throughout history, the Brazilian federal government has experienced administrative reform initiatives that, each in their turn, sought

to combat patrimonialism, provide institutional stability, increase efficiency, reduce procedural bureaucracy, valorize state careers, privatize, contract out and/or decentralize public service provision and change the profile and composition of human resources in the public sector (Bresser Pereira, 1998; 2000; Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franzese, 2018; Fontoura, 2018; Lopes & Guedes, 2019; Birth 1967; Rezende, 2002; Peci 2007; 2020). Reforms, however, rarely take place in a concomitant and coordinated way between the various entities of direct and indirect public administration. They may even occur at different stages and under different leaders of the Executive Branch, of the subnational levels, of the Legislative and Judiciary branches and also of the Attorney General's Office, according to their administrative initiatives and autonomy.

In this paper we analyze the outlines of the *PEC* 32/2020, and highlight particularly its emphasis on people management policies. Considering the centrality of proposals reviewing labor ties in the public sector, with particular focus on public servants` stability, we focus on some international evidence on the relationship between tenure, profissionalization and various dimensions of performance in the public sector. In doing so we reflect on potential systemic effects that proposed changes, not substantiated in any evidence at this point, might have on the Brazilian public sector. Finally, we present the contributions of the papers that have been selected for this special issue, which, seen as a whole, seek to qualify the debates on administrative reform.

AN OUTLINE OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT PROPOSAL 32/2020

The current proposal, which was presented by the Ministry of Economy, contains four principles: 1) "A focus on serving"; 2) "Valuing people"; 3) "Agility and innovation"; and 4) "Efficiency and rationality", the objective being to "modernize the State", "bring public service closer to the reality of the country", and "ensure the budgetary and financial conditions necessary for the existence of the State and for the provision of quality public services".

The legislative text proposes the following: adding new legal principles to public administration; changing the relationship between the State and the private sector in the provision of services; expanding presidential powers to modify the administrative structure of the federal apparatus; and establishing the means of recruiting for top management positions. Although it foresees some changes in public management policies in the finance and budgeting areas, decentralization and interorganizational implementation, its substantive content is mostly dedicated to people management policies, and more specifically to employment ties, career profiles, a review of the rights/benefits of civil servants, functional performance and stability in public service. (Secchi, Farranha, Rodrigues, Bergue, & Medeiros-Costa, 2021).

For example, the proposal creates Item XXIII in Art. 37 to prohibit the granting of a series of benefits to civil servants. Some of them, such as a sabbatical leave, total or partial incorporation [*of benefits into salary*], a commissioned or permanent salaried posi-

tion, and additional pay based on length of service, disappeared at the federal Executive Branch with the management reform of 1998. The main impact of this article, therefore, will be on state and municipal administration where 90% of civil servants are employed (Ipea, 2020).

The most significant impact relates to additional pay for length of service – Subitem "b" -, which directly interferes with the routine of public servants and has a more direct impact on the organic growth of the payroll. It is argued that in some cases it is the only form of salary recovery facility civil servants have. It is also a form of automatic increase that does not depend on performance. When a salary adjustment is granted, it makes it difficult to valorize civil servants at the start of their careers, and favors those who have a larger number of *quinquênios [additional pay based on completion of five-year terms of service*], and other additional amounts that are also based on length of service.

Subitem "h", which proposes prohibiting progression or promotion based exclusively on length of service, will also affect federal government careers, which still rely on this type of promotion mechanism. The law will also modify the functional evolution structure of most of careers in state and municipal governments, which are also based on length of service. This will imply regulating and implementing other promotion and progression criteria, such as performance evaluation, certification, tests etc. Because the proposal only applies to new civil servants, the careers of current and new employees will therefore have different functional evolution regimes. Different criteria applying to civil servants employed pre- and post-reform will make the management of people very complex if it is approved.

Some of the additional devices proposed also seek to make it difficult to create expenses that have an impact on the executive payroll. Subitem "c" of the *PEC* 32/2020 refers to prohibiting any increases in remuneration, or paying compensatory instalments with retroactive effect, a common procedure in salary negotiations in which the manager feels pressured by categories of employees [*unions*] that are involved in providing essential public services. It requires better planning in the public sector so that adjustments are thought about in advance and at intervals that are appropriate for valuing civil servants, but also sustainable from a budgetary point of view.

Another item, Subitem "e", which also has to do with fiscal sustainability, deals with the impossibility of reducing the working hours of civil servants and reducing pay correspondingly. If approved, this provision would mandate public agencies to reduce wages of public servants, in cases where has occurred a reduction in working hours, exception made to employees with health related issues.

There are two more provisions, in Subitems "g" and "i", which also seek to reduce the possibilities under which public funds are spent. In Subitem "g", the prohibition applies to the payment of an additional indemnity for a substitution, except in cases in which there is an effective replacement of a position on a committee, a position of trust and/or leadership, and/or an advisory position, the latter proposal being new. In this case, extra remuneration would only be due because of the exercise of an activity additional to that normally exer-

cised in the original position. In Subitem "h", the concern is to ensure that any compensation is only paid after legal provision, with the exception of employees of state-owned companies.

Finally, Subitem "f" establishes that compulsory retirement will no longer be used as a form of punishment. By a decision of the National Council of Justice only members of the Judicial Branch enjoy this prerogative. This provision raises a critical issue in the proposal, which is its scope. According to the Atlas of the Brazilian State (Ipea, 2020), the remuneration deciles of Judicial Branch civil servants, in particular the highest deciles, are much higher than in the Legislative and Executive Branches (Ipea, 2021) But the provisions of the *PEC* do not apply either to members of the Judicial or Legislative Branches. The project omits elite public service careers, and also makes the provision of Subitem "f" about compulsory retirement practically ineffective.

STABILITY: WHAT DO WE KNOW AND WHAT CAN WE EXPECT FROM THE NEW PEC?

As already mentioned, the substantive content of the PEC is mostly dedicated to people management policies, and it is specifically the proposed changes in employment relations that are generating the greatest resistance. To the extent that the proposals do not actually measure the impact of the changes on the current make-up of the workforce, they are interpreted as a threat to the stability of civil servants. The proposal is permeated with an implicit assumption that stability prevents greater productivity in the public sector. But what does research indicate about the relationship between stability and public sector performance?

First, it should be noted that the public administration reforms adopted in several countries around the world in recent decades have not yet substantially reduced the role played by Weberian bureaucracy in designing and implementing public policies (Gualmini 2008; Suzuki & Hur, 2019).

Weberian bureaucracy is grounded on rational-legal authority (formal structures based on hierarchy, specialization and obedience to laws and formal rules of action), and it manifests itself as a stable and autonomous bureaucracy that is recruited on the basis of merit, and is politically impartial. Meritocratic recruitment and stability mark the human resource system on which it is based; in other words, stability is an important component of this bureaucratic typology. This is a guarantee of protection for civil servants, and its justification is not necessarily a direct improvement in productivity. By way of stability It seeks to inhibit (over)equipping the machinery of State and using it politically, thereby protecting civil servants from arbitrary dismissal and political pressure in the exercise of their activities.

Recent studies have shown that Weberian bureaucracies, which are characterized by their political autonomy and impartiality, in which civil servants enjoy tenure protection and are recruited on the basis of merit, are positively associated with socioeconomic development (Evans & Rauch, 1999; Fukuyama, 2013; Nistotskaya, Charron & Lapuente, 2015; Rauch & Evans, 2000) and the prevention of corruption (Dahlström, Lapuente, & Teorell 2012). A stable and profes-

sional bureaucracy is also correlated with political legitimacy, satisfaction with government and support for democracy (Boräng, Nistotskaya, & Xezonakis, 2017; Dahlberg & Holmberg, 2014; Rothstein, 2009).

With regard to the nature of human resource systems, international comparative research also confirms that professional state bureaucracies, whose careers are clearly separated from politicians, are more effective in preventing corruption, wasteful spending and government effectiveness (Dahlström & Lapuente, 2017). While their study doesn`t find the same results for closed systems, in which civil servants are recruited by way of formal public service admission exams and enjoy great employment stability, and where the public labor market is regulated differently from the private sector (Lægreid & Wise, 2015), other indicates that closed HR system are associated with greater organizational commitment than open HR systems. In the latter, there is no great distinction between the private and public labor markets, and civil servants can easily move between the two (Suzuki & Hur, 2019). In “closed” HR systems, however, civil servants tend to be less committed emotionally, indicating that their morale varies widely between different countries.

Research involving Weberian bureaucracies also points to negative results in the case of complex organizational structures and human resource systems in which multiple performance dimensions have to be assessed. For example, recent comparative research by Suzuki and Demircioglu (2020) indicates that impartial bureaucracies do not improve the social perception of the quality of public services. Strong rules of neutrality influence citizens differently, according to their socioeconomic level; in other words, the most vulnerable suffer the most. Cultural characteristics, political positions, the composition of the workforce and other aspects also have an influence on the various dimensions of performance. For example, Lapuente and Suzuki (2020) observe that public managers with a legal background who work in more politicized governments are less open to innovation in public service. All of these findings have implications for the reform of the Brazilian public sector, which is characterized by high degree of legalism, by the relative role of political indications for senior management positions, and by marked inequalities within the public sector salaries composition.

Stability is an important dimension of the Weberian model, and its relationship with the performance of the public sector is more sophisticated and complex forms than a simple motivational assumption suggests when it emphasizes only the direct link between stability and the individual productivity of civil servants. Eliminating the principle of stability in the name of an supposed increase in individual productivity can trigger systemic effects that, in the current *PEC*, are, at the very least, disregarded.

An important change provided for in the *PEC* has to do with the impact of flexibility on the principle of stability and on the new ways of recruiting for management positions in subnational levels of government, where 90% of the civil servants are currently employed (30% in the states and 60% in the municipalities). The subnational levels of government have their own way of linking politics and bureaucracy compared to the federal level, which is studied more and is often the source

of conceptions and images about the Brazilian public sector.

In the new wording of Art. 37, V, politically appointed positions (commissioned positions and positions of trust in Brazilian terms), which are now called "leadership and advisory positions", can be reserved for "strategic or technical assignments", thus replacing permanent positions, to which only civil servants who have passed their public service admission exams should be admitted. The *PEC* suppresses the provision whereby commissioned functions or positions are privately assigned to fulltime civil servants. In a political system in which political patronage of positions of leadership, in the most negative sense of the word, is central to the staffing processes of state governments and municipalities, an alteration like this provides the opportunity to reinvigorate patronage systems that have been declining since the Federal Constitution of 1988 was enacted. Toral (2021) showed the negative implications for the continuity and quality of health services of this phenomenon of political appointments that result from the renewal of municipal mandates.

The explanation of the reasons for the *PEC* is superficial and lacking in any public studies or documents that support the suggested changes. The text of the proposal was maintained, therefore, in general statements, such as "the perception of the citizen, which is corroborated by different indicators, is that the State costs a lot, but delivers little", or using terms of discursive legitimization, but without checking the substance. The proposals need to be analyzed on the basis of solid evidence.

THE CONTRIBUTIONS OF THE SPECIAL EDITION

This issue was organized in order to bring together articles that support a broader discussion of topics included in the *PEC*, and to widen the debate on the role of the State today. The editor-in-chief of *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, Professor Andréa Leite Rodrigues, worked closely with Professor Alketa Peci (EBAPE/FGV) in conceiving and developing this edition. They were also responsible for inviting the other editors who were involved with this issue.

After submission, desk review and double blind review, seven papers were approved. Professor João Bilhim, from the *Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas* [Institute of Social and Political Sciences] of the University of Lisbon (ISCSP/ULisboa) was invited to submit an eighth text, "Public Administration Reforms in Portugal over the last 20 years". In it Bilhim addresses the reforms that have been implemented in Portugal and some of their impacts on citizens. Throughout his argument, he reflects that most of the actions of the reforms were reactive, asymmetrical and fragmentary, their "hands tied" by the bias towards economic viability and the need to balance public accounts, and subordinated to the mimicry and external pressure exerted by the European Union. The Portuguese experience, analyzed from the critical point of view of an actor who was strategic in the design and implementation of the reform, can serve as a benchmark for the reformist efforts triggered by the *PEC* 32/2020.

Continuing in Portugal, the article by Clara Meneses, "Judicial Control of Administrative

Reform: the jurisprudence of the Portuguese Constitutional Court during the Troika" sheds light on the role of the Judicial Branch in the context of administrative reform and fiscal policies. Meneses believes that the Punctuated Equilibrium Theory shows the explanatory power of the Judicial Branch's participation in public policy. Her text presents a timely experience for comparing, and perhaps foreseeing possible judicial impacts in the light of the administrative reform that is under discussion in Brazil.

Considering that the administrative reform proposal attributes a centrality to changes in the way people in the public sector are managed, the three blocks of articles analyze the proposals and implications of the *PEC* 32/2020 in this dimension from different perspectives.

The first block provides a broad approach to people management in the public sector, from remuneration aspects to transformational changes. In the article "The Brazilian civil service in the 21st century: occupational changes at different levels of the Executive Branch between 2003 and 2018", Leonardo Silveira, Pedro Elgaly and Bruno Castro analyze the trajectory of the occupational profile of the Executive Branch at the federal, state and municipal levels in Brazil between 2003 and 2018. Based on data taken from the Annual List of Social Information (RAIS), the results suggest a process of occupational variations in the State that reflect the new roles attributed in the 1988 Constitution, despite marked differences between the federal levels.

Wellington Nunes and José Teles explore remuneration aspects in the federal civil service in their article "The Salaried Elite in the Federal Civil Service: suggestions for a more efficient administrative reform". The authors identify and analyze the categories with the highest salaries in Brazil, based on RAIS data for 2018. Even though the Executive Branch is the most numerous in terms of those with ties of employment, the text points out that the Judicial Branch has most of the occupations of the so-called salaried elite. The authors also show that the number of those with the so-called "super salaries" is lower than expected - or indeed published in the press - at the federal level. Nunes and Teles suggest that these results shed light on the *PEC* 32/2020, and that a more focused administrative reform project should be implemented in order to combat privilege.

Concluding this block, the article by Ana Maria Malik, Laura Schiesari and Mariana Carrera entitled "Beyond administrative reform: people management in the provision of public health services at the beginning of 2021" discusses the characteristics of people management in the public health sector in Brazil in the third decade of the 21st century. They analyze managers in health organizations in direct and indirect administration functions in São Paulo. The text highlights the important role of flexibility in managing health services via changes in the way direct administration is regulated, or by competently and transparently (which is not always the case) using the new models available, notably those of social organizations, which rely on contracting out and more flexible forms of human resources management. It is up to the State to decide the best alternative for delivering public value to society.

The second block of articles discusses hiring

and performance in the public sector. It begins with the text "The Impacts of Administrative Reform on Ways of Hiring, and Stability in the Public Sector" by Mariana Bettega Braunert, Kelen Aparecida da Silva Bernardo and Maria Aparecida da Cruz Bridi, who analyze the impacts of the *PEC* 32/2020 on stability in the employment of public sector workers. Based on research into changes in hiring in the teaching career, the text infers that the way in which the hiring process in the Brazilian public sector was made more flexible, and which was extended from the 1990s by an increase in the hiring of workers who have/had unstable and precarious employment ties, will be intensified by the current administrative reform proposal.

In the article "Flexibility and Fragility in Temporary Public Sector Hiring: perceptions of the Judicial Branch", Isabela de Oliveira Parisio and Carlos Ari Sundfeld discuss the issue of labor flexibility in the public sector. Based on an exploratory jurisprudential survey of the decisions of the São Paulo Court of Justice between July 2019 and July 2020 with regard to the temporary hiring of state and municipal public employees in São Paulo (Federal Constitution, Art. 37, IX), the authors highlight the tension generated by the difference in rights between statutory civil servants and those whose employment is governed by Brazil's consolidated labor laws, and temporary agents. They suggest, consequently, that reducing the fragile nature of temporary contracts in the public sector composition is a pressing objective of the administrative reform.

Finally, in the article "Bureaucracy and the Performance of Public Administration: searching for theories and evidence for administrative reforms in developing countries", Alexandre Gomide, Rafael Lins and Raphael Machado use comparative multivariate analysis to identify whether the institutional characteristics of the Brazilian bureaucracy that were questioned by the *PEC* 32/2020 - recruitment by public service admission exam, the professionalization of senior management positions, the existence of a special legal work regime for civil servants, and paying attractive salaries – have any association with international performance indicators of public administration. The results corroborate the theoretical arguments that, in addition to attractive salaries and recruitment by way of competitive public admission exams, the existence of a special legal work regime with functional stability for civil servants is positively related to the reduction in corruption and improvements in public governance in developing countries, thus corroborating the findings of the above-cited international research.

FINAL REFLECTIONS

This thematic issue of *CGPC* is also important because of its timeliness. Discussion about the admissibility of the *PEC* in the Constitution and Justice Commission is ongoing at the time we are writing this text. The country is going through the worst moment in the Covid-19 pandemic, which is occupying part of the legislative priorities. An anti-government Parliamentary Committee of Inquiry as been set up in the Federal Senate, which is the necessary point of passage for any *PEC*. The President's popularity is declining and there are already hints that political forces in the federal legislature will be rearranged as a result of the 2022 presidential elections.

In the Brazilian legislative process, the process of any *PEC* is a costly matter. It requires approval by a plenary session of the Senate in two rounds and is subject to a vote on amendments of specific aspects that can significantly change any fragment of the approved base text. Even so, it is a legislative environment in which party forces are predominantly oriented towards concluding agreements to sustain the Bolsonaro government's fiscal austerity policies, which is a central motivation of the proposed *PEC*.

A scenario that combines legislative instability and broad proposals without due diagnosis can result in very different reforms. Whatever the fate of the *PEC*, the topics it addresses and the issues listed by the reflections published in this special issue, will survive longer and continue to be present in discussions about reforms of the State and administration in Brazil. In this sense, the texts have a contribution to make that goes beyond one government's agenda.

REFERENCES

Boräng, F., Nistotskaya, M., & Xezonakis, G. (2017). The quality of government determinants of support for democracy. *Journal of Public Affairs*, 17(1-2). doi:10.1002/pa.1643

Bresser Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (45)49-95. doi:10.1590/S0102-64451998000300004.

Bresser-Pereira, L. C. (2000). A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista De Administração Pública*, 34(4), 7 a 26. Recuperado de https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289

Jobim Castor, B. V., & Age José, H. A. (1998). Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. *Revista De Administração Pública,* 32(6), 97 a 111. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7779

Côrtes, F. G., & Meneses, P. P. M. (2019). Gestão estratégica de pessoas no Legislativo Federal brasileiro: condições para a implementação. *Revista de Administração Pública*, 53(4), 657-686. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/79916

Dahlberg, S. & Holmberg, S. (2014). Democracy and Bureaucracy: How Their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics*, 37(3). doi:10.1080/01402382.2013.830468

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing the Leviathan: How the Relationship between Politicians and Bureaucrats Shapes Good Government.* Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, P., & Rauch, J.E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects Of" Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5)748–765. doi:10.2307/2657374

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 52(1), 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430

Franzese, C. (2018). Introducing alternative

service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: Juraj Nemec; Vincent Portier; Michael S. de Vries. (Org.). *Alternative Service Delivery*. 1ed. Paris: IASIA/IIAS. 96-103.

Fontoura, L. H. (2018). Reformar à esquerda: a administração pública gerencial em prefeituras petistas. *Revista de Administração Pública*, 52(5), 986-996. doi:10.1590/0034-761220170267.

Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance*, 26(3)347–368. doi:10.1111/gove.12035

Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration*, 86(1)75–94. doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00691.x

Lopez, F., & Guedes, E. (2019). *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017).* Nota técnica Ipea. Recuperado de https://www.ipea. gov.br/atlasestado/arquivos/rmd/2302-tres-decadas--defuncionalismonotatecnicav10.html

Hood, C., & Jackson, M. W. (1991). *Administrative argument.* USA: Dartmouth Publishing Group.

Ipea. (2020). *Atlas do Estado Brasileiro.* Recuperado de https://www.ipea.gov.br/atlasestado/ consulta/173.

Lopez, F. et al (2021). *Remunerações e desigualdades salariais no funcionalismo brasileiro (1985-2018)*. Nota técnica Ipea. No prelo.

Lapuente, V., & Suzuki, K. (2020). Politicization, bureaucratic legalism, and innovative attitudes in the public sector. *Public Administration Review*, 80(3) 454-467. doi:10.1111/puar.13175

Lægreid, P., & Wise, L.R. (2015). *Transitions in Civil Service Systems: Robustness and Flexibility in Human Resource Management, Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, edited by T. Toonen, F. van der Meer, & J. Raadschelders, 203–222. New York, NY: Palgrave.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 1983, 77, 281-296. doi:10.2307/1958916

Nascimento, K. (1967). Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, 1(1)11-50. Recuperado de http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4156

Nistotskaya, M., Charron, N., & Lapuente, V. (2015). The Wealth of Regions: Quality of Government and SMEs in 172 European Regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5)1125-1155. doi:10.1177/0263774X15610058

Peci, A. (2007). Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. *Revista de Administração Contemporânea,* 11(1),11-30. doi:10.1590/S1415-65552007000100002

Peci, A. (2016). Burocracia(s) e reforma(s) ou o inevitável incrementalismo reformista. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 11(3)140-

143. doi:10.21446/scg_ufrj.v11i3.13393

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Revista de Administração Pública*, 54(6). doi:10.1590/0034-761262020

Rauch, J. E., & Evans, P.B., 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1)49–71. doi:10.1016/S0047-2727(99)00044-4

Rezende, F. D. C. (2002). Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 17(50)123-142. doi:10.1590/S0102-69092002000300008

Rothstein, B. (2009). Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. *American Behavioral Scientist*, 53(3)311–330. doi:10.1177/0002764209338795

Secchi, L., Farranha, A. C., Rodrigues, K. F., Bergue, S. T., Medeiros-Costa, C. C., (2021). Reformas administrativas no Brasil: Passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020, *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83) 1-17. doi:10.12660/cgpc.v26n83.82430

Suzuki, K., & Demircioglu, M. A. (2020). Is impartiality enough? Government impartiality and citizens' perceptions of public service quality. *Governance*, 2020, 1-38. doi:10.1111/gove.12527

Suzuki, K., & Hur, H. (2019). Bureaucratic structures and organizational commitment: findings from a comparative study of 20 European countries. *Public Management Review*, 22(6)877-907. doi:10.1080/14719037.2019.1619813

Toral, Guillermo. (2021). *Turnover: how electoral accountability disrupts the bureaucracy and service delivery.* Recuperado de https://www.guillermotoral.com/turnover.pdf .

AS REFORMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL: ÚLTIMOS 20 ANOS

The Portuguese public administration reforms: the last twenty years

Las reformas de la administración pública en Portugal: últimos veinte años

RESUMO

O objetivo deste trabalho é discutir as reformas implementadas em Portugal nos últimos 20 anos e apreciar o seu impacto nos cidadãos, pois frequentemente essas reformas são apresentadas como referências, mas raramente é evidenciado o seu fraco impacto na população. Do ponto de vista metodológico, seguiu-se uma abordagem qualitativa: foi feito o levantamento da documentação relevante – relatórios técnicos e textos jurídicos – e nela tiveram origem as questões que foram discutidas com 30 informadores qualificados escolhidos em bola de neve, amostra indicativa. Neste trabalho sustenta-se que as reformas efetuadas em Portugal durante os últimos 20 anos foram de caráter reativo, assimétrico e fragmentário, provocadas pela necessidade de equilibrar as finanças públicas e por mimetismo e necessidade de legitimação face à pressão externa.

PALAVRAS-CHAVE: reforma administrativa portuguesa, modernização administrativa, modernização do Estado, serviço civil em Portugal, mudanças no setor público.

João Bilhim
j.bilhim@gmail.com
ORCID: 0000-0001-9419-0009

Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Centro de Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Portugal e Grupo de Estudos em Gestão de Serviços Público , Darcy Ribeiro, Brasília, Brasil.

Artigo convidado

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil)

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83725

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The objective of this work is to discuss the reforms implemented in Portugal in the last 20 years and appreciate their impact on citizens, because it is often presented as reference but rarely evidenced by its weak impact on the citizen. From the methodological point of view, a qualitative approach was followed: the relevant documentation was surveyed - technical reports and legal texts - and the issues discussed with 30 qualified informants chosen in snowball, indicative sample, were included. This paper argues that the reforms made in Portugal during the last 20 years were reactive, asymmetric and fragmentary reforms, caused by the need to balance their public finances, by mimicry, and the need for legitimacy in the face of external pressure.

KEYWORDS*: Portuguese administrative reform, administrative modernization, modernization of the State, civil service in Portugal, changes in the public sector.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es discutir las reformas implementadas en Portugal en los últimos 20 años y reconocer su impacto en los ciudadanos, porque se presenta como una referencia, pero rara vez evidencia su débil impacto en el ciudadano. Desde el punto de vista metodológico, se siguió un enfoque cualitativo: se examinó la documentación pertinente -informes técnicos y textos jurídicos- y se incluyeron las cuestiones que se discutieron con 30 informantes cualificados elegidos en bola de nieve, muestra indicativa. Este documento argumenta que las reformas realizadas en Portugal durante los últimos 20 años fueron reformas reactivas, asimétricas y fragmentarias, causadas por la necesidad de equilibrar sus finanzas públicas y por el mimetismo y la necesidad de legitimidad frente a la presión externa.

PALABRAS CLAVE: *Reforma administrativa portuguesa, modernización administrativa, modernización del Estado, servicio civil en Portugal, cambios en el sector público.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos 30 anos, tem o autor estudado e acompanhado de perto os diversos processos de reforma implementados em Portugal; foi mesmo o principal protagonista em alguns destes processos, colaborador em outros e observador em muitos. Desde os anos 60, do século passado, Portugal tem vivido diversas vagas de reforma, a mais próxima de nós conduzida pela Comissão de Reforma do Secretariado da Presidência do Conselho de Ministro, ainda no tempo do Estado Novo de Oliveira Salazar. Esta reforma procurou traduzir para Portugal o que fora a Civil Service Reform do Reino Unido, conduzida por Lord Fulton.

A expressão "reforma da função pública" ou da "administração pública" é utilizada de duas formas distintas. Frequentemente, é empregada no sentido de melhorar a eficiência e a eficácia dos funcionários públicos;, outras vezes, sugere uma mudança mais profunda, atingindo a forma como a administração pública se comporta e funciona, ou seja, procura reformar a sua estrutura e a sua cultura administrativa. No caso da reforma referida, dos anos 60 do século passado em Portugal, foi entendida um pouco no primeiro sentido. Apenas trouxe mudanças no estatuto da função pública (Bilhim, 2008).

Quando o autor começou, há 30 anos, a trabalhar nesta matéria, os poucos trabalhos eram elaborados numa perspetiva descritiva, meramente comparativa. No entanto, agora, havendo mais pesquisadores e trabalhos de consultoria de gestão internacional, sente-se que, do ponto de vista metodológico, não se evoluiu significativamente, pois o conhecimento do que funciona quando as reformas de gestão são lançadas é irregular e frágil.

Assim a abordagem metodológica e as técnicas de pesquisa usadas aqui relevam da

pesquisa qualitativa. Foram identificados os diplomas legais em que as reformas foram traduzidas, consultadas as atas do Poder Legislativo na discussão dos diplomas para analisar a posição dos partidos políticos. Foi feito o levantamento estatístico dos principais indicadores financeiros e macroeconómicos de Portugal para entender o contexto e as forças em presença que funcionaram muitas vezes como condutores das reformas.

Nesta pesquisa, descobriram-se diversos aspectos que importam nesta introdução sumariar. As reformas começaram de cima para baixo e nunca de baixo para cima e em Portugal quem despoletou as reformas foram os membros do governo. Raramente a elite governamental conseguiu obter o que pensava vir a conseguir, porque não prestou a devida atenção às forças de diferente natureza e origem que impediram ou afetaram o esforço de reforma acabando por ser surpreendida por resultados indesejados.

Os reformadores não tomaram em linha de conta a fase de implementação da reforma; bastou-lhes tê-la publicada no Diário da República em diploma legal e logo acharam que a reforma estava feita.

Em geral, as reformas fizeram parte do manifesto eleitoral do partido ganhador e do programa do governo em funções. As promessas eleitorais quase sempre estavam disfarçadas evitando informar quem seriam os perdedores com tal reforma, dando a ideia de que todos seriam ganhadores.

O principal condutor foi a necessidade de equilibrar as finanças públicas. O governador do Banco de Portugal fez o seguinte diagnóstico:

> (…) a indisciplina financeira tem sido a regra: défices totais e primários elevados e persistentes, desorçamentação, desvios da execução orçamental face aos objetivos traçados, políticas orçamentais pró-cíclicas, reformas falhadas ou adiadas, falta de eficiência na provisão de serviços públicos, ausência de avaliação de políticas públicas são problemas recorrentes e há muito conhecidos. (Costa, 2013, p. 2).

Forças externas (EU, FMI, Banco Mundial, OCDE) forçaram os partidos políticos e os governos para a introdução de reformas através de relatórios críticos em que eram identificados diversos desequilíbrios, nomeadamente o das finanças públicas. Esses relatórios deram poder e legitimidade aos partidos da oposição e às elites nacionais –, empresários, banqueiros, associações comerciais e industriais – para criar um caldo de cultura favorável a uma futura reforma ou reformas.

Quais as limitações da pesquisa? As suas limitações prendem-se diretamente com as suas vantagens e têm a ver com a opção metodológica seguida. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que permitiu aprofundar aspetos e apontar caminhos em jeito de conclusões que normalmente uma pesquisa quantitativa não permitiria, mas, por outro lado, perdeu em extensão, pois apenas se trata de um estudo de caso particular, o de Portugal, impedindo a possibilidade de generalizar conclusões. Acresce que o seu autor foi um protagonista ativo nestes processos de reforma realizados em Portugal nos últimos 20 anos e por mais controle que coloque na sua lente de análise, pode não

ter conseguido ser tão observador quanto participante. Por isso é importante desde logo fazer esta declaração de interesses par que o leitor esteja atento a eventuais subjetividades.

Quanto às implicações práticas para a teoria e para a prática, importa referir que, salvaguardadas as limitações já referidas, os achados da pesquisa podem ser usados em outras futuras. Aliás, alguns dos achados confirmam a pontos de pesquisa muito exaustiva e feita com 12 países por Pollitt e Bouckaert (2002); outros não foram objeto de análise pelos autores.O artigo aborda as seguintes temáticas de reforma: organização administrativa; medição de desempenho; e recursos humanos. E está estruturado da seguinte forma: i) introdução; ii) contexto de Portugal; iii) resultados - conteúdo das reformas; iv) discussão - sucesso e insucesso das reformas realizadas; v) conclusão.

CONTEXTO DE PORTUGAL

Em Portugal, as reformas da administração pública apoiam-se diretamente na Constituição de 1976, tal como mostra o artigo n.º 267.º: "A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva (…)".

Os princípios constitucionais sobre a reforma administrativa que visam à desburocratização são, em síntese: o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados na gestão da administração pública; o princípio da descentralização; o princípio da desconcentração.

A aplicação destes princípios obrigaria a administração pública a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio ambiente caracterizado por um conjunto de diversas forças económicas, sociais, culturais e tecnológicas num país de 10 milhões de habitantes, cuja demografia caminhava para o envelhecimento da população e para o consequente aumento da despesa com pensões e redução dos contribuintes ativos, ou seja, desequilíbrio entre entradas e saídas.

Do ponto de vista econômico-financeiro, o ambiente esteve marcado por restrições económicas – crise do *subprime* nos EUA – com forte impacto em Portugal (pequeno país, de economia aberta); seguido por um período de austeridade e intervenção externa da Troika, composta por Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (2011-2015); e na parte final por uma pandemia de consequências ainda imprevisíveis em 2020; pela necessidade de conter o défice orçamental desde 2000 até 2018, retomada em 2020; marcado pelo imperioso dever de diminuir a dívida pública, uma das três mais elevadas da União Europeia, ao longo dos 20 anos; e afetada pela subida dos juros da dívida que atingiram os dois dígitos em 2011.

Assim, impôs-se a urgência da redução da despesa pública, gastando melhor de forma mais eficiente e eficaz e a necessidade de aumentar a produtividade nomeadamente no setor público, além de melhorar a qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos aos cidadãos.

Por outro lado, a administração pública foi desassossegada pelo surgimento na gestão privada de diferentes e desafiantes novos processos de gestão tais como: alianças estratégicas; competências nucleares (core business); *total Quality Management*; reengenharia de processos; liderança carismática, visionária, emocional; organizações em rede; organizações aprendentes; gestão de livro aberto; carreiras autogeridas; externalização (*outsourcing*); capacitação (*empowerment*); ambientes de trabalho 24/7; equilíbrio entre trabalho e família; capital social; organizações virtuais; gestão do conhecimento, entre outras.

Desassossego que foi igualmente provocado pela emergência de novas ideias sobre nova gestão, modernização e reforma cujos princípios orientadores são oriundos das teorias da administração: a Nova Gestão Pública, a Reinvenção da Governação, o Novo Serviço Público, Novo Estado Weberiano e a Nova Governança Pública (Guy & Rubin, 2015).

A pressão da União Europeia foi no sentido de incentivar fortemente a introdução de reformas. Se é certo que, na UE, as matérias ligadas à administração pública são da inteira competência dos Estados, não é menos certo que a Comissão Europeia possui competência para velar pelo equilíbrio das finanças públicas de cada país-membro e consequentemente alerta periodicamente para os desvios orçamentais. Acresce que o Eurogrupo, órgão informal em que os ministros dos Estados-membros da área do euro debatem os assuntos respeitantes à moeda única que são da responsabilidade comum dos seus países, assegura a coordenação das políticas entre os países da área do euro para manter a estabilidade da moeda única, como um todo.

A perceção das elites sobre o que seria necessário mudar, expressa através das associações representantes da atividade económica, foi no sentido de desburocratizar, reduzindo o peso dos custos de contexto, aproximar o regime de contratação pública ao privado, racionalizar e simplificar estruturas e procedimentos administrativos, ganhar maior flexibilidade e autonomia de gestão, obtendo maior eficácia administrativa baseada num corpo de funcionários motivados e altamente qualificados.

A pressão social expressa pelos meios de comunicação foi no sentido de imposição do requisito do mérito na ocupação de cargos públicos, do fim da partidarização do aparelho do Estado. As organizações sindicais, ligadas ao setor público, contestaram, através dos meios de comunicação social, todas as medidas que pudessem pôr em causa a estabilidade de emprego e de bem-estar social, poder de compra, garantias de carreiras entre outras medidas. Os funcionários públicos, em geral, encararam estas novas ideias como ameaças aos direitos adquiridos enquanto trabalhadores da função pública e à cultura do sistema administrativo.

No entanto, será pertinente salientar, antes de enunciar os diversos processos de reforma, que Portugal dispõe de uma forma de Estado Unitário e uma forma de governo republicana. O n.º 1 do artigo 6.º na Lei Fundamental Portuguesa determina: "O Estado é unitário" e era no ano 2000 altamente centralizado, caraterizado pela expressão popular "o poder do Terreiro do Paço".

O sistema de governo de Portugal, ou seja, a forma como o poder político é dividido e exercido entre o Executivo e o Legislativo, geralmente é classificado na ciência política como sistema parlamentar moderado. Isto significa que há um chefe de Estado (presidente da República) com poderes bastante limitados e muitas vezes simbólicos, e um chefe do governo (primeiro-ministro) que possui responsabilidades muito amplas no Poder Executivo, podendo ser afastado do cargo pelo chefe de Estado por indicação do Parlamento, se não reunir uma maioria parlamentar que lhe permita governar. Formalmente, a exoneração cabe ao chefe do governo, mas o poder está efetivamente no Parlamento.

Sem o apoio de uma maioria na Assembleia da República, o primeiro-ministro não pode governar, mas tal não impede, no caso de não haver maioria absoluta, de um partido/coligação, o partido mais votado ter de ceder a outro partido, com resultados inferiores, o governo se através de um processo negocial obtiver uma maioria na Assembleia da República que apoie o seu programa de governo; o sistema português não exige consenso, apenas requer maioria parlamentar que, pelo menos, apoie o governo na aprovação da Lei anual do Orçamento.

RESULTADOS

Neste ponto, apresentam-se os conteúdos das reformas e os seus modos de implementação na perspetiva de dados coletados. No entanto, antes de detalhar esses dados recolhidos da experiência portuguesa, importa ressaltar as questões que estiveram na base das reformas e que recorrentemente foram colocadas ao longo destes 20 anos: é possível passar da garantia formal do serviço público à melhoria da sua prestação através de organizações tradicionais burocráticas; as burocracias tradicionais podem ser suficientemente reformadas, ao ponto de servir como aparelho de garantia do *value for Money*; entre os diversos modelos propostos algum pode servir melhor; as reformas destinadas à eficácia administrativa são epidérmicas e de alcance bastante limitado.

Os resultados serão apresentados cronologicamente de acordo com os três governos que mais contribuíram para elas e repartidas de acordo com as seguintes temáticas: finanças públicas; organização /estruturas; medição de desempenho; recursos humanos.

Conteúdos das reformas do XV Governo Constitucional

Este governo de centro-direita tomou posse a 6 de abril de 2002 e iniciou funções sob o desígnio das reformas; nunca se ansiou tanto por reformas como neste período em Portugal; havia uma espécie de mística pelas reformas sonhadas, e uma necessidade de imitar ou de mimetismo e legitimação interna face à pressão externa. O tema tomara conta dos meios de comunicação social.

As finanças públicas em 2002 estavam relativamente equilibradas. A dívida pública representava 60% do PIB, quando a italiana rondava os 106,4% de seu PIB e o défice rondava os 3,3% do PIB. Por isso, as reformas introduzidas por este governo não se centraram tanto nesta matéria; foram antes destinadas a obter eficácia administrativa.

Havia no ar ideias de reforma que vinham da

OCDE (2003) e outras oriundas da academia influenciadas pela nova gestão pública (Frederickson & Smith, 2003), pela reinvenção da governação (Osborne & Gaebler, 1992) e pelo novo serviço público (Denhardt, 2003), oriundas dos países anglo-saxónicos.

Essas ideias de reforma que procuravam aproximar a administração pública da privada acabaram por provocar uma onda de choque entre duas racionalidades (Quadro 1): a jurídica de matriz europeia continental modelo francês (Bonnin,1812) e a gestão por objetivos ou técnica de matriz anglo-saxónica (Drucker, 1955, 1964).

Quadro 1. -Duas Racionalidades

Atributos	Jurídica	Gestão /técnica
Legitimidade	Lei, norma, regulamento	Eficiência, eficácia, qualidade
Primazia	Meios	Fins
Prioridade	Estabilidade	Mudança
Organização	Vive para si	Vive para os cidadãos
Autoridade	Topo/base	Negociação
Controlo	Cibernético	Melhoria contínua

Fonte: Bilhim, 2008, p. 287.

Para Bouckaert e Mikeladze, *"The whole movement of New Public Management came from countries which have a tradition which is rather distant from the continental European administrative tradition"* (2008, p. 3); Pollitt e Bouckaert (2011) concluem, na mesma linha de raciocínio, que o que se vê em matéria de reformas na Europa Continental é um modelo distinto do que é defendido pela nova gestão pública a que chamaram novo estado weberiano.

Esta designação não significa que todos os países da Europa Continental tenham seguido um mesmo modelo, mas houve um esforço por encontrar um certo denominador comum na região em redor do conceito que tende a se tornar um campo de pesquisa e ação chamado de novo estado weberiano (NEW).

Ao longo destes 20 anos, cada país foi experimentando e explorando a nova panóplia de ideias de reforma, de acordo com a sua própria cultura e seus interesses. Assim, a Europa do Sul, cuja cultura administrativa é de matriz napoleónica, seguiu vias diferentes da Europa de Leste (soviética), da Europa Central e do Norte (weberiana).

Importa salientar que o XV Governo Constitucional se destacou como nenhum outro pela introdução da gestão por objetivos na administração pública portuguesa, conceito que surgiu no caldo de cultura utilitarista nos Estados Unidos da América (EUA),

sendo a sua paternidade atribuída a Peter Drucker pela sua obra *The Practice of Management* (Drucker, 1955). Esta filosofia de gestão foi, em 1964, reforçada e densificada com a publicação pelo mesmo autor da obra *Management by Results* (Drucker, 1964).

Foi com efeito o XV Governo que, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 11 de março de 2004, determinou que a perspetiva estratégica do governo deveria assentar na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança e associando sistematicamente os organismos públicos a objetivos e resultados.

O mesmo instrumento legal esclarecia que, no quadro da organização da administração pública, a perspetiva estratégica do governo deve assentar na introdução de novas práticas de gestão, elegendo igualmente a gestão por objetivos como a grande matriz da mudança, ligando-se assim a administração a objetivos e resultados (Bilhim, 2013).

Organização

Em matéria de organização e alteração de estruturas, o governo pouco mexeu. Destacou-se com a reforma dos institutos públicos através da publicação da sua lei-quadro (Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro) e com o estabelecimento de princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. (Lei, n.º 4 /2004 de 15 de janeiro de 2004).

No entanto, intensificou o que ficou conhecido pela "agencificação da administração portuguesa". A agência, conceito oriundo da tradição administrativa anglo-saxónica, difundido pela nova gestão pública, é uma organização responsável pela execução de tarefas, de perfil único, que dispõe de autonomia de gestão, sendo controlada pelo governo com base nos resultados.

Conforme escreve Araújo (2011, p. 4), "Há autores que referem que esta ideia foi uma moda da Nova Gestão Pública que esteve presente, em particular, nas reformas da Administração Central" (Talbot, 2004). A criação de organizações com autonomia, que não dependem diretamente do governo e que se encontram distantes deste é geralmente referida na literatura como o processo de agencificação .

Por isso, este governo tentou enquadrar legalmente as iniciativas de especialização/ desregularização da estrutura tradicional da administração central do Estado feitas até aí sob a forma de criação de institutos públicos com autonomia administrativa e financeira que correspondera a um estratagema destinado a dar maiores graus de liberdade a seus gestores, nomeadamente aumento de vencimento e regalias, mas fugiam ao controlo direto da Direção-geral do Orçamento.

O modelo de administração profissional caracterizava-se por adotar estruturas centralizadas com organizações integradas através da hierarquia. Eram organizações com um fluxo de comunicação formal, normalmente de cima para baixo, cuja coordenação era da responsabilidade do ministro. Com as mudanças introduzidas pela Nova Gestão Pública, as organizações passaram a ter mais autonomia de decisão e algumas a ter personalidade jurídica. Contudo, a autonomização teve um efeito negativo ao nível da integração e da coerência desejável para o sistema

administrativo (Peters, 2010).

Medição de desempenho

Em Portugal, o XV Governo Constitucional publicou um pacote de legislação destinado a alterar o sistema de avaliação de desempenho da administração pública, que fora introduzido, nos anos 80 do século XX, pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83, de 1º de junho . Com a Lei n.º 10/2004, de 22 de março , é decretada pela Assembleia da República, para valer como lei geral da República, a criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Esta foi a segunda reforma mais importante deste governo. Em coerência com a introdução da gestão por objetivos na administração pública, no seu artigo 3.º, a lei determina que o SIADAP se rege, entre outros, pelo princípio da "orientação para resultados, promovendo a excelência e a qualidade do serviço".

Este diploma legal revisita o Decreto-lei n.º 184/89, de 2 de junho, em que fora esboçado um conjunto de princípios inovadores na cultura da administração. Aconteceu que a dimensão burocrática capturou a técnica e acabou-se por matar a frescura dos princípios enunciados da eficiência, eficácia, produtividade e do mérito, contidos no corpo desse mesmo diploma. Tais princípios são resgatados neste novo diploma e por iniciativa do governo, Durão Barroso com a mesma orientação política do governo Cavaco Silva.

A lei n.º 10/2004, de 22 de março, representa um grande marco e divisor de águas nas políticas de gestão de recursos humanos da administração pública e em particular no que diz respeito ao mérito. É um dos seus momentos altos. Este diploma encerra uma filosofia inovadora por ter como objetivos: avaliar os serviços e organismos; dirigentes e funcionários; diferenciar desempenhos; potenciar o trabalho em equipa; identificar necessidades de formação; fomentar a mobilidade; promover a comunicação; fortalecer as competências de liderança (Gonçalves, 2018).

Recursos humanos

Nesta matéria, este governo aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (Lei n.º 2/2004). Em 1989, a estrutura dirigente da administração pública fora separada por dois níveis – entre nível superior e intermédio e, em 1999, os dirigentes intermédios passaram a ser selecionados através de procedimento concursal cujo universo de recrutamento está limitado a candidatos com vínculo à administração. Ocorrera a separação entre nível superior e intermédio; proibição das promoções automáticas, formação obrigatória para os dirigentes em gestão por objetivos. Em resumo, o XV Governo esteve mais centrado nas mudanças dos processos de gestão.

Reformas do XVII Governo Constitucional

Trata-se de um governo do partido socialista (centro-esquerda) que inicia funções a 12 de março de 2005.

Organização

O Programa do XVII Governo Constitucional consagra como um dos seus objetivos tornar a administração pública amiga da cidadania e do desenvolvimento económico.

Pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 124/2005, o governo criou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), com os seguintes objetivos: modernizar e racionalizar a administração central; melhorar a qualidade de serviços prestados pela administração aos cidadãos, às empresas e comunidades; colocar a administração central mais próxima e dialogante com o cidadão.

Para atingir os seus objetivos, o PRACE estabeleceu as seguintes linhas estratégicas de ação: reestruturar/racionalizar a administração direta e indireta em função das missões dos ministérios, e respetivas entidades, e do programa de governo; reforçar as funções estratégicas, estudo e avaliação/controle de resultados de apoio à governação; reforçar as funções normativa, reguladora e fiscalizadora do Estado; racionalizar, e eventualmente externalizar, as funções produtivas e de prestação de serviços; desenvolver serviços partilhados, de nível ministerial ou interministerial, de forma a reduzir estruturas e processos redundantes; flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical através da redução de cadeias de comando e criação de estruturas horizontais e matriciais de projeto e forte recurso a tecnologias de informação e comunicação; clarificar e uniformizar as funções da administração direta do Estado de nível regional, de acordo com o modelo NUTS II; reforçar a proximidade aos cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (*call-centers*, *Internet*, contratualização local de serviços) e desenvolver, numa lógica de *one-stop-shoping*, soluções estruturais que possibilitem respostas globais, e num só momento, aos cidadãos (balcões únicos multisserviços).

No relatório final, a Comissão Técnica do PRACE escreve "(…) do PRACE resultou uma redução superior a 30% do número de organismos e respetivas estruturas internas na Administração Central: superior a 180 ao nível das Macroestrutura; superior a 1000 ao nível das Microestrutura formais" (PRACE, 2006) (Carvalho, 2008,150). Esta redução foi possível porque o ordenamento jurídico, constante da Lei de Vínculos, Carreiras e Remunerações (Lei n.º 12-A/2008) e a Lei do Trabalho em Funções Públicas (Lei n.º 59/2008), permite a mobilidade de trabalhadores entre instituições públicas. Acresce que essa extinção aconteceu por recurso à fusão de organismos e não por recurso à figura jurídica do despedimento. No entanto, muitos trabalhadores com idades em situação de aposentação ou pré-aposentação por não estarem disponíveis a mudar de instituição por força da mobilidade ou da fusão acabaram por se aposentar.

Outra área importante de reforma foi introduzida com o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (Simplex), política de modernização que enraíza inovação e simplificação na administração pública. Esse programa corresponde a um pacote de medidas do governo português criado em 2006 para combater a burocracia, modernizar a administração pública, facilitar a vida das pessoas e dar às empresas a rapidez de que elas necessitam, simplificando a administração interna em todos os aspetos. O Simplex opera transversalmente a toda a administração central do Estado e tem sido o grande protagonista da desmaterialização e inovação em matéria de processos e proce-

dimentos. Este provavelmente foi o programa de reforma que mais impacto teve no cidadão, mas teve também como principal desafio a capacidade de convencer todos os dirigentes superiores da administração de que seria uma iniciativa ganhadora em termos de imagem para todos e não apenas para o gestor do Simplex, pois a cultura administrativa pública é marcada pelo compartimentação e luta entre instituições. No caso vertente, o facto de o membro do governo que tutelava o Simplex estar junto do primeiro-ministro acabou por dar o peso suficiente para vir a ser um sucesso. É certo que o programa também implicava nos bastidores muita desmaterialização e governo eletrónico, mas neste ponto a reforma de todo o sistema informático levado a cabo pelo PRACE acabou por ser de grande ajuda.

A descentralização de atribuições e competências da administração central do Estado para os municípios ocupou um espaço importante no programa de reformas. É certo que, com a descentralização, ocorreu alguma mobilidade de trabalhadores para os municípios, mas o principal obstáculo radicou na difícil negociação entre governo e municípios sobre contrapartidas financeiras em contra de novas atribuições.

Medição de desempenho

Este governo, com a publicação da Lei 66-B/2007, estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) que visa a contribuir para a melhoria do desempenho e da qualidade de serviço da administração pública; para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores; e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências. Esta lei não cria o SIADAP, mas apenas revê a Lei n.º 10/2004, de 22 de março do XV Governo.

O SIADAP visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública. No SIADAP, regista-se, claramente, uma descentração da preocupação regulamentar/processual/formal que marcava a administração pública tradicional para valorizar a introdução de valores, entre os quais se destacam a orientação para os resultados e a promoção da qualidade de serviço. A administração é forçada a abandonar a focalização no seu interior, na forma como se faz, para voltar-se para o exterior e concentrar-se no que se faz com o foco no cidadão.

O SIADAP articula -se com o sistema de planeamento de cada ministério, formando uma ferramenta de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos e planos de atividades, baseada em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços. Articula-se ainda com o ciclo de gestão de cada serviço. E, como qualquer outro sistema de avaliação do desempenho das pessoas e das organizações, é fundamentalmente um mecanismo de controle. Quem mais reagiu contra a aprovação do SIADAP foram as estruturas sindicais, pois gostariam de desempenhar um papel neste processo. Lembra-se que o processo implica a avaliação 360 graus – inferior, horizontal e superior – com os dirigentes de topo também a ser avaliados. Outrossim este processo implica a avaliação não apenas de quem trabalha e dirige mas igualmente do organismo, por isso se intitula “integrado”.

Recursos humanos

O XVII Governo Constitucional com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, revogou 55 diplomas legais, sendo o mais antigo o Decreto n.º 16 563, de 2 de março de 1929. Portugal, com a publicação da Lei de Vínculos Carreiras e Remunerações (LVCR) em 2008 e, posteriormente, com a Lei do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (LCTFP), rompeu com a tradição secular de que todo servidor/funcionário estava sujeito ao regime da nomeação e não do contrato. Em Portugal, apenas os titulares de funções de autoridade e soberania continuam em tal regime. Com esta alteração, passou a haver despedimentos na administração pública e esta nova realidade causou algum pânico e muita resistência dos sindicatos. Essa resistência foi na prática vencida com a introdução de limitações processuais ao princípio do despedimento individual. A presença de um forte controle orçamental impediu que o volume de trabalhadores sofresse aumentos significativos.

Outra reforma importante foi a aprovação do regime de trabalho em funções públicas – Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro – que aproximou o contratado ao regime de contrato comum de trabalho, típico do setor privado, embora com certas ressalvas. Por exemplo, são os tribunais administrativos e não os tribunais de trabalho as entidades judiciárias competentes para resolverem os litígios. O fruto desta mudança de filosofia, o servidor com contrato de trabalho em funções públicas deixou de representar o Estado na sua atividade, deixou de ser "funcionário", passando a ser um trabalhador como qualquer outro.

Outra caraterística prende-se com o conceito de quadro de pessoal, ou seja, com a rigidez de gestão ou garantias do funcionário/servidor. Portugal abandonou o conceito de quadro de pessoal rígido, fixado no momento da criação orgânica do serviço. Após 2008, o "quadro de pessoal" cedeu lugar ao "mapa de pessoal" elaborado/atualizado anualmente, com identificação dos postos de trabalho necessários e sujeito ao orçamento atribuído para aquele ano civil.

No regime anterior, para mudar o quadro de pessoal de um organismo da administração central do Estado, por exemplo, apenas para excluir ou incluir um novo lugar, seria indispensável publicar uma nova portaria. Agora, o contingente a fixar no mapa de pessoal depende exclusivamente da decisão do dirigente máximo do serviço. A ele compete decidir sobre a afetação que fará do orçamento que lhe foi disponibilizado. Se tem verba inscrita no orçamento e se for, na sua perspetiva de gestão, mais importante investir em força de trabalho, então ampliará o mapa de pessoal. Restabeleceu-se a relação entre gestão de recursos humanos e gestão orçamental, funções tradicionalmente sem grande interligação nas administrações burocratizadas.

Outra reforma liga-se à estrutura de carreiras concretizada pelo Decreto-Lei n.º 121/2008 de 11 de julho. Em Portugal, até 2008 havia 1.736 carreiras, tendo passado para três carreiras do regime geral com a publicação da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro (LVCR).

Outra área de reforma liga-se aos cargos de direção superior com a alteração introduzida no estatuto do pessoal dirigente aprovado pelo XV Governo Constitucional. Em Portugal, o procedimento concursal era obrigató-

rio para o preenchimento de qualquer cargo da administração central do Estado de nível intermédio desde 1999. Com este governo, os titulares de cargos de direção superior passaram a cessar funções com a queda do governo, sendo equiparados a cargos políticos.

A capacitação ou formação dos dirigentes foi igualmente objeto de importante reforma. Assim, a Portaria n.º 1141/2005 de 8 de novembro, com fundamento nas Leis n.º 2/2004, de 15 de janeiro, e 51/2005, de 30 de agosto, determina os cursos específicos para os titulares de cargos de direção intermédia e de direção superior; a fixação de regulamentos; e ascondições de acesso a esses cursos – Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP), Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP), Seminário de Administração Pública (SAP) e Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP).

Por fim, mas não menos importante para uma gestão racional da força de trabalho, foi aprovada a Lei n.º 53/2006, de 7 de dezembro que ao estabelecer o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da administração pública, evitando a concentração excessiva de funcionários num determinado organismo em detrimento da escassez em outras instituições. As alterações introduzidas não fomentaram, antes restringiram, as entradas e saídas de profissionais de dirigentes, baseadas em critérios meramente políticos, face à situação anterior a 2005.

Reformas do XIX Governo Constitucional

É um governo politicamente de centro-direita que substitui um governo do partido socialista e inicia funções a 20 de junho de 2011. Este governo tem a dura missão de implementar o programa de austeridade imposto pela Troika, com o propósito de evitar a bancarrota de Portugal, dada a enorme gravidade dos desequilíbrios das finanças públicas.

Para o XIX Governo, são objetivos da política orçamental, por imposição da Troika, a redução do *déficit* das administrações públicas para menos de € 10.068 milhões, equivalente a 5,9% do PIB baseado nas projeções em 2011, para €7.645 milhões (4,5% do PIB) em 2012 e para €5.224 milhões (3,0% do PIB) em 2013; trazer o rácio dívida pública/PIB para uma trajetória descendente a partir de 2013 que iria atingir 131,4 do PIB.

Organização

O governo comprometeu-se a: i) reduzir o número de serviços; ii) criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da administração pública; iii) reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central em nível local; iv) avaliar a eficiência e eficácia (*value for money*) dos diversos serviços públicos; v) promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local; vi) reduzir as transferências do Estado para serviços e fundos autónomos; vii) rever as políticas remuneratórias e as prestações acessórias (*fringe benefits*); viii) reduzir subsídios a produtores privados de bens e serviços; xix) desenvolver um plano de consolidação para reorganizar os 308 municípios e 4.259 freguesias, reduzindo significativamente o número destas entidades.

Neste contexto, o governo aprovou, no dia 20 de julho, o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) (2011). Os trabalhos decorreram em cerca de dois meses, tendo sido avaliada a estrutura organizativa da administração central do Estado com recurso a equipas próprias de cada ministério. O resultado obtido apontou para uma significativa extinção e racionalização de órgãos e serviços do Estado, traduzida numa redução na ordem dos 40% de estruturas de nível superior da administração direta e indireta.

Revisão da Lei-Quadro dos Institutos Públicos (Decreto-Lei n.º 5/2012, de 17 de janeiro). Criação de mecanismos de controlo rigoroso e um regime mais exigente, para o regime fundacional em Portugal – Lei-Quadro das Fundações (Lei nº 24/2012, de 9 de julho). Definição das entidades reguladoras e enquadramento uniforme de suas atividades através de uma Lei-Quadro das entidades independentes (Lei n. º 67/2013, de 28 de agosto). Simplificação das regras de fixação de unidades orgânicas flexíveis e de estruturas matriciais de serviços da AP (DL n.º 116/2011, 5/12).

Medição de desempenho

Este governo procedeu à revisão da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro que estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública, procurando a simplificação de procedimento enquanto as consequências da avaliação estiverem suspensas, ou seja, enquanto a promoção e os prémios com base no bom desempenho estiverem suspensos devido à situação de emergência financeira.

Recursos humanos

A Troika no seu memorando de entendimento, obrigava o Estado a limitar admissões de pessoal na administração pública para obter decréscimos anuais em 2012-2014 de 1% por ano na administração central e de 2% nas administrações local e regional. Assim, o governo seguiu uma política de recrutamento restritiva e sujeita a rigoroso controlo, tendo conseguido menos 3,6% em 2011 e menos 8,7% no período em dez/11- set/13. Houve ainda uma redução de contratos a termo (~50%).

Em termos de cargos dirigentes, foi alcançada uma redução na ordem dos 27%, traduzindo em valor absoluto a eliminação de 1.711 cargos de direção superior e intermédia cujos titulares regressaram à sua carreira de origem. Foram congelados todos os salários no sector público, em termos nominais, entre 2012 e 2015, e limitadas as promoções. Foi ainda reduzido o custo orçamental global com sistemas de saúde dos trabalhadores em funções públicas. Racionalização e ajustamento das remunerações e regalias dos cargos da administração indireta, incluindo sector empresarial do Estado, às condições económicas do país e das próprias entidades públicas.

Foi aplicada uma taxa que, em certos casos, poderia atingir os 20% do salário a vigorar apenas neste período de crise como contributo para o equilíbrio das finanças públicas. Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações entre serviços da administração (Leis do OE 2012 e do OE 2013). Substituição do regime de mobilidade especial por sistema de requalificação para

apoio à reestruturação de serviços através de formação (12 meses) a trabalhadores e a promoção da recolocação através da entidade gestora (INA). Introdução de regras que facilitam e incentivam movimentações voluntárias. Introdução de instrumentos de flexibilização na organização dos tempos de trabalho. Adaptabilidade grupal. Banco de horas individual e grupal (Lei nº 66/2012).

Foi feita a simplificação dos regimes jurídicos laborais do setor público, através da alteração da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP). A LTFP segue a sistemática do Código do Trabalho (CT), revogando dez diplomas legais, que no seu conjunto contêm perto de 1.300 artigos por cerca de 400 artigos concentrados e articulados numa única lei.

Foi feita a convergência do Regime de Proteção Social dos funcionários públicos com o Regime Geral da Segurança Social. Convergência dos sistemas de pensões da Caixa Geral de Aposentações com o Regime Geral da Segurança Social (RGSS). Aumento da contribuição das entidades empregadoras públicas para a CGA. Este alinhamento da contribuição do empregador público para o sistema público - Caixa Geral de Aposentações (CGA) com a contribuição para a segurança social levou a um aumento de 20% para 23.75%. Procedeu à transferência dos fundos de pensões autónomos da banca para a segurança social no final de 2011.

Foi feita a revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente (Lei 64/2011, de 22 de dezembro); revisão do Estatuto do Gestor Público (Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro). Destas revisões, realçam-se os seguintes aspetos: criação da Comissão de Recrutamento e Seleção da Administração Pública (CReSAP) com competências para, através de procedimento concursal, selecionar os dirigentes de topo da administração direta e indireta e dar pareceres de adequação sobre as designações de gestores públicos com base no mérito.

CReSAP em Portugal, como entidade administrativa independente, não pede nem recebe orientações dos governos na prossecução dos seus fins (artigo 5.º da Lei n.º 64/2011, de 22 de dezembro). Os cargos de direção superior são em regime de comissão de serviço, por períodos de cinco anos, num máximo de dez anos consecutivos, deixando a mudança de governo de ser causa de cessação de mandato.

DISCUSSÃO

Em resumo, as principais reformas efetuadas em Portugal nestes 20 anos em apreço são as identificadas na Tabela 1 e descritas no corpo do texto.

Tabela 1. Principais reformas efetuadas em Portugal

Governos	Organização	Medição de desempenho	Recursos humanos
XV	reforma dos institutos públicos; normas para organização da administração direta do Estado; agencificação	Gestão por objetivos;(SIADAP)	estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central,
XVII	PRACE, Simplex.	Alteração do SIADAP.	(LVCR), (LCTFP), capacitação para dirigentes, Redução de carreiras, mobilidade,
XIX	PREMAC, Lei-Quadro dos Institutos Públicos, Lei-Quadro das Fundações, Lei-Quadro das entidades independentes	revisão da Lei n.º 66-B/2007	Criação da CReSAP. Estatuto do Gestor Público, equiparação de regimes de segurança social público e privado, Taxa até 20% do salário a vigorar no período de crise, transferência de fundos de pensões autónomos para a Segurança Social

O sucesso das reformas em Portugal, embora importante, não foi tão impactante quanto teriam sido se estas fossem introduzidas numa cultura administrativa de matriz anglo-saxónica ou weberiana do Centro e do Norte da Europa. A cultura administrativa do Sul da Europa – França, Espanha, Itália, Portugal, Grécia – encontra-se marcada pela matriz napoleónica, essencialmente jurídica (Bonnin, 1812). Ora, o problema desta cultura administrativa radica no facto da introdução de novo procedimentos de gestão se ter de transformar em um documento jurídico para ter força de lei. NE essa transformação de relatório técnico em instrumento jurídico há uma alteração de natureza. Assim, no momento da sua implementação as dúvidas expressam-se desta forma: como se interpreta a alínea a) do nº 2 do artigo 3.º, ou seja, deixa de ser o departamento de gestão de pessoas a resolver a questão, passando esta para o gabinete jurídico.

As reformas do serviço civil em Portugal, por mais bem-intencionadas que tenham sido desenhadas, sempre estiveram ameaçadas pela matriz cultural napoleónica que se assemelha a doença que tem o condão de transformar as boas iniciativas de gestão e de reformas em rituais jurídicos ou liturgias em que a letra mata o espírito ou a intenção subjacente à inovação.

Isto aconteceu nos procedimentos concursais de toda natureza. Mesmo com os reconhecidos pontos fortes inerentes aos procedimentos administrativos – isenção, objetividade, garantia do mérito –-, os concursos não são

um valor em si mesmos, mas um meio para um fim. Acontece, porém, que a capacidade da racionalidade burocrática provocar disfunções em que os meios assumem o papel de fins é enorme tal como há muito advertiu Merton (1968). As disfunções podem ter lugar em qualquer burocracia, porém nas napoleónicas esse risco é altamente potenciado, como demonstram o insucesso ou o sucesso epidérmico apenas dos ensaios de reformas nestas culturas (Pollit & Bouckaert 2012).

A liturgia não é doença endémica, exclusiva do recrutamento para dirigentes, pois acontece com frequência tanto no recrutamento de candidatos para as carreiras como naquele para dirigentes da administração, caso dos dirigentes intermédios e superiores da administração pública portuguesa.

Outra explicação para que não tenha sido maior o sucesso da CReSAP e da introdução obrigatória da seleção dos dirigentes intermédios por concurso pode andar associada ao patrimonialismo dos "ofícios".

A conceção patrimonialista anda em Portugal associada à noção de ofício público que abarca qualquer cargo público civil em coisas de justiça, fazenda, milícia ou marinha. Durante séculos, esta conceção patrimonialista do Estado, que permitia considerar os ofícios públicos como sendo bens da Coroa e que poderiam ser transmitidos pelos titulares ou proprietários aos seus herdeiros foi dominante em Portugal.

O sucesso da implantação do SIADAP poderia ter sido maior. A Lei 66-B/2007, embora muito importante na agenda das reformas destes três governos, expressa uma contradição que percorre todas as iniciativas de reforma de administrações de matriz, europeia continental napoleónica com prevalência do direito administrativo sobre a gestão. Essa lei usa 36 vezes a expressão "avaliação do desempenho" e apenas três vezes a expressão "gestão do desempenho". Isto significa que o legislador, erradamente, atribuiu mais importância à avaliação do que à gestão do desempenho (Bilhim, 2012).

O seu objeto é a meritocracia, mas, quando este processo inovador em matéria de gestão de pessoas é espartilhado numa lei – expressão máxima do paradigma tradicional jurídico –, perde o vigor da sua essência como instrumento de gestão.

As reformas efetuadas em Portugal por três diferentes governos durante os últimos 20 anos foram, por um lado, reativas, assimétricas e fragmentárias e, por outro, assumiram um carácter mimético e legitimador face à pressão externa, nomeadamente da União Europeia. Os governos não teriam tomado qualquer iniciativa de reforma se não tivessem sido pressionados externa e internamente.

Portugal é um país pequeno, de pouco mais de 10 milhões de habitantes, cuja sociedade está culturalmente habituada a viver à sombra do Estado. Ora, em países com esta característica, as reformas em geral afetam uma enorme parte do eleitorado direta ou indiretamente, razão porque os políticos que provoquem desconforto nos cidadãos, que vivem no perímetro do setor público, dificilmente poderão aspirar à renovação de seus mandatos. As reformas não pagam eleitoralmente; o país pode ganhar, mas dificilmente os políticos ganham eleitores e facilmente

os perdem.

CONCLUSÃO

A primeira mensagem, que emerge desta pesquisa chama a atenção para a importância do ambiente, da cultura, dos valores e das estruturas de poder, pois uma mesma reforma dificilmente terá os mesmos resultados em contextos (culturas administrativas, países, áreas) diferentes. O que é teoricamente suposto ser a mesma técnica ou modelo (por exemplo, orçamentação de desempenho ou de base zero, gestão da qualidade, análise de impacto regulamentar) pode impactar de forma muito diferente em desiguais envolventes. Uma técnica pode funcionar bem neste sector ou nesta direção-geral, mas falha completamente em outra ou em outro momento como já fora identificado previamente (Pollitt, & Bouckaert, 2011). O PRACE foi o mesmo, mas o seu impacto variou profundamente entre os diversos ministérios – mais significativo na presidência do Conselho de Ministros e no Ministério da Segurança Social e menos nos restantes.

A segunda mensagem prende-se com a importância da credibilidade e legitimidade de quem lidera o processo de reforma. A experiência portuguesa em matéria de reformas evidenciou isso muita claramente. Nada muda se as pessoas /servidores não mudarem os seus comportamentos, mas estes apenas darão o benefício da dúvida ao novo desafio, que encerra sempre certa incerteza e dúvida se serão ganhadoras ou perdedoras, se quem lidera o processo for credível, já tiver levado a cabo outras iniciativas em que tal credibilidade tenha sido posta à prova. O PRACE foi mesmo implementado nos diversos ministérios em 2005/2006, mas o Ministério da Agricultura graças à intervenção do ministro foi o que atingiu mais resultados em termos de redução de efetivos sem comprometer a qualidade, ou seja, o líder conta. Só uma liderança credível e legitimada do processo de reforma poderá vencer a resistência de organizações sindicais, profissionais, ordens profissionais e grupos de interesse. ganhando os média e os principais formadores de opinião para a causa e seduzindo todos os trabalhadores e dirigentes para o interesse público desse projeto.

A terceira mensagem é que sabemos muito pouco sobre os resultados finais ou os impactos das reformas nos cidadãos que recebem serviços públicos. Muitas vezes nem sabemos se uma reforma importante teve um efeito positivo, um efeito negativo ou nenhum efeito sobre a eficiência organizacional. Mais frequentemente, dispomos de informação sobre como as estruturas e os processos mudaram dentro das organizações reformadas, mas não há muitas provas concretas sobre o impacto nos resultados. No setor privado, este cálculo é fácil de ser estabelecido e o impacto dos processos de reforma empresarial relativamente fácil de ser identificado. Por isso, as evidências que nos chegam do setor privado através de consultorias internacionais de gestão de pouco ou nada parecem servir para o setor público. A dificuldade em medir encontra-se expressa no facto de o relatório final do PRACE referir que cerca de 28% dos organismos da administração central do Estado foram extintas, sem conseguir detalhar mais do que isso.

A quarta mensagem prende-se com a existência ou não de situação de crise/urgência sentida pela sociedade. O PRACE, embora,

do ponto de vista técnico, tivesse recorrido a um apoio de cerca de 80 especialistas durante um ano, não foi tão eficaz quanto o PREMAC, realizado em 2011/12, sem grande rigor técnico, mas com Portugal assistido pela Troika com as finanças públicas em falência técnica (juros a rondar os dois dígitos e uma divida pública a ultrapassar os 130% do PIB), foi muito mais eficaz na redução do número de organismos.

A quinta mensagem indica-nos que, em sistemas parlamentares, as reformas têm de ser feitas por governos maioritários e, por via de regra, no primeiro ano de seu mandato. Os governos que mais reformas introduziram, durante os 20 anos em apreço, não estavam dependentes da negociação pontual na Assembleia da República para passar as suas políticas. Esta é a razão por que, por um lado, em Portugal um governo sem maioria absoluta não dispõe de condições para implementar reformas e, por outro lado, tem de fazê-las no primeiro ano de seu mandato, no período de "estado de graça", pois os resultados das reformas só serão visíveis a médio prazo.

A sexta e última mensagem prende-se com a gestão de expectativas. As mudanças exigem que as pessoas abandonem a sua área de conforto sendo por norma ameaçadoras do *status quo*. No caso de Portugal, houve relativo cuidado com a gestão das expectativas em matéria de estabilidade laboral na transição de "funcionário/servidor" para "trabalhador em funções públicas". Até hoje, embora a lei o permita, não consta que houvesse um caso único de despedimento individual de trabalho que não fosse baseada em processo disciplinar. Acresce que o processo de reformas permitiu reduzir (não erradicar) o tráfico de influência política nas admissões e designações de titulares para cargos de chefia. Aliás, a cultura cívica e maturidade política europeia e a própria União Europeia dificilmente acomodariam tais práticas patrimonialistas tal como aconteciam até ao início do milénio, pese embora ainda a preservação de alguns traços.

REFERÊNCIAS

Araújo, F. (2011). *A Autonomização das Organizações Públicas. Provas de Agregação em Ciência da Administração*. Braga: Universidade do Minho.

Bilhim, J., Ramos, R., & Pereira, L. (2015). Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: O caso de Portugal. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 14, segundo semestre, 91-125. Recuperado de doi:10.18601/21452946.n14.07.

Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.

Bilhim, J. (2012). Gestão por Objetivos, Desempenho e Progressão na Carreira In Ina, *Handbook em Administração Pública*. Lisboa: INA.

Bonnin, J.C. (1812). *Principes D'Administration Publique*, 3ª ed. Paris, Renaudiere, Imprimeur-libraire.

Costa, C. (2013). *Intervenção inicial para a conferência PARA UMA REFORMA ABRANGENTE DA ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO SECTOR PÚBLICO*. Lisboa: FCG, 28-30 de janeiro. Recuperado de https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/outras-publicaco-

es/para-uma-reforma-abrangente-da-organizacao-e-gestao-do-sector-publico-comunicacoes-e-comentarios

Denhardt, R. (2003). *The New Public Service: Serving, not steering*. London: M.E. Sharpe.

Drucker, P. (1955). *The Practice of Management.* New York: Harper & Row. Handbook em administração pública.

Drucker, P. (1964). *Management by Results*. New York: Harper & Row.

Frederickson, H; & Smith, K. (2003). *The Public Administration Theory*, Primer. Oxford: Westview Press.

Guy, M., & Rubin, M. (2015). *Public Administration Evolving*. London: Routledge ASPA.

Merton, R. (1968). *Social Theory and Social Structure*. London: Collier Macmillan Publishers

Peters, B. G., (2010). Meta-Governance and Public Management, in Stephen P. Osborne, *The New Public Governance?* London: Routledge, pp. 36-51.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analvsis,* (3rd ed.) Oxford, Oxford University.

Portugal (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Portugal (2006). *PRACE*. Ministério das Finanças, DGAEP. Recuperado de https://www.dgaep.gov.pt/media/0701020000/Cap%C3%ADtulos%201%20a%204/cap1_3/cap%20I.pdf

Portugal, (2011). *PREMAC*. Recuperado de https://www.dgaep.gov.pt/upload/Estudos/Evolucao_estruturas_AP_Web.pdf

IMPACTOS DA REFORMA ADMINISTRATIVA SOBRE AS FORMAS DE CONTRATAÇÃO E A ESTABILIDADE NO SETOR PÚBLICO

Impacts of the administrative reform on contracting forms and stability in the public sector

Impactos de la reforma administrativa sobre las formas de contratación y la estabilidad en el sector público

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar os impactos da reforma administrativa consubstanciada na Proposta de Emenda Constitucional PEC - nº 32, de 2020, sobre a estabilidade dos trabalhadores do setor público, tendo em vista a amplificação das possíveis formas de contratação prevista pela reforma. Do ponto de vista metodológico, nossa análise é baseada em dados do Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em pesquisa empírica qualitativa realizada com docentes do ensino público superior e em revisão da bibliografia pertinente ao tema. Apontamos para um processo de flexibilização das formas de contratação no setor público brasileiro, caracterizado pelo aumento das contratações de trabalhadores com vínculos instáveis e precários, notadamente os temporários e terceirizados. Esse processo de precarização das relações de trabalho, também identificado no setor privado, está relacionado a importantes transformações políticas e econômicas que ocorreram no Brasil a partir da década de 1990, afetando o papel do Estado e, consequentemente, também os servidores públicos. Concluímos que a reforma administrativa apresentada tende a intensificar o processo de flexibilização e precarização das relações de trabalho no setor público já em curso, pondo em risco não apenas a estabilidade dos servidores, mas o próprio Estado democrático e republicano de direito, que deve ser pautado pela isonomia, igualdade e pelo respeito à coisa pública.

PALAVRAS-CHAVE: trabalho, servidores públicos, estabilidade no emprego, contrato de trabalho, reforma administrativa.

Mariana Bettega Braunert[1]
mbbraunert@gmail.com
ORCID: 0000-0002-3526-4490

Kelen Aparecida da Silva Bernardo[1]
kelenbernardo18@gmail.com
ORCID: 0000-0003-1246-0760

Maria Aparecida da Cruz Bridi[1]
macbridi@gmail.com
ORCID: 0000-0001-8004-1360

[1] Universidade Federal do Paraná, PR - UFPR

Submetido 15-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil)

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83056

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The article aims to analyse the impacts of the Administrative Reform embodied in the Proposal for Constitutional Amendment 32/2020 about the stability of public sector workers, in view of the contracting forms' amplification foreseen by the reform. From the methodological point of view, our analysis is based on data from the Atlas do Estado Brasileiro, atlas produced by the Institute for Applied Economic Research – IPEA, qualitative empirical survey conducted among professors of the public education, and bibliographic review about the theme. We point out to a flexibilization process of the contracting forms in the Brazilian public sector, characterized by the increase in hiring of workers with unstable and precarious employment conditions, notably the temporary and outsourced ones. This precariousness' process of work relationships, also observed in the private sector, is related to important political and economic transformations that occurred in Brazil since the 1990s, affecting the role of the State and, consequently, also public servants. We concluded that the presented Administrative Reform tends to intensify the process of flexibilization and precariousness of work relationships already conducted in the public sector, putting at risk not only the servants' stability, but the democratic and republican State rule of law itself, which must be based on isonomy, equality and respect to public affairs.

KEYWORDS*: work, public servants, work stability, contract of employment, administrative reform.*

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo analizar los impactos de la Reforma Administrativa fundamentada en la Propuesta de Enmienda Constitucional 32/2020 sobre la estabilidad de los trabajadores del sector público, teniendo en cuenta la amplificación de las posibles formas de contratación previstas por la reforma. Desde el punto de vista metodológico, nuestro análisis está basado en datos del Atlas do Estado Brasileiro, atlas elaborado por el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA, en investigación empírica cualitativa realizada junto con profesores de la enseñanza pública superior y en revisión de la bibliografía sobre el tema. Apuntamos a un proceso de flexibilización de las formas de contratación en el sector público brasileño, caracterizado por el aumento de las contrataciones de trabajadores con vínculos inestables y precarios, principalmente los temporales y subcontratados. Este proceso de precarización de las relaciones de trabajo, también identificado en el sector privado, está relacionado con importantes transformaciones políticas y económicas ocurridas en Brasil desde la década de 1990, afectando el rol del Estado y, en consecuencia, también de los servidores públicos. Concluimos que la Reforma Administrativa presentada tiende a intensificar el proceso de flexibilización y precarización de las relaciones de trabajo ya en marcha en el sector público, poniendo en riesgo no solo la estabilidad de los servidores sino al propio Estado democrático y republicano de derecho, el cual debe ser guiado por la isonomía, igualdad y respecto a la cosa pública.

PALABRAS CLAVE*: trabajo, servidores públicos, estabilidad en el empleo, contrato de trabajo, reforma administrativa.*

INTRODUÇÃO

No Brasil, nos anos 1990, sob a bandeira de uma suposta modernidade, o governo Fernando Collor (1990-1992) iniciou um processo de abertura dos mercados, de desmonte do aparelho do Estado e de privatizações. Tais processos foram aprofundados durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1998-2002) e explicam o avanço da precarização das relações de trabalho no país. O discurso de modernização dos governos Collor e FHC atenderam às orientações dos setores internacionais interessados no potencial do mercado brasileiro e do Mercosul. O mundo ocidental entrava na era do capitalismo globalizado, que exigia mão de obra farta, barata e flexível, e encontrou respaldo nas reformas laborais no Brasil, que flexibilizaram as modalidades de contratação de trabalho.

As promessas de criação de empregos e melhorias das condições de trabalho, contudo, não lograram êxito, dados os argumentos falsos que as sustentavam. Para os trabalhadores do setor privado, os empregos de qualidade com contratos formais e diretos foram reduzidos, na proporção em que as empresas adotaram a subcontratação e a terceiri-

zação como estratégias para a redução de custos. Cresceram, assim, os contratos por tempo determinado ou parcial e a informalidade. Essas condições distinguiram-se para os trabalhadores do setor público, não por obra do acaso ou da ação das elites dirigentes do país, mas resultado de um conjunto de elementos históricos, políticos e sociais e do aprofundamento da crítica social às relações de trabalho marcadas pelo compadrio, autoritarismo e clientelismo presentes no trabalho público.

O trabalho no setor público assume características distintas dos demais setores, pois historicamente – sobretudo a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988) – configurou-se como um espaço constituído por postos de trabalho que seguiam a lógica da formalidade e da estabilidade, tanto para os trabalhadores celetistas quanto para os estatutários. Essas características foram forjadas no processo de luta coletiva do movimento sindical e do arcabouço institucional próprio de uma democracia.

Aos trabalhadores vinculados ao setor público, foi assegurado um conjunto de direitos diferentes dos ligados ao setor privado e fortalecida a estabilidade no cargo, a qual foi perdida pelos trabalhadores da iniciativa privada no decorrer do regime militar em 1967. Até então, os trabalhadores com mais de dez anos de serviço na mesma instituição adquiriam estabilidade – como propugnava a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) criada no governo de Getúlio Vargas, posteriormente substituída pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Desde as últimas décadas do século XX avançou em diferentes graus pelos países centrais e posteriormente periféricos, incluindo o Brasil, a lógica denominada por Dardot e Laval (2016) de "racionalidade neoliberal", que tem como modelo de sucesso o da empresa privada, e invadiu a gestão do trabalho no setor público (Braunert, 2018), impactando no trabalho e nos trabalhadores desse segmento.

Depois de um breve interregno durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), período caracterizado por contradições, rupturas e continuidades no que tangem às relações de trabalho, a sucessão de governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atual) adotaram medidas que afetaram significativamente os trabalhadores do setor privado e do setor público. Para os trabalhadores do setor privado, a Lei da Terceirização nº 13.429 (Brasil, 2017) e a reforma trabalhista alteraram substancialmente a legislação protetiva dos trabalhadores, a CLT, flexibilizando ainda mais a já bastante flexível contratação de mão de obra no país. Além disso, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, conhecida como "PEC do teto dos gastos", limitou os gastos sociais, desidratando os investimentos públicos, impactando diretamente no funcionalismo público. Em setembro de 2020 foi apresentada pelo governo a proposta de reforma administrativa consubstanciada pela PEC nº 32/2020, a qual pode trazer impactos ainda mais profundos nas condições e relações de trabalho no setor público, inclusive no que tange à estabilidade no emprego, que constitui uma das principais garantias asseguradas aos empregados públicos.

Nesse contexto, o presente artigo busca situar os impactos da reforma administrativa

sobre a estabilidade dos trabalhadores do setor público dentro de um quadro mais amplo de flexibilização e precarização das relações de trabalho, que, desde a década de 1990, afeta não apenas os trabalhadores do setor privado, mas também os servidores públicos.

Com base em dados do Atlas do Estado Brasileiro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e em pesquisa qualitativa com uma categoria específica de servidores – os docentes das universidades públicas estaduais do Paraná –, apontamos algumas transformações importantes que vêm sendo observadas na evolução do emprego público, notadamente no que diz respeito ao aumento expressivo da contratação de servidores temporários em detrimento de trabalhadores estáveis. Nossa hipótese é a de que a reforma administrativa aprofunda e amplifica um processo já em curso, que é o da flexibilização das formas de contratação no setor público, à medida que amplia o leque de possíveis contratações instáveis e temporárias, o que não só coloca em risco o importante instituto da estabilidade do emprego público, mas também ameaça a oferta de políticas públicas e as conquistas democráticas.

Nesse sentido, algumas questões problematizadas ao longo do texto são: quais são as modalidades de contratação de servidores públicos atualmente existentes na administração pública brasileira? Como se deu a evolução recente das relações de trabalho no setor público brasileiro, no que diz respeito à flexibilização das formas de contratação? Quais os possíveis impactos da reforma administrativa sobre a estabilidade dos servidores públicos?

Essas questões são fundamentais na atual conjuntura, haja vista que a referida proposta nessa reforma não afeta apenas os trabalhadores do setor público, mas indiretamente possui grandes impactos sobre a sociedade como um todo.

OS VÍNCULOS CONTRATUAIS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Resultado de um intenso movimento de lutas sociais e políticas, das ações contra a ditatura civil-militar, do patrimonialismo e clientelismo que marcaram a história do Estado brasileiro, a chamada "Constituição Cidadã", de 1988, normatizou os princípios de igualdade entre os cidadãos e isonomia, estabelecendo a exigência do concurso público para o ingresso no serviço público nas instâncias municipais, estaduais e federais. A CF/1988 (Art. 37, II) estabeleceu, assim, o marco regulatório do trabalho no setor público, determinando a obrigatoriedade da aprovação em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público (Brasil, 1988).

Atualmente, admite-se a contratação de servidores públicos no país basicamente através de três regimes: o estatutário, o celetista e o temporário. Os servidores públicos estatutários são titulares de cargo público efetivo com vínculo regido pelo estatuto do servidor público (Lei n. 8.112/1990). A forma de acesso ao cargo dá-se por meio de concurso público e há regime previdenciário próprio. A rigor, seria mais adequado, inclusive, falar em "admissão" do que propriamente "contratação" no que se refere aos servidores estatutários, haja vista que nesse caso não há um contrato bilateral, mas sim uma adesão unilateral à relação estatutária. Por-

tanto, quando utilizamos, ao longo deste texto, expressões como "formas de contratação no setor público" referimo-nos amplamente a todas as formas possíveis de contratação e admissão de empregados ou servidores públicos.

Os empregados públicos celetistas, embora ocupantes de emprego público cujo acesso também se dá por meio da realização de concurso público, têm o contrato de trabalho regido pelas normas da CLT e estão submetidos ao regime geral da previdência social. O termo "emprego público" designa, em rigor, apenas os empregados com vínculo celetista, pois na acepção jurídica o servidor com vínculo estatutário não é um empregado, já que se submete a um estatuto que descreve seus direitos e deveres, não mantendo propriamente uma relação contratual de emprego com a administração (Cardoso Jr. & Nogueira, 2013; Braunert, 2018).

Também são considerados servidores públicos, em sentido amplo, os servidores temporários contratados para exercer funções públicas por tempo determinado para atender a necessidades temporárias e de excepcional interesse público, mediante regime jurídico especial previsto no artigo 37, IX, da CF/1988. Cada esfera administrativa é responsável por regular, por meio de lei complementar, as regras de seleção e de contratação desses servidores.

Cada modalidade contratual possui, portanto, particularidades no que tange ao regime jurídico, à forma de acesso, ao regime previdenciário e, sobretudo, à estabilidade, como mostra o Quadro1:

Quadro 1. Condições jurídicas dos servidores públicos estatutários, celetistas e temporários

	Servidores públicos	Empregados públicos	Servidores temporários
Regime jurídico	Estatuto do servidor público (Lei n. 8112/90)	CLT	Regime jurídico especial (art. 37, IX da CF e leis complementares)
Ocupa	Cargo público	Emprego público	Função pública
Forma de acesso	Concurso público	Concurso público	Processo seletivo público
Estabilidade	Possui estabilidade no emprego	Possui "estabilidade relativa"	Não possui estabilidade (temporário)
Previdência social	Regime previdenciário próprio	Regime geral da previdência social	Regime geral da previdência social

FONTE: Elaborado com base em Meirelles (2014) e Di Pietro (2015).

Atentando-se ao aspecto que mais nos interessa aqui, qual seja, o da estabilidade, observa-se que esta, prevista no artigo 41 da CF/1988, é assegurada de fato apenas aos servidores públicos estatutários, pois os empregados celetistas dispõem de estabilidade relativa no emprego, enquanto os servidores temporários não possuem nenhum tipo de garantia ou estabilidade.

Acerca da peculiar condição dos empregados públicos contratados pelo regime da CLT, historicamente existiu divergência jurídica se seriam ou não contemplados com a mesma estabilidade dos servidores estatutários. Hoje, compreende-se que embora os empregados celetistas não possuam a mesma estabilidade constitucional que os servidores titulares de cargos públicos efetivos, seu eventual desligamento deve ter motivação devidamente apurada em processo administrativo com garantia de ampla defesa. Trata-se, portanto, de um servidor contratado por tempo indeterminado, mas protegido de demissões arbitrárias, como as que ocorrem no setor privado.

Portanto, mesmo não dispondo da estabilidade que os servidores estatutários possuem, os empregados públicos celetistas gozam de um *status* laboral que os diferencia dos trabalhadores da iniciativa privada, podendo-se dizer que dispõem originalmente de uma condição mais ou menos próxima à dos trabalhadores contemplados com uma condição salarial estável nos países europeus onde vigorou um Estado de Bem-Estar Social e possuem uma "estabilidade relativa" no emprego. O conceito de "estabilidade relativa" dos empregados públicos celetistas é confirmado por Braunert (2018) em estudo realizado com trabalhadores de companhias de economia mista do Paraná, no qual a autora identificou que, embora não fossem estatutários, esses empregados raramente eram demitidos, já que são admitidos mediante aprovação em concurso público e sua dispensa deve ser devidamente motivada.

A possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime da CLT, que já constitui uma flexibilização e fragilização do instituto da estabilidade, foi inicialmente prevista na década de 1960, pelo Decreto-Lei nº 200/1967, em uma reforma orientada pela descentralização administrativa que visou a conferir maior dinamismo, flexibilidade e eficiência, sobretudo ao âmbito econômico de atuação do Estado, ou seja, às empresas estatais (Bresser-Pereira, 1996).

Essa possibilidade de contratação de empregados públicos pelo regime celetista foi extinta pela CF/1988, que instituiu o regime estatutário como Regime Jurídico Único (RJU) de contratação na administração pública brasileira. No entanto, a regra do RJU foi novamente alterada, com a reforma administrativa gerencial dos anos 1990, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que voltou a permitir a contratação de empregados públicos regidos pela CLT por órgão da administração pública indireta.

A referida emenda, que implementou algumas diretrizes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), de 1995, operou outras importantes alterações no instituto da estabilidade dos servidores, pois aumentou as hipóteses de perda do cargo por servidores estáveis, inseriu a insuficiência de desempenho como critério para demissão e estabeleceu o período probatório

de três anos para aquisição de estabilidade funcional (Biavaschi, 2005; Cardoso Jr. & Nogueira, 2013).

Ao fazer um balanço da reforma administrativa da década de 1990, Krein (2013) analisa que houve de fato uma relativização do estatuto da estabilidade do funcionário público, na medida em que foi instituída uma diferenciação em função dos cargos a serem preenchidos, admitindo-se a contratação de celetistas por concurso público.

Ao contrário dos servidores celetistas, que não gozam da mesma estabilidade que os estatuários, mas dispõem de um contrato por tempo indeterminado com algumas garantias a mais em relação aos trabalhadores da iniciativa privada, os servidores públicos temporários possuem condição mais desvantajosa, pois são contratados por tempo determinado mediante processo seletivo simplificado, sem ter vínculo perene e estável com a administração pública, ainda que com vários deveres e várias atribuições.

Embora esse tipo de contratação temporária, em tese, só possa ocorrer "com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público" (Meirelles, 2014, p. 508), sua utilização indiscriminada para suprir um *déficit* de força de trabalho permanente vem constituindo-se em um dos principais mecanismos de flexibilização e precarização do trabalho no setor público brasileiro, já que são formas mais instáveis de contratação e com menos direitos garantidos.

Devido à condição de trabalhadores temporários que ocupam, esses empregados não acessam os direitos previstos aos servidores estatutários, como plano de carreira e estabilidade, e também são excluídos de direitos assegurados aos celetistas como o FGTS e, consequentemente, não acessam o seguro-desemprego. Seus contratos podem ser renovados pelo prazo máximo de dois anos consecutivos. Após esse período, a depender das regras estabelecidas em lei complementar em cada esfera administrativa, esses trabalhadores podem submeter-se a um novo processo seletivo e serem contratados novamente, ocupando a condição de servidor temporário permanentemente, como demonstrou o estudo realizado por Bernardo (2020) sobre as condições de trabalho dos professores temporários nas universidades estaduais do Estado do Paraná, que abordaremos mais adiante.

Nesse sentido, temos atualmente um leque de modalidades contratuais no setor público brasileiro: os estatutários, os celetistas e os temporários. Há também uma parcela expressiva de trabalhadores que não possuem vínculo direto, os terceirizados, que exercem suas atividades no setor público, mas que não possuem vínculos trabalhistas com este e sim com empresas privadas, como ocorre frequentemente com as atividades de limpeza, segurança e *call center*, entre outras. Em 2017, o governo federal sancionou a Lei nº 13.429/2017 (Brasil, 2017), que estabeleceu a terceirização sem limites, regulamentando a terceirização das atividades-fim, ampliando ainda o prazo para contratação temporária. Com essa legislação – que possibilita a generalização da terceirização no setor público, uma vez que o Estado poderá terceirizar toda a oferta de serviços que ainda está sobre sua responsabilidade –, a tendência é a de crescimento da precarização do trabalho, com consequências críticas

para os trabalhadores desse setor, conforme analisado a seguir.

FLEXIBILIZAÇÃO DAS FORMAS DE CONTRATAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO

A precariedade do trabalho, das condições e relações de trabalho é uma realidade que atinge de modo contundente os trabalhadores do setor privado, cada vez mais se estendendo também para o trabalho e os trabalhadores do setor público. Práticas como terceirização, flexibilização contratual, contratos temporários, até então mais recorrentes no setor privado, passam a ser utilizadas pela administração pública na gestão de seus trabalhadores. Atuando assim, o Estado realiza a gestão da "coisa pública" com os mesmos parâmetros da gestão empresarial, o que levou Dardot e Laval (2016) a denominarem esse Estado de "Estado empresarial", já que o exercício do poder governamental é pensado e regido pela mesma racionalidade da empresa privada.

No processo de inserção da precariedade do trabalho no setor público, mecanismos como depreciação do Estado, "satanização" do serviço público e o desprestígio dos trabalhadores – os quais são descritos como caros, ineficientes e privilegiados – ideologicamente legitimam e sustentam as reformas do aparelho do Estado, a exemplo da realizada por FHC. A desvalorização do servidor público é expressiva no referido governo, que executou um amplo programa de esvaziamento do Estado (empresas e instituições) adotando terceirizações, extinções de cargos vagos e substituições de cargos desocupados em decorrência de aposentadorias por contratações indiretas de trabalhadores terceirizados. Estratégias como desvalorização salarial, exonerações e planos de demissão voluntária dos servidores públicos – que se refletiram nas demais esferas administrativas – e mudanças nas regras para aposentadoria fomentaram a desestabilização e desvalorização do trabalhador público perante a sociedade (Bernardo, 2020).

Ao observarmos a evolução do emprego público nas últimas três décadas, fica evidente o movimento de flexibilização das formas de contratação, que se expressa pelo crescimento das contratações instáveis e precárias – como é o caso de trabalhadores temporários e terceirizados – em detrimento do aumento do contingente de trabalhadores estatutários e celetistas, que possuem um vínculo mais estável com a administração pública.

Sobre a evolução do percentual de vínculos no setor público por regime de contratação nos últimos 25 anos, dados do Atlas do Estado Brasileiro, produzido pelo IPEA, que reúne informações sobre os vínculos ativos e formais de trabalho no setor público brasileiro entre 1986 e 2017, revelam flutuações na composição dos vínculos entre 1997 e 2017, como se pode observar na Tabela 1:

Tabela 1. Evolução do percentual de vínculos públicos por regime de contratação (1995-2017)

Regime de Contratação	Ano (milhões)					%
	1997	2002	2007	2012	2017	(1997-2017)
Estatutário	5.203.152	6.814.093	8.515.523	9.711.972	9.983.940	91,88%
CLT	972.505	717.650	659.935	738.717	545.596	- 43,89%
Temporário	90.770	94.407	465.031	618.908	842.938	828,65%

Fonte: Bernardo (2020) com base no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2019).

Das modalidades contratuais abarcadas pelo estudo do IPEA, verifica-se que ocorreu um aumento progressivo no quadro de servidores estatutários, crescendo 91,88% na comparação entre 1997 e 2017. Nesse mesmo período, as inserções dos vínculos celetistas reduziram de forma contínua, chegando no ano de 2017 com uma redução de 43,89%. Com movimentação inversa, as contratações temporárias aumentaram significativamente no período em questão, acumulando um crescimento de 828,65% na comparação entre 1997 e 2017.

De forma geral, tem-se um crescimento importante no volume de vínculos estatutários, que pode estar associado ao aumento populacional ao longo dos anos em questão e, consequentemente, das demandas por serviços públicos como os de saúde, educação e segurança, que não podem ser interrompidos ou reduzidos (Bernardo, 2020). O dado que mais surpreende, porém, é sem dúvida o expressivo crescimento da quantidade de servidores temporários, que passou de 90.770 milhões em 1997 para 842.938 milhões em 2017.

O crescimento das contratações flexíveis no serviço público brasileiro está ligado, como dito anteriormente, a um programa político que ganhou fôlego a partir da década de 1990, com propostas de redução do Estado e privatização dos serviços públicos. O diagnóstico de que haveria uma crise fiscal do Estado (tanto nos países europeus quanto latino-americanos), gerada pelos excessivos gastos sociais do *Walfere State*, virou uma espécie de "dogma" inquestionável, justificando a necessidade da realização de amplas reformas do Estado, bem como a adoção de medidas de austeridade fiscal e fortes reduções dos gastos públicos (Harvey, 1993; Draibe, 2004; Santos, Gomes, Santos, Ribeiro & Andrade Filho, 2004). Os empregados públicos passaram a ser vistos como um "problema fiscal", isto é, um custo para o Estado, e estigmatizados como pessoas que trabalham pouco, ganham muito, prestam maus serviços à população e são privilegiadas por terem estabilidade no emprego (Krein, 2013; Ribeiro & Mancebo, 2013).

Nesse contexto, cabe enfatizar o significativo impacto da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada na segunda fase do governo FHC (1995-2002), sobre a flexibilização das formas de contratação no setor púbico brasileiro. Introduzida a partir

de negociação com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998, colocou limites para despesas permanentes com pessoal e inibiu a realização de concursos públicos, impedindo que aumentos de gastos sejam feitos sem que se aponte a origem dos novos recursos. Essas limitações orçamentárias estimularam o aumento da contratação temporária, emergencial e de comissionados no serviço público, já que funcionários admitidos mediante concurso são "mais caros" e tornam-se despesa permanente (Krein, 2007; Magni, 2016). Com isso, ampliaram-se as modalidades de terceirização, como concessão, permissão, parcerias, cooperativas, Organizações Sociais (OSs) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) (Druck, 2015).

Observa-se, assim, que há um aumento das contratações terceirizadas e temporárias no serviço público federal. Magni (2016) evidencia que, entre 1995 e 2015, ocorreram 346.164 contratações por tempo determinado na esfera federal, sendo que, destes, 69.095 foram contratados na saúde; 42.351 no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e 77.027 foram inseridos em outras áreas. No setor educacional, a autora aponta que foram contratados 157.691 servidores temporários entre 1995 e 2015, enquanto a quantidade de efetivos que ingressou no mesmo período foi de apenas 93.527. Ou seja, para cada servidor efetivo na educação, foram contratados dois temporários (Magni, 2016).

Por ser a educação um setor emblemático dessa tendência de flexibilização da contratação da força de trabalho no serviço público via aumento das contratações temporárias, analisamos a mudança na composição do perfil dos professores da rede pública superior do Estado do Paraná, bem como a precariedade e instabilidade que acompanham a condição dos docentes temporários, evidenciadas em pesquisa qualitativa realizada por Bernardo (2020). Nesse estudo, houve a opção em adotar o conceito de trabalho temporário, que se distingue do Contrato de Trabalho Temporário previsto na CLT, comum no setor privado.

O crescimento das contratações temporárias nas universidades estaduais do Estado do Paraná

O sistema de universidades estaduais paranaense é composto por sete universidades públicas. As três primeiras universidades estaduais – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Estadual de Maringá (UEM) e a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – foram institucionalizadas por meio de três decretos em 1970, que autorizavam a junção das faculdades já existentes. Decorridos 21 anos, em 1991 foi criada a Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), na cidade de Cascavel. Logo após, em 1997, foi implantada a Universidade Estadual do Centro-Oeste do Paraná (UNICENTRO), em Guarapuava. Nove anos depois, em 2006, foi criada a Universidade do Norte do Paraná (UENP) situada na cidade de Jacarezinho. Consolidando a estrutura universitária do Estado, em 2013 foi instituída a Universidade do Estado do Paraná (UNESPAR), a qual incorporou em sua estrutura sete faculdades que já existiam.

No aspecto jurídico-institucional, essas universidades estaduais são autarquias e o recrutamento de trabalhadores deve ocorrer via concurso público como estatutários vin-

culados ao RJU, modalidade de contratação que assegura estabilidade ao docente, inserção no plano de carreira e acesso às condições consideradas necessárias para o desenvolvimento das atividades acadêmicas – ensino, pesquisa e extensão. Entretanto, consonante com as tendências atuais, ampliam-se outras formas de contratações flexíveis, como a modalidade de professor temporário, regulada pela Lei Complementar nº 108/2005 (Paraná, 2005), que prevê a contratação em regime especial para atender às necessidades temporária e excepcional. A celebração de contratos nos termos da referida lei preconiza tão somente o atendimento das demandas emergenciais até que se providencie a realização de concurso público.

No entanto, nas universidades estaduais do Paraná, a contratação temporária de professores é uma prática recorrente para atender a demandas consolidadas de falta de docentes estatutários. Trata-se de uma prática que o Estado passou a acionar para suprir a falta estrutural de docentes nas universidades estaduais. A Tabela 2 demonstra a evolução percentual da contratação de docentes concursados com contratos estáveis e docentes temporários com contratos instáveis:

Tabela 2. Composição do quadro de docentes das universidades estaduais do Paraná no período de 2002 a 2017

Ano	Número absoluto professor concursado	Número absoluto professor temporário	% Professor temporário
2002	4344	564	13%
2003	4729	594	13%
2004	4551	594	13%
2005	4440	1056	24%
2006	4442	1178	27%
2007	4527	1092	24%
2008	5013	1323	26%
2009	5035	1078	21%
2010	5120	1279	25%
2011	5058	1354	27%
2012	5505	1193	22%
2013	5434	1410	26%
2014	6139	1587	26%
2015	6204	1809	29%
2016	6048	2035	34%
2017	6011	1895	32%

Fonte: Dados do Censo Acadêmico (2002-2012) e dados coletados no Setor de Recursos Humanos das sete universidades estaduais do Paraná (2013-2017). (Bernardo & Bridi, 2019).

Entre 2002 e 2004, há uma permanência de 13% de professores temporários atuando nas estaduais. Em 2005, a contratação de professores temporários representa 24% do quadro de docentes vinculados ao ensino superior estadual. No ano de 2006, passa para 27%, verificando-se leves flutuações no percentual de temporários nos anos seguintes. O ano de 2016 é o que apresenta o maior índice da série analisada, com 34% de professores do ensino superior estadual com vínculo de temporários. Ou seja, 34% do total de docentes das universidades estaduais são professores em modalidade de contratação temporária e instável. Esse aumento denota que o Estado, em vez de recompor o quadro de docentes com servidores públicos estatutários, prioriza as contratações de temporários para manter as atividades em sala de aula.

No caso da realidade estudada, verificamos um grande percentual de profissionais que possuem alto grau de qualificação profissional – no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* –, mas que estão submetidos a uma lógica contratual que os condicionam a vivenciar dinâmicas de trabalho pautadas na instabilidade e na insegurança. Os docentes temporários podem ser contratados para atuar com Regimes de Trabalho (RT) semanal muito diversificados como RT-40, RT-38, RT-36, RT-34, RT-32, RT-30, RT-28, RT-26, RT-24, RT-22, RT-20, RT-18, RT-16, RT-14, RT-12, RT-10, RT-9, RT-8, RT-6 (Bernardo & Bridi, 2019). Esses regimes de referem-se às jornadas de trabalho contratadas, sendo, por exemplo, a modalidade R-40 um professor com uma jornada integral, que contrasta com um professor RT-6, contratado para trabalhar apenas seis horas semanais.

Configuram-se, portanto, como "professores horistas", uma modalidade comum do mercado de trabalho docente no setor privado. Embora a adoção de uma multiplicidade de regimes de trabalho não seja igual em todas as universidades estudadas, expressa as múltiplas facetas da flexibilização contratual e de regime de trabalho, que segundo Bernardo (2020) são relações de trabalho marcadas pela desigualdade, visto que além da insegurança e da instabilidade quanto ao trabalho e à renda advinda dele, os temporários são excluídos de "um conjunto de direitos e garantias, quando comparados aos professores efetivos, [com] condições de trabalho desiguais e relacionamentos assimétricos e heteronômicos com os pares" (p. 297).

Os dados aqui apresentados, somados ao estudo empírico realizado com docentes das universidades paranaenses, demonstram que a instabilidade e as formas de contratação flexíveis já estão presentes no serviço público brasileiro desde os anos 1990, com tendência de crescimento dependendo do governo que assume o poder.

A modalidade de contrato flexível e temporário, marcada pela instabilidade e precariedade, indica não uma situação peculiar e atípica para a categoria dos docentes do ensino superior público, mas anuncia mudanças de estatuto em curso, confirmadas pela proposta de reforma administrativa que analisaremos na sequência (PEC 32/2020), podendo tornar-se uma nova condição de trabalho para a maioria dos docentes e dos trabalhadores do setor público como um todo.

REFORMA ADMINISTRATIVA E O POSSÍVEL FIM DA ESTABILIDADE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NO BRASIL

Na mesma narrativa ideológica de que os trabalhadores do setor público são ineficientes e caros e visando a combater os supostos "privilégios" do servidor público, o governo Jair Bolsonaro (sem partido) propôs a reforma administrativa em setembro de 2020, consubstanciada com a PEC 32/2020. Caso seja aprovada, o processo de flexibilização das formas de contratação e desestabilização do trabalho no setor público brasileiro tende a intensificar-se ainda mais.

Na esteira de uma série de reformas recentemente implementadas, como a reforma trabalhista e a previdenciária, a administrativa pode ser compreendida como parte de uma agenda que se intensificou a partir de 2016, orientada pelos interesses do mercado, comprometida com o ajuste fiscal e a redução de gastos públicos.

Nesse contexto, a reforma administrativa traz significativas alterações nas relações de trabalho no setor público, inclusive no que tange à ampliação das formas de contratação e flexibilização do instituto da estabilidade dos servidores. Em termos gerais, pode-se dizer que ela extingue o RJU e institui um novo regime que possibilita cinco vínculos distintos entre os servidores e a administração pública, que são: vínculo de experiência; cargo típico de Estado; cargo por prazo indeterminado; vínculo por prazo determinado; e cargo de liderança e assessoramento. Nos três primeiros, o ingresso é via concurso público e nos dois últimos por seleção simplificada, sendo que a estabilidade fica assegurada apenas aos ocupantes de cargos típicos de Estado, ainda a serem definidos em lei complementar.

No que diz respeito às formas de contratação, a reforma administrativa em certa medida propõe no serviço público algo equivalente ao que foi feito pela reforma trabalhista de 2017 nas relações de trabalho no setor privado, à medida que amplia o leque de possibilidades de vínculos contratuais, trazendo um novo "cardápio" à disposição da administração pública, com formas mais instáveis e precárias de contratação de servidores. Com isso, a tendência é uma redução ainda maior da quantidade de servidores estáveis e uma ampliação do número de servidores com vínculos instáveis e temporários.

Nesses termos, a reforma proposta pelo governo Bolsonaro promove a instabilidade na relação de trabalho no setor público, uma vez que retira a estabilidade funcional dos servidores nos respectivos cargos públicos, colocando fim à isonomia entre os trabalhadores, generalizando a flexibilização das contratações e a insegurança nas relações de trabalho no setor público. Desse modo, os princípios orientadores da CF/1988 da igualdade e isonomia sucumbem.

A nosso ver, se aprovada da forma como está, a reforma administrativa tende a trazer sérios prejuízos não apenas às condições e relações de trabalho dos servidores públicos, mas à sociedade brasileira como um todo, pois constitui um retrocesso em termos da constituição de um Estado democrático e republicano, se pensarmos nas consequências, a médio e longo prazo, de uma máquina administrativa composta por servidores públicos em sua maioria não estáveis e submissos a interesses particulares de governos.

Nessa conjuntura, é fundamental retomar-

mos a discussão acerca dos fundamentos e objetivos do instituto da estabilidade no serviço público, distorcidos pelo discurso hegemônico que coloca os servidores públicos na posição de privilegiados. Afinal, por que existe, no Estado brasileiro, um corpo de servidores públicos estáveis? Qual foi a intenção do legislador ao assegurar o direito à estabilidade ao funcionalismo público?

Embora seja visto pelo senso comum como um privilégio do servidor, cabe lembrar que a origem do instituto tem relação com a concepção de uma burocracia no sentido típico ideal weberiano, qual seja, a formação de um corpo qualificado de funcionários permanentes, recrutados com base em critérios técnicos e impessoais (Abrúcio & Loureiro, 2018).

Prevista no Brasil desde a Constituição de 1934, a estabilidade no serviço público contribuiu para a profissionalização da administração pública brasileira e para a constituição de um Estado minimamente baseado em valores republicanos e fundado no respeito à coisa pública, em oposição às práticas até então vigentes de utilização política de cargos públicos. Tais práticas sustentam-se pela herança sócio-histórica de construção do Estado brasileiro pautada na cultura lastreada do coronelismo, patrimonialismo e do clientelismo, como destacamos anteriormente, na qual as elites políticas e econômicas se apoderam do espaço público, como extensão de suas posses. Como mecanismo de enfrentamento desse Estado oligopólico, a seleção via concurso público e a estabilidade do servidor público instrumentalizam o Estado para que funcione de fato a serviço da sociedade, e não a favor dos interesses políticos e particulares dos governantes (Abrúcio & Loureiro, 2018).

A contratação de servidores estáveis mediante concurso público, assim, protege os servidores públicos de pressões, perseguições e mesmo demissões motivadas por fatores políticos ou mesmo pessoais. Na medida em que possibilita a existência de um corpo técnico estável e independente de nomeações de caráter político-partidário e oscilações de governos, ela garante também a continuidade dos serviços públicos e a estabilidade administrativa.

O principal objetivo da estabilidade, portanto, consiste em assegurar imunidade aos servidores contra toda sorte de malversação dos interesses públicos, protegendo não apenas os funcionários contra perseguições políticas e demissões injustas, mas também a sociedade como um todo de vícios como o nepotismo e clientelismo, além de impedir a descontinuidade administrativa (Souza, 2002).

Não se pode negar, evidentemente, que a estabilidade passou a ser um forte atrativo do emprego no setor público, sobretudo em um contexto de precarização do mercado de trabalho, em que as perspectivas no setor privado se tornam cada vez mais instáveis e inseguras. Contudo, é preciso ter em vista essencialmente os motivos pelos quais esse instituto foi originalmente criado, e, nesse sentido, não se trata de um "reduto de postos privilegiados", mas sim de garantir o respeito à coisa pública, assim como a continuidade administrativa e a estabilidade democrática, o que nos parece ser do interesse não apenas dos servidores públicos, mas de toda a sociedade.

A PEC 32/2020, ao enfraquecer o instituto da

estabilidade, coloca em risco a qualidade e a continuidade das políticas públicas de caráter permanente como educação, saúde, assistência social e previdência social, uma vez que abre brechas para que os cargos sejam preenchidos não mais por critérios técnicos, mas sim por parâmetros partidários do governo que se encontra conjunturalmente no poder. Essa condição fragiliza a oferta dos serviços públicos e expõe o servidor a situações de assédio moral e institucional, bem como a perseguições políticas e ideológicas.

Crescimento descontrolado e remunerações exorbitantes: fato ou falácia?

Dentre as principais argumentações que sustentam a defesa da reforma administrativa expressa na PEC 32/2020 estão a de que ocorreu, na última década, um crescimento descontrolado do número de servidores públicos e que estes possuem remunerações exorbitantes e privilégios excessivos, onerando expressivamente os cofres públicos.
Os dados do Atlas do Estado Brasileiro evidenciam que em três décadas o contingente de servidores públicos gravita entre 15% e 20% do total de vínculos formais. Em 2017, a administração pública brasileira era responsável por empregar um contingente de mão de obra de aproximadamente 11,5 milhões de servidores públicos, que correspondiam a 17,4% do total de ocupados formalmente no conjunto da economia.

Quando desagregamos os dados por nível de administração, é possível verificar que foi a administração municipal a principal responsável pelo aumento da inserção de servidores no período analisado, como demonstram os dados da Tabela 3:

Tabela 3. Evolução de vínculos públicos por níveis federativos

Esfera administrativa	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Federal	4,6%	4,4%	9,1%	36,8%	27,2%	33,2%
Estadual	23,7%	27,6%	37,7%	57,6%	58,3%	53,8%
Municipal	66,2%	92,3%	187%	275,4%	312,1%	317,3%

Fonte: RAIS/MTE. Elaboração e cálculo com base no Atlas do Estado Brasileiro (Ipea, 2021).

A administração estadual e federal cresceu de forma moderada e contínua, enquanto a administração pública municipal se configura como a maior empregadora das três esferas, atingindo um crescimento de 317,3% em 2017. Esse dado é importante quando refletimos sobre o processo de descentralização da gestão pública ocorrido após a aprovação da CF/1988, concebido inicialmente como mecanismo para ampliar a participação e democratização da coisa pública. Nesse processo, a esfera municipal passa a ser responsável pela coordenação e execução de políticas sociais públicas como saúde, educação, assistência social, habitação, segurança alimentar e nutricional, demandando assim recursos físicos e humanos adequados para a oferta de serviços públicos contemplados pelas políticas sociais. O processo de descentralização das políticas sociais possibilita explicar o movimento de ampliação de servidores públicos

no período analisado (1995-2017), pois nove em cada dez servidores estão vinculados à administração municipal (Ipea, 2021).

A maioria dos servidores públicos está vinculada ao Poder Executivo, sendo o responsável pela gestão e execução das políticas sociais públicas. Em 2017, 59% pertenciam ao executivo municipal, 31% ao estadual e apenas 9% ao federal. São os municípios que mais empregam, no entanto são os com a média salarial menor na comparação com as demais esferas: 60,63% dos servidores do Executivo municipal estavam na faixa salarial de R$ 2.500,00. No Poder Executivo federal, de acordo com Lopez e Guedes (2021), a remuneração média foi de R$ 4.800, em 1986, para R$ 8.500, em 2017, portanto com um aumento médio anual real de apenas 1,8%. Já no Executivo estadual a média do aumento real foi ainda menor, passando de R$ 3.600 para R$ 4.600, com aumento médio anual real de 0,8%. E, no Executivo municipal, a remuneração média passou de aproximadamente R$ 2.000 para R$ 2.800, com aumento médio anual real de 1,1% (Lopez & Guedes, 2021).

A argumentação de rendimentos excessivos utilizada para defender a PEC 32/2020 é, portanto, equivocada, pois a análise dos dados, tomando o maior empregador dentre os entes federados, o Executivo municipal, demonstra que a média salarial gravita em torno de R$ 2.000 a R$ 2.800 em três décadas. São trabalhadores que em sua maioria – quatro a cada dez – estão vinculados às políticas de educação e saúde (Ipea, 2021). A retirada da estabilidade desses trabalhadores coloca em risco a qualidade e a continuidade da oferta de tais políticas, uma vez que a esfera municipal, espaço da política, *lócus* privilegiado da ação pública, também é espaço de disputas, tensões sociopolíticas e, nela, as relações e contatos com as chefias são mais próximas e imediatas em razão da espacialidade local, principalmente em municípios menores.

É, portanto, uma grande falácia o discurso da prevalência dos salários aviltantes da maioria do funcionalismo público.

CONCLUSÃO

A literatura que vem analisando as transformações no e do trabalho, sobretudo nas formas de contratação, demonstra o crescimento das modalidades de contratos ditos "flexíveis", leia-se mais precários, dada a instabilidade e insegurança que tais modalidades infringem aos trabalhadores dos mais diferentes setores econômicos. Autores das mais diferentes bases teóricas, tais como Castel (1998), Harvey (1993), Boltansky e Chiapello (2009), identificaram um processo de desconstrução das formas protegidas de trabalho e o recrudescimento da dualização, no qual de um lado tem-se uma maioria de trabalhadores submetidos a contratos de trabalho flexíveis, por tempo determinado, parcial etc., e de outro uma minoria formada por estáveis e protegidos.

O movimento assistido no Brasil, no período recente, que estendeu a terceirização também para as atividades-fim e a reforma administrativa anunciada pelo governo Bolsonaro em 2020 promovem mais do que uma "desestabilização dos estáveis" (Castel, 1998), mas a sua eliminação. Desse modo, o trabalho deixa de ser realizado majoritariamente por servidores públicos concursados e passa a ser executado por trabalhadores

em sua maioria contratados de forma precária, temporária, com contratos por tempo determinado, por projetos, estágios, bolsas e outras modalidades, com remunerações e condições de trabalho piores. Soma-se a isso o risco de o país retomar às práticas patrimonialistas de outrora, como analisa Carleial (2020) ao afirmar que "o interesse em substituir servidores concursados, supostamente ineficientes, está associado ao interesse de contratar protegidos políticos a cada governo" (p. 116).

Não se trata, portanto, de defender privilégios, pois a nosso ver tratar direitos como privilégios é premissa equivocada. Os direitos do trabalho, à segurança no trabalho, planos de carreira, remuneração decente e possibilidade de organização sindical, entre outros, não são privilégios, mas condições básicas para todos os trabalhadores dos mais diferentes setores econômicos.

Desse modo, a reforma administrativa proposta em setembro de 2020 (PEC 32/2020) não apenas enfraquece a autonomia do servidor, mas possibilita mudanças nas modalidades de contratação, deixando os servidores à mercê das chefias e dos governos que os contratam, como também e principalmente destitui de forma grave e contundente o poder do Estado de levar a cabo suas políticas públicas que proporcionam desenvolvimento econômico, político e social. Ao desmontar a "burocracia", uma característica e condição necessária do Estado moderno, como analisado por Max Weber, o país elimina suas condições mais basilares de uma nação moderna e democrática. É a própria democracia que se esvai.

REFERÊNCIAS

Abrúcio, L. F., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: Pires, R., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.* Brasília: Ipea; Enap. p. 23-58.

Bernardo, K. A. S. (2020). *Flexibilização contratual no setor público: Condições e relações de trabalho dos professores temporários nas universidades estaduais do Paraná.* (Tese de doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba).

Bernardo, K. A. S.; & Bridi, M. A. C. (2019). A precariedade do trabalho que se alastra no setor público: Um estudo sobre os professores temporários na universidade pública. In: Congresso Internacional de Sociologia - Alas Perú 2019, 32, *Anales* [...] Lima (PER): USM.

Biavaschi, M. B. (2005). *O direito do trabalho no Brasil - 1930/1942: A construção do sujeito de direitos trabalhistas. 2007.* (Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

Boltanski, L., & Chiapello, E. (2009). *O novo espírito do capitalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil. (2017). *Lei n. 13.429, de 31 de março*

de 2017. Altera dispositivos da lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm.

Braunert, M. B. (2018). *Empresas públicas, racionalidade privada? Um estudo sobre o trabalho nas companhias de economia mista do Paraná.* (Tese de doutorado– Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba).

Bresser-Pereira, L. C. (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 7-40. doi:10.21874/rsp.v47i1.702

Cardoso Jr., J. C., & Nogueira, R. P. (2013). É preciso defender o Estado brasileiro: Tendências da ocupação no setor público na primeira década de 2000. In: Krein, J. D., et al. (Orgs.). *Regulação do trabalho e instituições públicas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 2, p. 69-88.

Carleial, L. (2020). Estado, servidor público e o desenvolvimento brasileiro. In: Gediel, J. A. P., & Mello, L. E. *Erosão de direitos: reformas neoliberais e assédio institucional.* Curitiba: Editora Kaygangue.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social.* Petrópolis: Vozes.

Dardot, P., & Laval, C. (2016). *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.* São Paulo: Boitempo.

Di Pietro, M. S. Z. (2015). *Direito administrativo.* 28. ed. São Paulo: Atlas.

Draibe, S. (2004). *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930-1960.* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra.

Druck, G. (2015). *A terceirização no setor público e a proposta de liberalização da terceirização pelo PL 4330.* Recuperado de https://blogdaboitempo.com.br/2015/04/01/a-terceirizacao-no-setor-publico-e-a-proposta-de-liberalizacao-da-terceirizacao-pelo-pl-4330.

Harvey, D. (1993). *A condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 2. ed. São Paulo: Loyola.

Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). (2021). *Vínculos públicos, por regime de contratação (1994-2017).* Atlas do Estado Brasileiro. Recuperado de: http://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72.

Krein, J. D. (2007). *Tendências recentes na condição de emprego no Brasil: 1990-2005.* (Tese de doutorado – Instituto de Economia, Universidade de Campinas).

Krein, J. D. (2013). As relações de trabalho na era do neoliberalismo no Brasil. In: Fagnani, E. (Org.). *Debates contemporâneos*. São Paulo: LTr. (Economia social e do trabalho, n. 8).

Lopez, F., & Guedes, E. (2021). Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). In: *Atlas do Estado Brasileiro.* Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/atlasestado/indicadores.

Magni, A. C. (2016). *Precarização dos serviços públicos*. Brasília.

Meirelles, H. L. (2014). *Direito administrativo brasileiro.* 41. ed. São Paulo: Malheiros.

Paraná. (2005). *Lei Complementar n. 108, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da administração direta e autárquica do poder executivo, conforme especifica.* Recuperado de: http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=7352.

Ribeiro; C. V., & Mancebo, Deise. (2013). O servidor público no mundo do século XXI. *Psicologia, Ciência e Profissão*, 33(1), 192-207. doi:10.1590/S1414-98932013000100015

Santos, R. S., Gomes, F.G., Santos, C.S.S., Ribeiro, E.M., Andrade Filho, L.M.. (2014). A controvertida crise social brasileira. *Revista Desenbahia*, Salvador, 1(1), 79-105.

Souza, T. C. P. (2002). *Mérito, estabilidade e desempenho: influência sobre o comportamento do servidor público.* (Dissertação de mestrado – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro).

FLEXIBILIDADE E FRAGILIDADE NAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS DO SETOR PÚBLICO: PERCEPÇÕES DO JUDICIÁRIO

Fragility and flexibility in public sector's fixed-term contracts: perceptions of the Judiciary

Fragilidad y flexibilidad en las contrataciones temporales del sector público: impresiones del Poder Judicial

RESUMO

Um levantamento jurisprudencial exploratório das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) entre julho de 2019 e julho de 2020 revela as principais controvérsias jurídicas atuais sobre as contratações temporárias de agentes públicos estaduais e municipais (Constituição Federal, art. 37, IX). O documento mostra a tensão gerada pela diferença de direitos entre os servidores estatutários e celetistas e os agentes temporários e sugere que a redução da fragilidade destes deve ser objetivo da reforma administrativa. Mostra também que, embora seja sensível à necessidade de existirem espaços de flexibilidade na gestão dos recursos humanos públicos, o Judiciário, atento ao regime constitucional, empenha-se em proteger o espaço dos cargos efetivos, que exigem concurso público, contra a expansão descontrolada das contratações temporárias.

PALAVRAS-CHAVE: contratação temporária, servidor público, vínculos de trabalho com o Estado, recursos humanos públicos, reforma administrativa.

Isabela de Oliveira Parisio[1]
isabela.parisio@fgv.edu.br
ORCID: 0000-0003-0919-027X

Carlos Ari Sundfeld[1]
carlos.sundfeld@fgv.br
ORCID: 0000-0002-1796-5197

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Submetido 11-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83041

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Exploratory jurisprudential research of the decisions of São Paulo Court of Justice (TJ-SP) between July 2019 and July 2020 reveals the main current legal controversies over the municipal and state public agents hired throughout fixed-term contracts, i.e., temporary civil servants (cf., Brazilian Federal Constitution, art. 37, IX). The research shows the difference in the legal rights granted to civil servants who are statutory and "celetistas" (in the Portuguese acronym), on one side, and temporary agents, on the other, generating tension between them. It suggests that reducing the fixed-term contracts precariousness should be an objective of the Administrative Reform. It also shows that even though the Judiciary is sensitive to the need for flexibility in public human resources management, the Court, attentive to the constitutional regime, endeavors to protect the effective positions that require public contest, against the fixed-term contracts' uncontrolled expansion.

KEYWORDS: *fixed-term contracts, public servants, working ties with the State, Public Management Reform, Public Administrative Reform*

RESUMEN

Un relevamiento jurisprudencial exploratorio de las decisiones de la Corte de Justicia de São Paulo (TJ-SP) entre julio de 2019 y julio de 2020 revela las principales controversias legales vigentes sobre la contratación temporal de agentes públicos estatales y municipales (Constitución Federal de Brasil, art. 37, IX). Muestra la tensión que genera la diferencia de derechos entre agentes públicos estatutarios y celetistas (expresión del portugués), por un lado, y agentes públicos temporales, por otro. La investigación sugiere que la reducción de la precariedad de los temporales debe ser un objetivo de la Reforma Administrativa. También muestra que, si bien es sensible a la necesidad de espacios de flexibilidad en la gestión de los recursos humanos públicos, el Poder Judicial, atento al régimen constitucional, se esfuerza por proteger el espacio de cargos efectivos, que requieren concurso abierto, frente a la expansión descontrolada de contrataciones temporales.

PALABRAS CLAVE: *contratación temporal, empleado estatal, vínculos de trabajo con el Estado, Reforma de los recursos humanos públicos, Reforma Administrativa.*

INTRODUÇÃO

A chamada PEC da Reforma Administrativa (Proposta de Emenda Constitucional 32/2020), elaborada pelo Executivo federal, tem como um de seus principais tópicos a revisão das regras que moldam o direito público dos recursos humanos no Brasil. A proposta prevê alterações no sistema de ingresso, no direito à estabilidade e no regime jurídico único dos servidores estatutários (RJU), além de ampliar as hipóteses e modalidades de vínculos alternativos, inclusive os temporários.

No debate da reforma, tem sido comum a crítica de que ela irá fragilizar direitos, em especial dos servidores estatutários, que hoje são admitidos nos termos dos arts. 37, II, e 39 da Constituição Federal de 1988 (CF), por concurso público, têm direito à estabilidade após três anos e são regidos pelo RJU. Embora a PEC também aposte no aumento das contratações temporárias a que se refere o inciso IX do art. 37 da CF, não parece considerar os desafios jurídicos envolvidos em sua utilização, inclusive por ainda ser escassa a produção de informação a respeito.

Pouco se tem discutido sobre as contratações temporárias do setor público e sobre as resistências, inclusive jurídicas, que elas suscitam na atualidade. A PEC limitou-se a apostar em sua ampliação, sem propor mudanças que enfrentem especificamente suas dificuldades e insuficiências.

Hoje, parte significativa da mão de obra envolvida direta ou indiretamente em atividades estatais está fora do regime estatutário. Além dos agentes temporários do art. 37, IX da

CF, há também empregados celetistas, terceirizados, cooperados, residentes, pessoas contratadas em regime de prestação de serviços ou associadas a projetos determinados (como consultores, bolsistas e estagiários), e ainda os empregados e prestadores de serviço de entidades de colaboração (organizações sociais, organizações civis de interesse público, entidades filantrópicas, fundações de apoio etc.) (Borges, 2004; Barbosa, 2017; CONASS, 2011).

Tem-se verdadeira "babel dos vínculos" (Bastos, 2019), que a proposta de reforma administrativa tende a ampliar ao cogitar de novos vínculos, sem um esforço de ordenação da multiplicidade – a qual, de resto, é pouco percebida no debate público.

O objetivo deste trabalho é trazer luz sobre os agentes públicos temporários, contratados com base no inciso IX do art. 37 da CF, os quais são comumente esquecidos no debate. Entender os dilemas acerca dessa classe de agentes públicos pode interessar também para fins do desenho jurídico, a ser esboçado no futuro, quanto aos servidores por prazo determinado, previstos na PEC.

Os agentes esquecidos pelo debate: o foco deste trabalho

As pessoas utilizadas direta ou indiretamente pelo Estado para o exercício de funções públicas podem ser chamadas de agentes públicos em sentido amplo (Medauar, 2016,; Meirelles, 2012; Di Pietro, 2002). São trabalhadores, pois realizam trabalho remunerado, com algum grau de subordinação (Süssekind, 2009). Os agentes públicos objeto de maior atenção constitucional e legal são os chamados servidores públicos, vinculados diretamente à máquina do Estado como estatutários e, em menor medida, celetistas. Os estatutários são reconhecidos como "servidores públicos em sentido estrito" e os celetistas como "empregados públicos" (Meirelles, 2012, p. 464). Seus respectivos regimes jurídicos são relativamente uniformizados, com um rol mínimo de direitos previstos constitucional ou legalmente. Os demais agentes, mesmo os que têm vínculos diretos com o poder público, não são identificados por nomenclatura própria reconhecida em caráter geral, e frequentemente estão sujeitos a regimes jurídicos de pouca nitidez. São agentes públicos com vínculos alternativos.

Debate relevante é se esses agentes públicos alternativos são precários, isto é, sujeitos a regime frágil, insuficiente e inadequado. Nesse sentido, há quem defenda que há fragilidade, em razão de os vínculos alternativos não se aproveitarem dos direitos e das proteções conferidos aos estatutários e mesmo aos celetistas (Eberhardt, Carvalho, & Murofuse, 2015; Fagundes, 2018; Druck, 2016; Ferreira, 2019).

Os vínculos alternativos vêm crescendo desde 1994. No âmbito federal, entre 1994 e 2017, as contratações temporárias, por exemplo, subiram de 1,1% para 7,4% do total (Lopez & Guedes, 2019). Nos âmbitos estadual e municipal, no mesmo período, os vínculos temporários passaram de 2% a 8% do total, crescendo quase continuamente (Lopez & Guedes, 2019).

Agentes públicos alternativos tornaram-se especialmente relevantes para a continuidade dos serviços essenciais. A título ilustrativo, relatório do Banco Mundial (2019), ao

mostrar a proporção de agentes públicos por tipo de vínculo no ano de 2018, revela que a contratação de temporários nos Estados da federação é fundamental para a prestação dos serviços de educação. Os Estados que mais fazem uso dessa espécie de contratação para suprir a demanda por professores possuem de 20% a 40% de temporários.

Na área da saúde, relatório do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (2011) revela que, em 2003, no âmbito dessas secretarias estaduais, quase 10% dos trabalhadores estavam contratados como temporários. O mesmo documento indica que, no ano de 2001, em nível municipal, "20% a 30% de todos os trabalhadores inseridos na Estratégia Saúde da Família (ESF) apresentaram vínculos precários de trabalho" (CONASS, 2011, p. 18).

Portanto, é considerável a presença de agentes públicos alternativos atuando na prestação de serviços à população, especialmente nos Estados e municípios (Lopez & Guedes, 2019).

Essas unidades federativas, quando comparadas à União, têm de lidar com maiores dificuldades orçamentárias e fiscais, juntamente com grandes responsabilidades de universalização de serviços essenciais à população e de implementação de políticas públicas (CONASS, 2011; Ferreira, 2019; Druck, 2016; Koster, 2008; Franzese, 2018) – de sorte que os vínculos alternativos, financeiramente menos onerosos para elas, se tornaram a solução possível.

Assim, conhecer as questões atinentes aos agentes públicos que não sejam servidores estatutários, em especial nos âmbitos estadual e municipal, é muito relevante para o debate público. Os dados a respeito ainda são escassos, esparsos, não uniformizados e carecem de sistematização (Carvalho, Cardoso Junior, & Figueiredo, 2011), de modo que tais agentes são, por vezes, nomeados como "trabalhadores invisíveis" (Bastos, 2019). A reforma pretende reforçar, com abrangência nacional, as contratações temporárias, um tipo de vínculo alternativo, por meio de comandos gerais que possam ser seguidos e, posteriormente, desdobrados por Estados e municípios (Monteiro, 2020).

O presente artigo, então, apresenta um mapeamento, não exaustivo, das controvérsias jurídicas verificadas no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) em torno dos agentes públicos temporários contratados com base no inciso IX do art. 37 da CF, que se incluem entre os agentes alternativos referenciados pela PEC. A utilidade desse esforço é identificar os pontos de tensão jurídica na atualidade, que podem afetar a viabilidade, a velocidade e a qualidade da expansão dos vínculos temporários, como proposto na PEC.

PLATAFORMA TEÓRICO-NORMATIVA

Regime jurídico dos temporários e precarização do trabalho

O texto constitucional é claro ao fixar que os casos de contratação por tempo determinado devem "atender à necessidade temporária de excepcional interesse público", exigindo, ademais, a edição de lei específica que estabeleça os casos em que essa modalidade de contratação será cabível (art. 37, IX). A CF também previu o concurso público como

regra para toda a administração pública, estipulando essa forma de acesso como preferencial, em detrimento de outras formas de seleção, consideradas excepcionais (Palma, Issa, & Nascimento, 2020). A contratação por tempo determinado, vínculo jurídico dos chamados temporários (os quais exercem funções públicas e não cargos ou empregos), tem sido entendida como exceção ao regime normal, de cargo público, que exige concurso público (Matta, 2005; Bandeira de Mello, 2016).

Ainda que a Constituição de 1988 tenha inovado em vários aspectos, este não foi o caso da contratação por tempo determinado. Ela já estava prevista na Constituição de 1969, que deu a seguinte redação ao art. 106: "[o] regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial." A constitucionalização dos agentes temporários serviu à época não só para consolidar sua juridicidade. Deveria também contribuir para racionalizar e controlar o seu uso, prevenindo a subversão da regra do concurso público (Palma et. al., 2020,), a qual, desde que implementada no Brasil, durante o Estado Novo, tem convivido com práticas clientelistas e patrimonialistas (Carvalho, 2011).

Conforme levantamento realizado por Palma et. al. (2020), o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a constitucionalidade de leis estaduais e municipais sobre a contratação por tempo determinado, consolidou as seguintes diretrizes acerca do art. 37, IX, da CF:

- É necessário haver leis que disciplinem a matéria em cada Estado e município;
- A contratação de agentes temporários não pode ocorrer, nem ser renovada, por tempo indeterminado;
- O caráter de temporalidade está atrelado à necessidade e não à atividade a ser desempenhada pelo agente, admitindo-se a contratação temporária para funções ordinárias e permanentes;
- É inconstitucional norma que apenas delegue ao administrador público competência para distinguir os casos de "excepcional interesse público" em que a contratação por tempo determinado é admitida. Disposições genéricas sobre as hipóteses de contratação não são constitucionais.

Chama a atenção o fato de nenhuma dessas diretrizes do STF ter a ver com os direitos, isto é, as condições de trabalho e de previdência dos agentes temporários.

Para a administração federal, a Lei Federal 8.745/1993 (aqui considerada em sua redação atual, resultante das alterações feitas por inúmeras leis e medidas provisórias) regulamenta o art. 37, IX, CF e delimitou os casos de excepcional interesse público, nos quais a contratação temporária é admitida – a exemplo de assistência a emergências em saúde pública e situações de calamidade, atividades técnicas de tecnologia da informação e comunicação, combate a emergências ambientais e admissão de professor substituto.

A Lei Federal 8.745/1993 também trata sobre: (i) prazo dos contratos para cada caso de excepcional interesse público e respectiva possibilidade de prorrogação; (ii) remuneração dos contratados; (iii) processo seletivo; (iv) hipóteses de extinção do con-

trato; (v) vedações, deveres e direitos dos temporários; e (vi) possibilidades de nova contratação do mesmo agente. Nesta lei se encontra o regime jurídico especial dos contratados por tempo determinado pela União. Tendo em vista que a Lei 8.745/1993 não tem caráter nacional, a implementação do art. 37, IX, da CF nos demais entes federados ocorre, seguindo o entendimento do STF, a partir da edição de leis estaduais e municipais, cada qual com o seu próprio regramento – de modo que o regime jurídico das contratações temporárias, bem como as hipóteses em que elas são cabíveis, varia de acordo com a unidade federativa contratante.

Ao analisar, a título ilustrativo, leis das dez capitais mais populosas do Brasil, com mais de um milhão de habitantes (IBGE, 2019), e dos Estados da federação de que fazem parte, mais o Distrito Federal (Quadro 1), verifica-se que as hipóteses de excepcional interesse público que autorizam a contratação temporária nesses níveis possuem diferenças em relação às da lei federal – sendo que nos municípios os casos são mais variados.

Quadro 1. Leis municipais e estaduais analisadas

Capital	Lei Municipal	Estado (UF)	Lei Estadual
São Paulo	Lei 10.793/1989	SP	Lei 1.093/2009
Rio de Janeiro	Lei 1.978/993	RJ	Lei 6.901/2014
Distrito Federal	Lei 4.266/2008	_	_
Salvador	Lei Complementar 02/1991	BA	Lei 6.677/1994
Fortaleza	Lei Complementar 158/2013	CE	Lei Complementar 809/2015
Belo Horizonte	Lei 11.175/2019	MG	Lei 18.185/2009
Manaus	Lei 1.425/2010	AM	Lei 2.607/2000
Curitiba	Lei 15.455/2019	PR	Lei Complementar 108/200
Recife	Lei 18.122/2015	PE	Lei 14.547/2011
Goiânia	Lei 8.546/2007	GO	Lei 13.664/2000

Por exemplo, os municípios de Fortaleza, Recife, Rio de Janeiro e Goiânia têm hipóteses peculiares (encontradas apenas neles) em que a contratação de temporários é admitida, respectivamente para: atender à gestão e à fiscalização de projetos (art. 3º, X); incrementar o quadro dos Centros de Atendimento ao Turista ou para atender demanda extraordinária da Defesa Civil (art. 2º, V e VII); realização de obras de saneamento básico em comunidades carentes (art. 2º, §1º, III); e construção de moradias, quando da desocupação de áreas de preservação ambiental (art. 2º, VII).

As regras legais que disciplinam os contratos também não têm um padrão e variam de acordo com a entidade. Veja-se, por exemplo, nos Quadros 2 e 3, a comparação das normas sobre o prazo das contratações e os

direitos e deveres dos contratados. A comparação, no Quadro 2, das normas sobre prazo contratual, não considera as regras sobre prorrogação ou renovação do vínculo (essas regras existem e não são uniformes nas várias leis).

Quadro 2. Normas sobre prazo contratual

Prazo	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Prazo máximo de 12 meses para todas as contratações	N/A	São Paulo e Fortaleza
Prazo máximo de 12 meses, exceto para docentes, que podem ser contratados até 36 meses	SP	N/A
Prazo máximo de 24 meses	RJ, BA	Salvador
Prazos que variam de acordo com a hipótese de excepcional interesse público a ser atendida	DF, MG, PR, PE, CE e AM	Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia
Prazo máximo de seis meses para a maioria das hipóteses, com algumas exceções	N/A	Rio de Janeiro
Prazo máximo de 36 meses para todas as contratações	GO	N/A

Quadro 3. Normas sobre direitos e deveres do contratado

Direitos e deveres do contratado	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Contratado submetido aos mesmos deveres, obrigações e responsabilidades dos estatutários estaduais ou municipais	SP, RJ, MG, PR, GO, CE e AM	São Paulo, Salvador, Belo Horizonte, Manaus
Deveres, proibições, responsabilidades e direitos equiparados aos estatutários federais	DF	N/A
Deveres, proibições e responsabilidades especificados na lei de regência	PE	Recife
Contratação regida pela CLT	N/A	Rio de Janeiro
Direitos iguais aos dos servidores estatutários estaduais, nos termos da Constituição do Estado	PR	N/A
Contratado submetido a regime jurídico-administrativo, sem que a lei especifique direitos e deveres	BA	Fortaleza
Todas as proteções previstas no art. 39, § 3º, da CF	MG	Belo Horizonte
Previsão de alguns direitos equiparados aos servidores estatutários municipais e estaduais	MG, GO, AM	N/A
Previsão, nos termos da lei de regência, de licença maternidade, 13º salário e férias	RJ, PE, CE SP (com exceção da licença maternidade)	Recife, Curitiba, Goiânia

Direitos e deveres do contratado	Localidades em que a regra está prevista	
	Estados	Capitais
Previsão, nos termos da lei de regência, de outros direitos variados (afastamentos, gratificações, adicionais, etc.)	RJ, PR, PE, CE	Recife, Curitiba, Goiânia Salvador
Contratado tem, no que couber, os mesmos direitos dos estatutários municipais ou estaduais	N/A	São Paulo, Manaus
Auxílio-transporte e vale-alimentação equiparados aos servidores municipais estatutários	N/A	Salvador
Previsão expressa de não serem aplicáveis os mesmos direitos dos estatutários municipais	N/A	Curitiba

Os exemplos são inúmeros e de difícil sistematização, dada a falta de padronização. Não há uniformidade no tratamento jurídico dos temporários. Ainda que os julgados do STF confiram um norte à atividade legislativa dos Estados e municípios, duas questões jurídicas relevantes persistem.

A primeira tem a ver com as hipóteses de cabimento das contratações: o significado da expressão "excepcional interesse público" varia conforme o interesse estadual ou municipal. Isso parece compreensível, pois as contratações temporárias se associam à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços sociais descentralizados, facilitando a alocação de mão de obra segundo as peculiaridades de cada Estado ou município. O desafio é estabelecer limites claros a seu uso, o que até hoje não se conseguiu totalmente, mesmo com as diretrizes do STF. A falta de guia claro para o legislador é sugerida pelo número de ações de inconstitucionalidade contra leis de entes subnacionais, as quais são acolhidas pela Justiça (é o caso do Estado de São Paulo, como se verá mais adiante).

A segunda questão refere-se aos regimes jurídicos, que também têm variado conforme a unidade federativa. Tal diversidade, estimulada pelo fato de a CF não ter normas específicas sobre os direitos dos temporários – e também pela ausência de qualquer lei nacional a respeito – parece bem mais problemática.

Pode-se, claro, entendê-la como uma válvula para atender à demanda pública por flexibilização das relações de trabalho, no sentido de adaptação e possibilidade de mudança diante de uma realidade dinâmica e incerta – um dos paradigmas da nova gestão pública, que vem sendo implementada desde a Reforma Administrativa de 1995 (Fagundes, 2018; Longo, 2007; Filgueiras, 2018). Mas a variação tende a gerar, por um lado, situações de injustiça, pela negativa de direitos essenciais, e, por outro, desigualdades difíceis de justificar, tanto entre os temporários das várias unidades federativas, como, no âmbito de cada uma delas, entre os temporários, estatutários e celetistas. Por esse ângulo, o da suficiência ou não da proteção que asseguram ao trabalhador, é que parece fazer sentido, ao menos em parte, a visão de que contratações temporárias levam à fragilização do trabalho (que a literatura costuma denominar como "precarização"): em vários casos elas têm sido incapazes de garantir os direitos mínimos.

Flexibilização e fragilidade acabam por ser vistas como indissociáveis, em uma relação de causa e consequência, na qual "os vínculos de trabalho seriam flexíveis do ponto de vista do empregador e precários do ponto de vista do trabalhador" (Fagundes, 2018, p. 59). Contudo, parece exagerado entender que os vínculos temporários, apenas por implicarem maior poder de adaptação ao contratante, sejam frágeis por natureza (OIT, 2018; OIT, 2016). Também parece exagerado considerar o rol de direitos do regime estatutário como o referencial para evitar fragilização excessiva – mesmo porque os direitos dos celetistas já são inferiores (quanto à estabilidade, por exemplo)

Fragilização, no sentido de insuficiência, não precisa ser consequência de flexibilidade. A fragilização nas contratações temporárias pode ser evitada tornando obrigatória a observância, em todos os casos, de um conjunto de direitos essenciais, quanto às condições de trabalho e quanto à previdência. Mas que direitos seriam estes?

Na definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a fragilização está relacionada à ausência das características que compõem o trabalho decente, ou seja, trabalho precário é aquele que não é decente, expondo o trabalhador à maior parte dos riscos da relação contratual. Seriam elementos determinantes do trabalho decente (Abramo, 2015; OIT, 2016):

> (i) Acesso à renda e remuneração razoável, que garanta a sobrevivência do trabalhador acima das linhas de pobreza – vulnerabilidade que é maior quando a manutenção do vínculo for incerta e não existirem impeditivos para dispensas arbitrárias;
> (ii) Previsão de carga horária definida de forma compatível com a execução das tarefas esperadas;
> (iii) Proteção à saúde, mental e física, bem como à maternidade e à aposentadoria;
> (iv) Acesso a oportunidades de capacitação e treinamento, qualificando o trabalhador para um mercado competitivo e possibilitando o seu desenvolvimento profissional; e
> (v) Possibilidade de representação, participação e organização sindical.

Partindo desse referencial, um caminho de reforma seria o de, por normas nacionais, submeter todos os vínculos temporários a um regime mínimo, que garantiria os direitos essenciais, diminuindo, ao menos em parte, as desigualdades, tanto entre os próprios agentes temporários, como entre estes e os servidores estatutários e celetistas.

Para definir de forma mais concreta os aspectos que faz sentido parametrizar e uniformizar, é importante conhecer as demandas jurídicas reais dos servidores temporários, identificando pontos de aproximação e de distanciamento entre eles e os demais trabalhadores. Nas próximas seções, então, com objetivo de contribuir para esse conhecimento, são apresentados os resultados de pesquisa exploratória realizada no âmbito do TJ-SP.

METODOLOGIA

Para mapear as controvérsias jurídicas atuais acerca dos agentes temporários, realizou-se pesquisa de jurisprudência exploratória, na base de dados do TJ-SP (e-

-saj), adotando-se como recorte temporal os julgamentos havidos no período entre julho de 2019 e julho de 2020. A pesquisa foi feita com base nas palavras-chave "contratação temporária" e "contratação por tempo determinado", filtrando-se os resultados pela ementa e excluindo-se decisões monocráticas, embargos e agravos por não refletirem uma posição colegiada, ou por serem classes recursais cujo objetivo não é resolver a demanda processual.

A escolha por analisar julgados da Justiça estadual deu-se por ser a responsável por julgar os casos envolvendo Estados e municípios, onde os temporários são mais frequentes e onde ocorrem as diversidades. O foco nas decisões de um Tribunal de Justiça – e não dos tribunais superiores – justifica-se por ser a arena em que os julgadores têm maior proximidade com os fatos da lide, tratando de mais elementos em discussão. Ao mesmo tempo, são competentes para decidir não só demandas concretas e individuais, mas também abstratas, julgando ações diretas de inconstitucionalidade em face de leis estaduais e municipais que afrontem as respectivas constituições estaduais. A análise de jurisprudência de um tribunal de Justiça permite avaliar também a forma como juízes comuns interpretam as escolhas legislativas locais para o preenchimento da expressão "excepcional interesse público".

Focou-se no TJ-SP porque ele é o maior Tribunal de Justiça estadual do país, concentrando a maior quantidade de municípios sede (320) e de unidades judiciárias (1.528), além de ser o tribunal com o segundo maior índice de atendimento à demanda (CNJ, 2019).

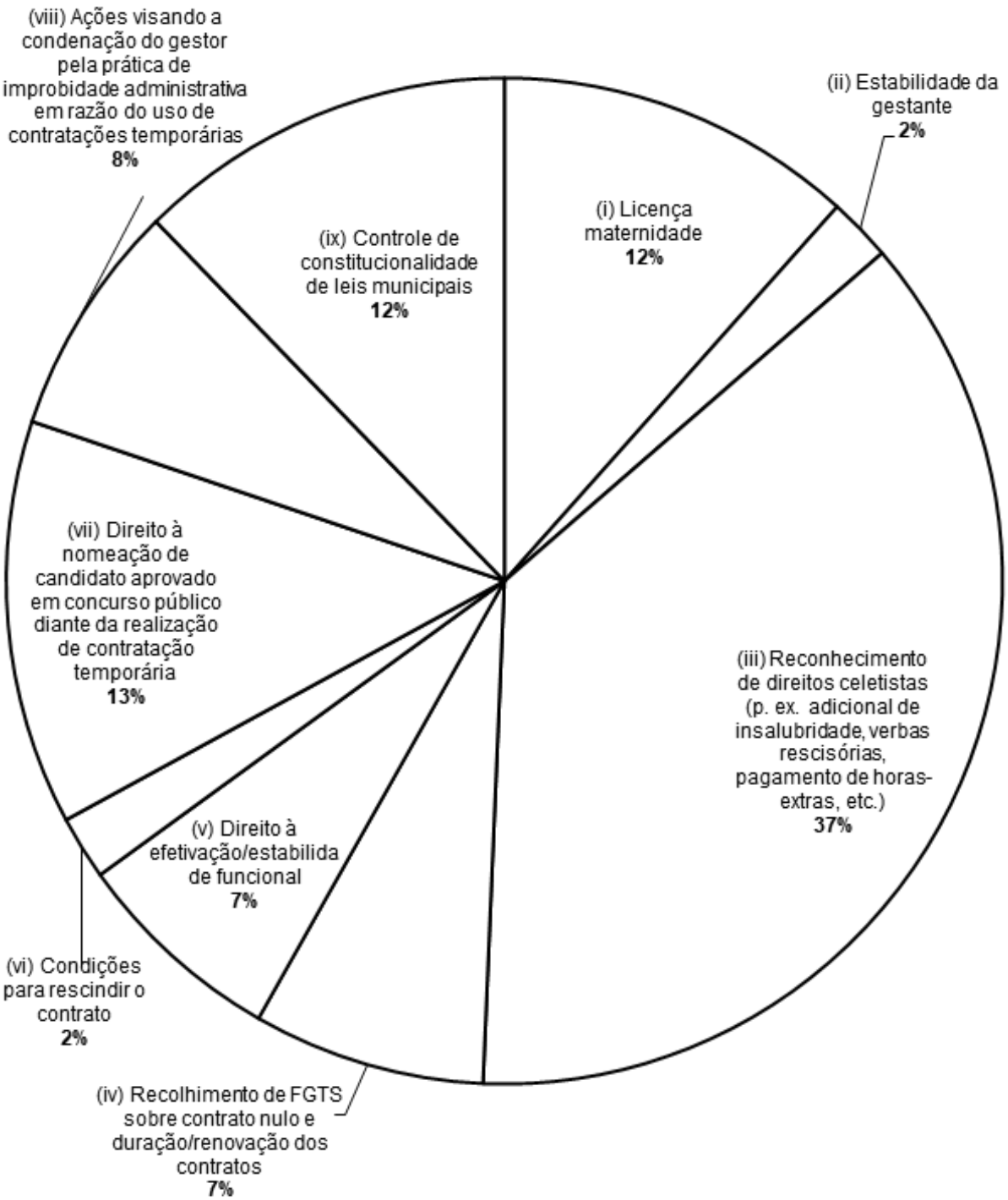
Os dados colhidos no e-saj do TJ-SP foram analisados de forma qualitativa, voltando-se para os argumentos suscitados nos acórdãos e tomando-se o referencial teórico-normativo apresentado na seção anterior como base para as discussões.

Como mapeamento não exaustivo, a pesquisa teve o intuito de proporcionar maior familiaridade com as demandas jurídicas dos temporários, ou a seu respeito, reunindo informações sobre as controvérsias que os envolvem e a forma como o TJ-SP as decide, com vistas a torná-las mais explícitas e descobrir como dialogam com o discurso da fragilização do trabalho e da desigualdade entre agentes públicos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram mapeados 169 acórdãos pertinentes à pesquisa, relativos às temáticas ilustradas no gráfico abaixo:

Gráfico 1. Distribuição dos temas encontrados nas decisões do TJ-SP



Potencial fragilidade do regime dos temporários

As demandas sobre os temas (i) a (v) envolvem questões jurídicas que mostram tanto a ausência de uniformidade dos direitos dos agentes temporários, quanto a discrepância do tratamento legal que lhes é conferido, na comparação com celetistas e estatutários. As discussões tocam o debate sobre possível fragilização dos temporários. Exceção é o item (v), sobre efetivação funcional, um direito constitucionalmente exclusivo aos estatutários.

Dentre elas, os temas (i) a (iii), que representam 51% dos casos, dizem respeito a direitos protetivos da maternidade (como extensão da licença-maternidade de 120 dias, o prazo da CLT, para 180 dias, prazo de licença das estatutárias, ou reconhecimento da estabilidade da gestante) da saúde, física e mental, do agente (como adicional de insalubridade, danos em razão de doença ocupacional e férias) e carga horária compatível com as tarefas executadas (como percepção de horas extras).

Todos esses direitos (licença=-maternidade, estabilidade provisória da gestante, verbas rescisórias, pagamento de horas extras, adicional de insalubridade) conforme o referencial da OIT, têm relação com a caracterização do trabalho decente, ainda que possa haver divergência quanto a sua dimensão ideal (como quanto ao prazo mínimo que se deve assegurar como licença-maternidade). Essas demandas dos temporários buscam a extensão de direitos garantidos pela CLT ou pelo regime estatutário – os quais os temporários argumentam serem necessários. O cenário é de insatisfação desses agentes com o regime alternativo que regula suas relações contratuais.

Licença-maternidade e estabilidade da gestante

No caso específico da licença-maternidade, as demandas (12% dos casos) não são pelo reconhecimento desse direito em si, mas, sim, pelo mesmo tratamento conferido às servidoras estatutárias. Trata-se de situação que, assim como o tema (v), reforça a discrepância existente entre agentes.

Ao decidir sobre a licença-maternidade, os magistrados do TJ-SP, ainda que de maneira não unânime, tendem a conceder os pleitos, argumentando, em um primeiro momento, ser este um direito social constitucionalmente previsto para todos os trabalhadores, em decorrência do art. 7º, XVIII, da CF. As decisões também citam que a licença-maternidade está prevista no art. 39, § 3º, da CF, o qual não faz diferenciação entre quaisquer tipos de agentes, e que seria descabido o tratamento assimétrico entre gestantes temporárias e estatutárias, o que seria contrário ao princípio da isonomia. Logo, se o direito à licença-maternidade foi garantido em certa extensão para as servidoras estatutárias (em decorrência da Lei 11.770/2011), também deve sê-lo para as temporárias.

Algumas decisões argumentam ainda que, se a lei, para fins de responsabilização funcional, equiparou agentes temporárias a estatutárias, a equiparação também deve ser feita para a percepção de direitos de base constitucional.

Por fim, os magistrados apontam que o fato de as temporárias estarem submetidas ao

Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação de regência, não exclui o direito aos 180 dias de licença, pois não existe proibição nesse sentido – diferenciando-se o regime previdenciário da proteção ao trabalho da mulher.

De modo similar, os magistrados tendem a conceder estabilidade provisória às gestantes (2% dos casos), entendendo tratar-se de direito garantido no art. 10, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável a qualquer regime jurídico a que esteja submetido a trabalhadora. Ao reconhecer a estabilidade provisória da gestante, o tribunal garante o pagamento retroativo da remuneração que seria percebida durante a gestação e o período de estabilidade.

Há, portanto, postura majoritária do tribunal de reconhecer e ampliar os direitos protetivos da mulher gestante, de forma a diminuir desigualdades entre agentes públicos – ponto alinhado à proposta de igualar para não fragilizar os vínculos temporários.

Demais direitos

Em relação aos demais direitos pleiteados (37% dos casos), é possível distinguir dois conjuntos de casos: os que decidem sobre direitos sociais previstos na CF; e os que decidem a respeito de outras verbas e direitos trabalhistas próprios da CLT.

No primeiro conjunto, majoritariamente sobre férias acrescidas de um terço, 13º salário e adicional de insalubridade, surgiram ao menos três formas de decidir: negativa desses direitos, por falta de respaldo na legislação de regência das contratações temporárias; reconhecimento desses direitos com base no art. 39, § 3º, da CF, que – embora se refira apenas a "servidores ocupantes de cargo público" (estatutários), o que não é o caso dos temporários – não teria pretendido privilegiar tipos específicos de agentes; e reconhecimento, por se incluírem entre os direitos sociais do art. 7º da CF, os quais não seriam restritos aos empregados regidos pela CLT, mas constituiriam o piso vital devido a quaisquer trabalhadores, independentemente de seu regime.

Ambos os fundamentos para acolher os pleitos – equiparação à classe dos servidores estatutários ou enquadramento no amplo conceito de trabalhadores – exprimem o desconforto dos juízes para com o silêncio constitucional sobre os direitos dos temporários, e também para com a opção, das leis específicas, de dar a estes um tratamento inferior. Assim, são decisões cuja tendência é buscar, em normas constitucionais mais genéricas (art. 7º ou art. 39, § 3º), referências para legitimar a construção judicial do rol de direitos mínimos que vincule os legisladores estaduais e municipais.

O segundo conjunto de julgamentos – que negam a extensão, aos temporários, de verbas específicas da CLT – mostra os limites dessa disposição judicial de construir o rol de direitos mínimos. Para os magistrados, a Constituição parece ser não só a referência, mas também o limite. Por isso, eles negam pleitos baseados direta e exclusivamente na CLT, argumentando que o vínculo dos temporários tem natureza especial, diferente da natureza trabalhista (celetista).

Os acórdãos analisados evidenciam, portanto, uma diferença de postura do tribunal em relação à concessão de direitos de base

constitucional e de direitos trabalhistas de base apenas legal. Uma norma nacional que definisse o rol mínimo de direitos dos temporários – a partir dos direitos previstos no art. 7º da CF e compatíveis com o trabalho temporário e o regime administrativo – consagraria em definitivo essa visão, o que seria positivo.

Duração do vínculo: recolhimento de FGTS sobre contrato nulo e estabilidade

Os pleitos de temporários quanto ao recebimento de FGTS (7% dos casos) buscam a extensão de direito especificamente trabalhista (celetista). Os relativos à estabilidade são de extensão de direito típico de estatutários (ocupantes de cargos efetivos).

A pretensão de receber FGTS surge em casos em que, por força de contratações sucessivas ou de prorrogações para além do prazo legal, se afirma ser ilegal enquadrar juridicamente o vínculo como temporário, que, nesses casos, tende a ser julgado nulo pelo tribunal, mas sem que isso importe o reconhecimento da existência de vínculo efetivo, gerador da estabilidade constitucional (está implícita aqui a recusa da efetivação e da estabilidade como integrantes do núcleo essencial de direitos de qualquer trabalhador). Em algumas dessas situações de nulidade, com base em precedentes do STF, o tribunal conferiu direito ao FGTS sobre todo o período trabalhado, dando, assim, ao vínculo de fato, o mesmo tratamento da legislação trabalhista.

Os pleitos ligados aos direitos à efetivação ou à estabilidade constitucional (7% dos casos) eram de: reintegração à função após a dispensa do temporário; pagamento de remuneração idêntica à de servidor efetivo em função similar; ou nomeação como temporário imediatamente após a aprovação no processo seletivo correspondente.

Em todos esses casos, as decisões foram negativas, argumentando que a contratação temporária é exceção ao concurso público, não gerando os mesmos direitos dos ocupantes de cargo efetivo, não sendo possível a equiparação. Do mesmo modo, dada sua excepcionalidade, o processo seletivo simplificado que antecede à contratação temporária não se confunde com o concurso público e não gera direito à nomeação imediata ao exercício da função.

Os julgados não aceitam, portanto, estender aos temporários direitos muito específicos dos estatutários (remuneração mais elevada, estabilidade e direito à nomeação). Essa postura faz sentido, pois os casos não têm conexão com o debate sobre fragilidade excessiva do regime de trabalho dos temporários.

Flexibilização na gestão e discricionariedade do administrador

As demandas sobre os temas (vii) e (viii), que representam 23% do total de casos, têm a ver com a extensão dos poderes de gestão administrativa das contratações temporárias. Ao julgá-las, o TJ-SP tende a respeitar as escolhas discricionárias da administração, em sinal positivo quanto aos espaços para a flexibilização do direito público dos recursos humanos.

Condições para rescisão e direito à nomeação

Os julgados sobre as condições para extinção do contrato temporário argumentam que ela deve seguir a lei de regência. Assim, se a lei permitir, a administração pública pode rescindir o contrato em meio à sua vigência, por critérios de conveniência e oportunidade, de forma fundamentada. Dando ênfase à discricionariedade, os acórdãos indicam a precariedade – no sentido de instabilidade – como característica do contrato: o agente temporário pode ser dispensado "sem justa causa" sem que se configure "dispensa arbitrária". Os magistrados também reconhecem que, ao fim do prazo do contrato, sua prorrogação é escolha discricionária, cabendo à administração optar entre a extinção e a continuidade do vínculo.

Há também demandas, de aprovados em concursos públicos para cargos efetivos, que discutem se a administração é obrigada a nomeá-los para as vagas abertas posteriormente ou pode optar por contratações temporárias. A maior parte das decisões do TJ-SP reconhece ser opção discricionária da administração usar o regime da contratação temporária para aproveitar candidatos que, mesmo aprovados no concurso, tenham se classificado em posição superior ao número de vagas do edital. Assim, o direito líquido e certo à nomeação como servidor efetivo só existiria em relação às vagas indicadas no edital. Nesses casos, vislumbra-se a contratação temporária como instrumento para a administração pública adaptar-se a imprevistos, como a vacância de novos cargos após a abertura de concurso.

Essas decisões mostram sensibilidade da Justiça para com a ideia de que a boa gestão de recursos humanos depende de algum espaço de flexibilidade para o administrador.

Condenação por ato de improbidade administrativa

Há ações de improbidade administrativa promovidas pelo Ministério Público contra gestores públicos que promoveram contratações temporárias, com a acusação de violação do dever de realizar concurso público (8% dos casos). A maioria dos julgados rejeita a condenação, entendendo não haver prova de dolo (desonestidade). Os magistrados avaliam as circunstâncias das contratações e, em geral, são sensíveis ao argumento da emergência em garantir a continuidade dos serviços públicos. Assim, tendem a reconhecer a importância de existir flexibilidade para a administração enfrentar o desafio de falta de pessoal.

Controle de constitucionalidade

O último conjunto de decisões, agrupadas no item (ix), é o das Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas pelo Órgão Especial do TJ-SP contra leis municipais que regulamentaram a contratação por tempo determinado, em face do interesse local (12% dos casos). Em todos os casos, as leis foram declaradas inconstitucionais frente à Constituição do Estado de São Paulo (que, em seu art. 115, X, replica os termos do art. 37, IX, da CF).

Ainda que os julgadores reconheçam a competência legislativa local para dispor sobre o assunto, a tendência deles é limitá-la, para impedir que as leis outorguem, ao administrador, discricionariedade quanto à definição das situações de cabimento da contratação temporária. O fundamento das declarações de inconstitucionalidade é que as leis, ao

qualificarem o "excepcional interesse público", teriam autorizado contratações: por meio de hipóteses genéricas, indeterminadas, vagas, imprecisas; em situações que não seriam anormais, extraordinárias, imprevistas ou urgentes; ou para atividades de caráter permanente. Este último fundamento contraria o entendimento mais recente do STF, exposto acima, que admite contratações temporárias de atividades permanentes.

Em todos os casos, as argumentações dos acórdãos são muito vagas, sem detalhamentos. Por exemplo, afirmam apenas que a lei teria sido indevidamente genérica ou teria autorizado contratação temporária em situação não excepcional, como exigido pela CF. Os acórdãos não se debruçam sobre a realidade da gestão pública, nem discutem qual seria o grau ou modo razoável para o legislador fazer especificações. São acórdãos sem orientações claras para o legislador do futuro.

Assim, se é verdade que, nos casos mais concretos envolvendo contratações temporárias, os magistrados mostram sensibilidade para aceitar espaços de discricionariedade na gestão dos recursos humanos, em contrapartida eles tentam evitar que a expansão dessas contratações venha a sair do controle. A preocupação parece ser a proteção, que seria exigida pela CF, do espaço dos cargos efetivos, aos quais se chega por concurso público, evitando sua paulatina diluição pelo crescimento das contratações temporárias. Os magistrados tendem a ver a contratação temporária como "excepcional", seja por isso estar sugerido pela literalidade do art. 37, IX, da CF, seja para defender a regra do concurso público, associada constitucionalmente aos cargos efetivos.

CONCLUSÃO

A pesquisa exploratória quanto à visão do TJ-SP sobre as polêmicas jurídicas envolvendo servidores temporários da CF fornece elementos que podem ser úteis ao debate sobre a reforma administrativa.

Atualmente, as contratações de agentes públicos temporários têm base no art. 37, IX, o qual nada disse sobre os direitos que seriam garantidos a esses agentes. Abriu-se, assim, um espaço de flexibilidade no direito público dos recursos humanos, pela possibilidade de construção, pelas leis, de regimes que fossem alternativos tanto ao trabalhista (o celetista, esboçado no art. 7º da CF e detalhado na Consolidação das Leis do Trabalho) como ao regime estatutário (previsto em normas constitucionais próprias e beneficiado por alguns direitos semelhantes aos trabalhistas, na forma do art. 39, § 3º, da CF; o regime estatutário é detalhado nas leis federais, estaduais e municipais).

A disciplina dessas contratações temporárias ficou para as leis específicas, editadas nos âmbitos federal, estadual e municipal. Na prática, estas, além de heterogêneas entre si, no geral atribuíram aos temporários menos direitos do que os aplicáveis a celetistas e estatutários, diminuindo os custos fiscais e aumentando a flexibilidade administrativa.

As propostas de reforma administrativa têm apostado na ampliação das contratações temporárias, como instrumento para flexibilizar a gestão dos recursos humanos públicos. A Medida Provisória 922, de 2020 – que não chegou a ser votada no Congresso Nacional e acabou por perder eficácia, – tentou incluir

novos casos de contratação temporária no âmbito da União. A PEC 32, de 2020, propôs a ampliação do uso do mecanismo, com o nome de "vínculo por prazo determinado", em contrapartida à redução da aplicabilidade do atual regime estatutário.

Mas nenhuma dessas propostas se dispôs a combater a excessiva fragilização, a negação de direitos essenciais. Pelo ângulo jurídico, a evolução quanto a isso parece depender da definição e consolidação, em normas de aplicabilidade nacional (isto é, normas constitucionais federais ou normais legais nacionais), da lista dos direitos mínimos dos agentes públicos temporários. Os resultados obtidos na pesquisa exploratória sugerem que essa omissão tende a ser problemática, pois o Judiciário, mesmo reconhecendo a peculiaridade das contratações temporárias, incomoda-se com algumas das desigualdades criadas pela legislação estadual e municipal e, por isso, vem mostrando disposição para construir ele próprio, a partir do julgamento de demandas pontuais, a lista dos direitos essenciais dos temporários. Nesse esforço, os julgadores tendem a tomar como referência categorias de direitos mais gerais que a própria CF tenha reconhecido a celetistas e a estatutários.

Assim, o risco assumido pelas propostas de reforma administrativa – ao incentivarem ainda mais o uso das contratações temporárias pelo poder público, mas fugirem do debate sobre fragilização, deixando-o para ser tratado pulverizadamente, pelos Estados e Municípios – é o de abrir caminho para a expansão da judicialização, uma vez que o Judiciário não se recusa a, em certos casos, ampliar os direitos dos agentes temporários. Em suma, as reformas podem gerar insegurança no direito público dos recursos humanos.

Embora o Judiciário mostre compreensão quanto à importância de espaços de flexibilidade para a gestão dos recursos humanos públicos – e, por isso, em princípio respeite a discricionariedade administrativa na gestão dos contratos temporários –, de outro lado resiste em aceitar que as contratações temporárias se transformem em regra geral. É corrente, no Judiciário, a visão de que agentes públicos temporários devem ser exceção, uma vez que são admitidos como exceção ao concurso público – o qual tende a ser valorizado como a forma ideal de acesso no serviço público.

As leis específicas, que atualmente disciplinam as contratações temporárias em cada âmbito, dedicam pouca atenção à forma de seleção dos agentes temporários. A Lei Federal 8.745/1993, por exemplo, prevê "processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação", sem detalhá-lo, além de, para alguns casos, admitir a simples "análise do curriculum vitae" e, para outros, dispensar o processo seletivo, tudo isso de forma lacônica (art. 3º).

A pesquisa exploratória indica que normas com esse perfil – claramente minimalistas, com o evidente propósito de propiciar o máximo de flexibilidade administrativa para a seleção – não têm sido capazes de gerar a confiança necessária para que o Judiciário, afastando-se de interpretações mais formais e tradicionais da CF, aceite soluções ou interpretações expansivas quanto ao cabimento das contratações temporárias no serviço público.

Assim, para ser bem vista pelo Judiciário, uma reforma administrativa que viesse a ampliar o uso dessas contratações teria que ser capaz de construir regras de governança pública que aumentassem a consistência, a transparência e a confiabilidade dos mecanismos de seleção. Do contrário, é previsível que o Judiciário atue como obstáculo, ainda que parcial, à implementação da Reforma.

Ignorar esses desafios pode ser prejudicial, na medida em que o fortalecimento das contratações temporárias tende a ajudar na melhoria da gestão pública, possibilitando maior flexibilidade ao administrador – traço essencial da nova gestão pública e tendência mundial (Longo, 2007). Mas flexibilidade não precisa vir associada nem à fragilização do trabalho, nem a uma governança frágil das seleções e das movimentações contratuais.

Uma reforma efetiva do RH público tem de enfrentar o problema da falta de confiança dos controladores no uso racional, pelos gestores, do instrumento das contratações temporárias – que depende do exercício da discricionariedade administrativa para ser eficiente. Esse ponto não se resolve somente com alterações normativas, pois depende de construção de reputação, a partir de dados capazes de convencer os desconfiados. Mas as normas são um pressuposto da ação administrativa.

É preciso estabelecer novos mecanismos de governança das contratações temporárias, fortalecendo a transparência e publicizando informações. Esses mecanismos facilitam a accountability, trazendo maior legitimidade ao aparato estatal (Filgueiras, 2018). Uma alternativa pode ser a adoção de um sistema administrativo para acompanhar, avaliar, medir, comparar e divulgar os resultados das contratações temporárias.

Logo, a uniformização de um rol mínimo de direitos aos temporários, a partir dos direitos previstos no art. 7º da CF e compatíveis com o trabalho temporário e o regime administrativo (por exemplo, licença-maternidade, estabilidade provisória da gestante, 13º salário, FGTS proporcional ao tempo trabalhado, vinculação ao Regime Geral de Previdência Social) e o fortalecimento da confiança no gestor público quanto à utilização das contratações temporárias são pautas que merecem ser abordadas no debate reformista. Do lado dos contratados, para diminuir desigualdades e sanar inseguranças jurídicas, dissociando-se o vínculo temporário da precariedade. Do lado da administração contratante, para garantir que a flexibilidade na gestão do uso dos contratos temporários seja respeitada, por meio do fortalecimento da confiança do controlador no administrador.

REFERÊNCIAS

Abramo, L. (2015). *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia baseada no diálogo social.* Genebra: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_467352.pdf

Banco Mundial (2019). *Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento no Setor Público Brasileiro: O que os dados dizem?* World Bank, BIRD AID. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/449951570645821631/Gestão-de-Pessoas-e-Folha-de-Pagamentos-no-Setor-Públi-

co-Brasileiro-o-Que-Os-Dados-Dizem

Bandeira de Mello, C. A. (2016). *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros.

Barbosa, A. C. Q. (2017). Vínculos profissionais em hospitais de pequeno porte brasileiros. *Revista de Administração de Empresas,* 57(2), 178-195. doi:10.1590/s0034-759020170207

Bastos, J. A. (2019). *Servidores, funcionários, terceirizados e empregados: A babel dos vínculos, cotidiano de trabalho e vivências dos trabalhadores em um serviço público* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo). doi:10.11606/T.47.2019.tde-10092019-154435

Borges, Â. C. (2004). Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. C*aderno CRH*, 17(41). doi:10.9771/ccrh.v17i41.18493

Carvalho, E. D. P. (2011). O Aparelho Administrativo Brasileiro: Sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais. In: Cardoso Jr., J. C. (Org). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, 5, Rio de Janeiro: IPEA. 47-89. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9453

Carvalho, E. D. P.; Cardoso Junior, J. C. C.; & Figueiredo, S. S. (2011). Conceitos de emprego público: Questões metodológicas e possibilidades de mensuração. In: Cardoso Jr., J. C. (Org). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*, 5, Rio de Janeiro: IPEA. 181-212. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9453

Conselho Nacional de Justiça. (2019). *Justiça em Números.* Brasília: CNJ. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2011). *A Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde.* Coleção Para Entender a Gestão do SUS, 9. Brasília: CONASS, ISBN: 978-85-89545-69-3.

Di Pietro, M. S. Z. (2002). *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

Druck, G. A. (2016). Terceirização na Saúde Pública: Formas Diversas de Precarização do Trabalho. *Trabalho, educação e saúde*, 14, 15-43. doi:10.1590/1981-7746-sol00023.

Eberhardt, L. D., Carvalho, M. D., & Murofuse, N. T. (2015). Vínculos de trabalho no setor saúde: O cenário da precarização na macrorregião Oeste do Paraná. *Saúde em Debate*, 39, 18-29. doi:10.1590/0103-110420151040432.

Fagundes, M. C. D. (2018). *A flexibilidade de RH como motivo de adoção de modelos de gestão da saúde pública alternativos ao estatuário: As experiências dos Estados da Bahia, do Paraná e de São Paulo* (Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo). http://hdl.handle.net/10438/24588

Ferreira, D. C. K. (2019). A reestruturação produtiva e a contratação temporária de docentes nas redes públicas no Brasil. *Revista Labor*, 01(22), 44-66. doi:10.29148/labor.

v1i22.42447

Filgueiras, F. (2018). Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. RAP: *Revista Brasileira de Administração Pública,* 52(1), 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430.

Franzese, C. (2018). Introducing alternative service delivery arrangements as the part of public sector reform in Brazil. In: Juraj Nemec; Vincent Portier; Michael S. de Vries. (Org.). *Alternative Service Delivery.* 1ed. Paris: IASIA/IIAS. 96-103. Recuperado de https://iias-iisa.org/ASDA%20book%20ENG%20finalJN.pdf

IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019. (2019, Agosto). Agência IBGE Notícias. Recuperado de https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019

Koster, I. (2008). *A gestão do trabalho e o contexto da flexibilização no Sistema Único de Saúde* (Tese de Doutorado, Escola Nacional de Saúde Publica Sergio Arouca). Recuperado de: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/4837

Longo, F. (2007). *Mérito e flexibilidade: Gestão das pessoas no setor público*. São Paulo: Edições Fundap.

Lopez, F., & Guedes, E. (2020). *Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017).* Texto para Discussão Ipea. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2579.pdf

Matta, M. A. S. (2005). Contratação temporária de pessoal na Administração Pública– Desvirtuamento do uso da exceção prevista no art. 37, IX, da Constituição Fede*ral. Revista do TCU*, (106), 78-88. Recuperado de https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/583

Medauar, O. (2016). *Direito Administrativo Moderno.* São Paulo: Revista dos Tribunais.

Meirelles, H. L. (2011). *Direito Administrativo Brasileiro.* São Paulo: Malheiros.

Monteiro, V. (2020). *Contratação temporária no serviço público: Por uma lei geral de âmbito nacional.* JOTA. Recuperado de https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/contratacao-temporaria-no-servico-publico-28072020

Organização Internacional do Trabalho – OIT. (2018). *Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites.* Brasil: OIT. Recuperado de http://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_626908/lang--pt/index.htm

Organização Internacional do Trabalho – OIT. (2016). *Non-Standard Employment Around the World: understanding challenges, shaping prospects.* Geneva: OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf

Palma, J. B.; Issa, R. H.; & Nascimento, J. M. L. (2020). *Contratação de Servidores Temporários para Implementação de Políticas Públicas: O Caso "Programa trainee de Gestão Pública",* forthcoming.

Süssekind, A. (2009). Da relação de trabalho. *Revista do TRT/EMATRA – 1ª Região*, 20(46), 43-49. Recuperado de: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/13698/001_sussekind.pdf?sequen

ALÉM DA REFORMA ADMINISTRATIVA: A GESTÃO DE PESSOAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE NO INÍCIO DE 2021

Beyond the administrative reform: people management in the delivery of public health services in the early 2021

Más allá de la reforma administrativa: la gestión de personas en la prestación de servicios públicos de salud a inicios de 2021

RESUMO

O presente trabalho visa a discutir características da gestão de pessoas no setor público da saúde no Brasil na terceira década do século XXI. Com base na literatura da área foi desenvolvido um roteiro para entrevistas de gestores de organizações da administração direta e da indireta da saúde e aplicado a profissionais de nível central e local que concordaram em participar da pesquisa. Os achados foram discutidos e analisados, embora não tenha sido realizada comparação de sua eficácia em função de resultados obtidos. A conclusão deste trabalho evidencia a relevância do tema gestão de pessoas na saúde e as diferenças de instrumentos disponíveis na gestão direta e nas organizações sociais de saúde.

Palavras-chave: gestão de serviços de saúde, gestão de pessoas em saúde, administração pública, Organizações Sociais de Saúde, SUS

Ana Maria Malik[1]
ana.malik@fgv.br
ORCID:0000.0002.0813.8885

Laura Schiesari[2]
laura.schiesari@fgv.br
ORCID:0000.0002.9190.8166

Mariana Carrera[1]
mariana.carrera@fgv.br
ORCID: 0000.0002.8785.7730

[1] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Centro de Estudos em Planejamento e Gestão de Saúde , SP, Brasil (FGVsaúde).
[2] Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Curso de Especialização em Administração Hospitalar e de Sistemas de Saúde, SP, Brasil (CEAHS).

Submetido 18-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83080

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper aims to discuss HR management in the public health sector in Brazil during the third decade of the 21st century. Current literature was studied in order to design a guide for interviews to be applied to public managers, from central and local levels, under direct management or social organizations, who agreed to be part of this research. Interview findings were discussed and analyzed, but they were not compared to the results of the organizations. The conclusion of the paper brings out the relevance of HR management in health and the difference between instruments available at the direct management and at the health social organizations

Key words *– health services management, HR Management in health, public administration, Health Social Organizations, SUS*

Resumen

El presente artículo busca discutir características de la gestión de personas en el sector público de salud en Brasil, en la tercera década del siglo XXI. Basado en la literatura reciente del área se desarrolló una guía para entrevistas de gestores de organizaciones de administración directa e indirecta de salud, que estuvieran de acuerdo en participar de la investigación. Los hallazgos fueran discutidos y analizados, pero sin comparación entre los resultados de las organizaciones. Las conclusiones muestran que la gestión de personas es muy relevante en salud y que existen diferencias importantes entre los instrumentos disponibles en la gestión directa y en las organizaciones sociales de salud

Palabras clave *– gestión de servicios de salud, gestión de personas en salud, administración pública, organizaciones sociales de salud, SUS.*

INTRODUÇÃO

A área da prestação de serviços de assistência à saúde, por definição, além de cada vez mais tecnologia/capital intensiva, é necessariamente trabalho intensiva. Já é comum usar a expressão de que se pode caracterizar o setor como pessoas cuidando de pessoas. Por isso, a gestão de pessoas se torna crítica em relação a todas as funções envolvidas neste processo: recrutamento, seleção, integração, manutenção, desenvolvimento, gestão de desempenho e desligamento.

Sabe-se também que a área de saúde costuma ser mais demorada na incorporação do conhecimento e das práticas de gestão. De maneira geral, assuntos como *lean* – que na indústria teve início nos anos 1950 no Japão, no Ocidente nos anos 1980 – chegaram à saúde e ao Brasil (Regis, Gohr, & Santos, 2018) de maneira mais difundida no século XXI e sujeitos a críticas (Radnor, Holweg, & Waring, 2012) e no SUS de forma mais estruturada na segunda década deste século, por intermédio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS) (Koerich, Erdmann, Lanzoni, 2020). Eventualmente, pode-se dizer o mesmo do setor público, citando exemplo do NHS (*National Health Service*), pelo menos em relação a este tema, que teve início no ano 2003 (Radnor; Osborne, 2013)

Com muita frequência, o gestor de pessoas na área de prestação de serviços públicos de saúde não teve formação específica para desempenhar esta atividade. Não raro, a posição é ocupada por enfermeiros (porque a enfermagem corresponde à grande porcentagem de trabalhadores) ou até mesmo médicos que de alguma maneira estudaram gestão de maneira geral, eventualmente gestão em saúde. Há exceções, como a presença de profissionais que vieram do mercado, com experiência na gestão de pessoas, mas

isto é mais comum no setor privado e gera algum desconforto tanto para este especialista quanto entre os trabalhadores mais tradicionais do setor.

No Brasil, de fato, existe diferença na gestão em serviços de saúde entre os setores público e privado. Pode-se classificar como setor público, além dos serviços diretamente gerenciados pelo Estado, na administração direta e na administração indireta (como é o caso de autarquias, por exemplo), aqueles considerados serviços públicos não estatais, como alguns filantrópicos ou organizações sociais (Silva, Lima, & Teixeira, 2015). O setor privado tem propriedade definida e com muita frequência finalidades privadas, como o lucro e a distribuição de dividendos (Bahia & Scheffer, 2018). Existe uma grande discussão quanto ao lugar do setor privado no sistema de saúde brasileiro: se o SUS é de fato único, com um subsetor público e um privado ou se o SUS é único e público, sendo o privado um ente separado. Esta discussão conceitual está longe de poder ser considerada resolvida, mas, seja como for, saúde é um bem público, de mérito. Desta forma, o trabalho no setor é fundamental.

Trata-se, portanto, de uma área na qual não basta buscar eficiência no sentido de utilização adequada de recursos. O conhecimento, o compromisso e a dedicação dos trabalhadores são componentes do processo dificilmente apreensíveis por uma gestão do trabalho distante da ponta e sem mecanismos de discriminação de competências e comportamentos adequados frente aos pouco apropriados.

Em função disso, o objetivo do presente artigo é evidenciar algumas características da gestão de pessoas no setor público, por um lado em serviços da administração direta e, por outro, naqueles que são administrados privadamente por meio de Organizações Sociais de Saúde (OSS). A premissa por trás desta argumentação é que a grande justificativa para a existência do modelo OSS entre os seus defensores não se encontra na gestão de suprimentos, mas sim na forma pela qual se consegue lidar com as pessoas. Mesmo que no Brasil, no Estado de São Paulo, contratos com as organizações sociais de saúde existam desde 1998 (Baggenstoss; Donadone, 2014) o tema está longe de ser considerado um assunto resolvido.

Por outro lado, não foi feita comparação entre os dois modelos, pois tampouco é conhecida avaliação de desempenho das organizações que permita dizer, de maneira incontestável, qual modelo é mais eficaz. Reconhece-se, porém, a existência de estudos apontando para a possibilidade de que, quanto maior a autonomia na gestão de RH na ponta, maior a efetividade da organização (Correa, 2020). Para contribuir com esta discussão, foi feito um levantamento não sistematizado de artigos e conceitos sobre gestão de pessoas em saúde no século XXI e de legislação da administração direta e das OSS, incluindo questionamentos no âmbito dos poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, foram realizadas sete entrevistas não estruturadas com gestores de nível central de uma secretaria de estado da saúde, de algumas OSSs e de hospitais, tanto da administração direta quanto de OSSs, de dois estados diferentes. Todos os entrevistados consentiram formalmente em participar deste trabalho após terem tido contato com seu escopo e o termo de consentimento.

GESTÃO DE PESSOAS NO SÉCULO XXI

Administração é uma área cujos avanços demoram a chegar à saúde. Em diversos serviços de saúde foi possível verificar que na gestão de pessoas a profissionalização sempre foi retardada pelo fato de que gestores da própria área participam da cultura que discrimina favoravelmente quem tem formação no setor. Nos casos em que os gestores vêm de outras áreas de conhecimento, pode ocorrer de eles aderirem a esta cultura conservadora ou partirem para uma atuação distinta. Quando os serviços começaram a se submeter à avaliação externa – por exemplo a processos de acreditação que tiveram início no país no ano 2000 –, ficou flagrante o despreparo da área de gestão de pessoas, mesmo de organizações consideradas *benchmarks* do setor. Verificou-se, entre outras falhas, a falta de cadastros atualizados dos profissionais dos quais constassem documentos básicos como diplomas, certificados de conselhos regionais e atestados de realização de cursos de atualização (Terra, 2000).

Há alguns conhecimentos que não eram disseminados, na área da saúde, no setor público, no Brasil, até os anos 2000. Entre eles o de que cada gestor no nível local é um gestor de pessoas, com a colaboração do nível central. Fica claro com isso que o trabalho nas organizações não pode ser considerado responsabilidade apenas das áreas de gestão de pessoas, mas sim da organização como um todo. Clima e cultura organizacional são produto das grandes diretrizes organizacionais, implementadas pelos responsáveis pelas diferentes áreas técnicas.

Martins, Isouard e Freshman (2019) apresentaram dados sobre a Austrália comprovando que para bons resultados em organizações de saúde são necessários envolvimento pessoal do trabalhador, inteligência emocional e capacidade de solução de conflitos. O mesmo foi identificado por Martins, Isouard, Malik e Freshman (2019), em relação à realidade brasileira. Isto traz à baila a questão dos chamados *soft skills* que, pelos respondentes da pesquisa citada, corresponderiam às habilidades interpessoais independentes das demais habilidade requeridas pelos trabalhadores de qualquer área.

Chama a atenção maior concentração de publicações sobre a realidade brasileira na gestão pública de saúde até a primeira metade da década de 2010, sendo menos frequentes as publicações mais próximas dos anos 2020 (Cecílio, Rezende, Magalhães, & Pinto, 2002; Ditterich, Moyses, & Moyses, 2012; Lacombe & Chu, 2008).

GESTÃO DE PESSOAS: QUESTÕES SOBRE REGRAS, REGIMES DE CONTRATAÇÃO E EXPECTATIVAS DE DESEMPENHO

Existem diferenças básicas entre os regimes CLT e estatutário. A primeira é o processo de seleção. No regime estatutário, a seleção dá-se por meio de aprovação em concurso público, composto de provas e/ou análise de títulos, a depender da natureza e complexidade do cargo. No regime CLT, o processo de seleção para avaliação de um candidato, na maioria das vezes, vai além dos aspectos objetivos de provas sobre os conhecimentos técnicos e de formação. Pode haver avaliações comportamentais, em relação a atitudes e valores esperados de um profissional em determinada função, que são classifica-

tórias e eliminatórias, podendo reduzir o erro na seleção de um candidato para executar determinada atividade.

Uma das principais discussões em torno dos recursos humanos nas Organizações Sociais (OS) é o processo de contratação. Uns consideram que esse modelo de gestão ludibria, com base no artigo 37, inciso II da Constituição Federal (CF), a exigência do concurso público para a ocupação de um cargo púbico – estatutário. No entanto, além de não representar as funções que a CF prevê serem exclusivamente desempenhadas por agentes públicos aprovados em concurso público, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em 2015, na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1923, que os empregados das OS não são servidores públicos, mas sim empregados privados, em regime celetista, para a qual não é exigida a aplicação de concurso público. Entretanto, é necessário que, na seleção de pessoal para as OS, da mesma forma como deve ocorrer quando da contratação de obras e serviços, sejam observados e exigidos os princípios da impessoalidade e objetividade, por meio de um regulamento próprio, contendo plano de cargos e salários, para manter a agilidade buscada nessa modalidade de gestão, sem abandonar a responsabilidade e lisura no uso de dinheiro público.

Uma importante questão no processo de contratações e reposições de pessoal, principalmente na área da saúde, é a agilidade. A abertura de vaga estatutária, por meio de concursos públicos, é muito mais burocrática e lenta que a abertura de vaga e processo seletivo em uma instituição privada. São muitas as etapas para a realização de um concurso público: identificação da necessidade de servidores, autorização pela Secretaria de Planejamento e/ou Economia e pelo governador/prefeito, constituição da Comissão Organizadora ou Examinadora, escolha da banca, produção e publicação do edital, realização do concurso. Muitas vezes, esse processo ainda é interrompido pela impugnação, quando há contestação de algum erro ou ilegalidade que possa trazer prejuízo a um candidato interessado no concurso público em questão. Nas instituições sob gestão de OS, a agilidade e desburocratização na contratação são preservadas e, segundo seus atores, interferem diretamente na capacidade e qualidade da assistência.

Após a contratação, outra distinção entre os dois regimes é a estabilidade no emprego. O servidor público estatutário possui estabilidade, que não é vista em nenhuma outra forma de vínculo trabalhista. Após passar o estágio probatório de três anos, esse servidor público só poderá ser demitido se cometer alguma falta muito grave, passível de demissão por justa causa. Já o funcionário celetista, na maioria das empresas, tem seu desempenho avaliado constantemente para sua manutenção ou não no emprego, além da possibilidade de promoções. Enquanto os servidores públicos estatutários não podem mudar de cargo sem a aprovação em outro processo público, o celetista pode ser promovido para outras funções, tendo seu salário alterado.

O recrutamento interno, como processo justo e claro a todos os funcionários, tem como objetivo valorizar o capital humano dentro das organizações, por meio de promoção ou transferência de funcionários, estimulando o desempenho, a capacitação e a excelência, com a possibilidade de crescimento profis-

sional. Uma das suas vantagens é o desempenho na função anterior já ser conhecido, permitindo avaliação mais acurada das habilidades e competências para o exercício da nova função. A descrição de cargo com explicitação das habilidades e competências necessárias, aliada ao conhecimento do funcionário e ao acompanhamento de seu desempenho, instrumentalizam o gestor no processo de identificação e escolha do candidato mais adequado para a função. No entanto, a depender do regime jurídico, caso o profissional selecionado internamente não se adapte à função, nem sempre ele terá possibilidade de buscar outra função ou retornar à anterior. Um aspecto importante que confere agilidade ao processo seletivo é a sua validade, permitindo aproveitar candidatos para outras vagas ou, em momentos de maior necessidade, a celeridade no recrutamento e na admissão.

Assim como na gestão direta, as OS contratam muitos profissionais, principalmente médicos, como pessoas jurídicas – PJ. É essencial diferenciar a contratação de PJ da terceirização. Enquanto no primeiro caso há um profissional que presta serviços como empresa, na terceirização ocorre a contratação de uma empresa que envia profissionais de determinada área para atuar na instituição contratante. Em nenhum desses casos há relação trabalhista entre as partes, sendo a remuneração definida por hora trabalhada, tarefa realizada, mensalidade, entre outras formas.

Em 2020, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) criada pelo Ato 05/2020, do presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), com a finalidade de "apurar irregularidades nos contratos de quarteirização praticados nos convênios, parcerias, contratos de gestão e outros ajustes firmados pelo Governo do Estado de São Paulo com o terceiro setor" tratou intensivamente do tema da terceirização e contratação de PJ (ALESP, 2020). O conceito de quarteirização vem do questionamento a respeito de as OS, supostamente terceirizações do Estado, contratarem empresas para a realização de atividades-fim. Conforme parecer em 2015 do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1923, os contratos entre o poder público e as OS têm natureza de convênio, constituindo, portanto, uma parceria, atuando em nome do poder público, e não uma terceirização. Logo, segundo o STF, não existe quarteirização nesse caso. (Brasil, 2015)

Os valores salariais e a divulgação nominal dos salários são dois outros assuntos controversos e debatidos constantemente na esfera das Organizações Sociais. Em 2018, em CPI criada pelo Ato nº 02, do presidente da ALESP, com a finalidade de "apurar denúncias de irregularidades nos contratos celebrados com Organizações Sociais da Saúde pelas Prefeituras e pelo Governo do Estado de São Paulo", discutiu-se novamente os valores salariais. Os dois principais pontos são: o teto constitucional remuneratório e a diferença salarial praticada nas esferas pública e privada (Organizações Sociais) (ALESP, 2018). O questionamento sobre a divulgação nominal dos salários dos funcionários das OS, como ocorre com os rendimentos dos servidores públicos, utiliza a Lei n. 12.527/11 – Lei de Acesso à Informação. As OS e seus defensores alegam que em alguns estados, como São Paulo, existe a obrigação contratual de realizar e divulgar anualmente pesquisa de cargos e salários, com vistas a

ajustar os salários dos funcionários das OS aos praticados pelos respondentes dessa pesquisa. No entanto, isso não atende aos questionamentos dos críticos da modalidade, que gostariam de conhecer todos os salários, principalmente da alta direção.

No tocante ao teto constitucional remuneratório, é discutido se os funcionários das OS se enquadram ou não no Art. 42, da Lei n. 8.112 de 1990, que aponta que nenhum servidor poderá perceber, mensalmente, a título de remuneração, importância superior à soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, no âmbito dos respectivos Poderes, pelos ministros de Estado, por membros do Congresso Nacional e ministros do STF. Como mencionado, uma vez que o STF decidiu, em 2015, na ADI 1923, que os empregados das OS não são servidores públicos, eles não se enquadram na lei sob análise, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, não devendo obrigatoriamente ser observado o teto constitucional remuneratório nesses casos.

Outra discussão que gera dúvidas jurídicas na gestão por OS é a inclusão ou não das despesas de pessoal dessas entidades no cálculo do limite previsto na Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Esta estabelece os limites de despesa com pessoal ativo e inativo que cada ente federativo deve respeitar. O parágrafo 1º da LRF detalha que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos deverão ser contabilizados como "outras despesas de pessoal" e, portanto, podem fugir a estes limites. Em 2019, a Portaria 233/2019, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estipulou a inclusão desses gastos das OS na LRF. No entanto, na análise de Mânica (2019), essa mudança definida na Portaria do STN é inconstitucional, ilegal e contrária ao entendimento do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 1923, uma vez que ali ficou definido que os contratos de gestão das OS não implicam terceirização de mão de obra e que não promovem a substituição de servidores ou empregados públicos. Logo, não é recomendado contabilizar o repasse à OS como gasto com pessoal uma vez que não apenas não há terceirização de mão de obra, como tampouco há vínculo dos empregados das OS com o Estado.

No que diz respeito a práticas mais comuns no século XXI, pode-se ver que em 2019 as questões da governança e do *compliance* não estavam bem disseminadas em organizações públicas da saúde (Favaretto, 2020). Nem mesmo a transparência, que também faria parte dos critérios de impessoalidade, foi observada nesse estudo recente realizado com ênfase na realidade paulista.

GESTÃO DE PESSOAS: PARA ALÉM DAS REGRAS

Muitas das estratégias utilizadas para a gestão de pessoas no setor privado em geral podem ser encontradas de forma heterogênea em organizações de saúde, algumas das quais com difícil adaptação para a realidade do setor público sobretudo. A adoção destas estratégias encontra-se aliada à profissionalização da gestão, num contexto de crescimento da chamada "guerra por ta-

lentos" em vários setores e organizações, inclusive na saúde, o que foi reforçado pela pandemia da COVID-19 (Lacombe, & Chu, 2008; Grupy, 2018). Para o aprimoramento da gestão dos talentos das organizações, é preciso desenvolver a capacidade de mudanças rápidas, por meio da introdução de metodologias ágeis, por exemplo, reforçar o "senso de propósito" do trabalho, além da flexibilidade (Grupy 2018). Na saúde, sobretudo em organizações que prestam serviço ao SUS, o propósito parece claro, seja para trabalhadores da administração direta ou indireta. Os componentes desta abordagem seriam, além do propósito, a estruturação da carreira e do bem-estar, compensação e benefícios, além do alinhamento com as diretrizes institucionais, mais claramente representadas por meio de sua cultura (Grupy 2018).

As organizações de saúde precisam discutir os objetivos a serem atingidos e assegurar processos avaliativos congruentes com as metas estabelecidas (Chandra, 2006). Vários pontos podem ser abordados, tendo como foco tanto os trabalhadores quanto a própria organização.

A gestão do desempenho do trabalhador permite identificar o alinhamento das ações do funcionário frente ao que é requerido para a função e explicitado em sua descrição de cargo, e realinhar expectativas, ações e objetivos para o período subsequente. Este processo fornece elementos para remuneração, promoção, e, sobretudo, elaboração de planos de ação que busquem melhorar a performance do indivíduo (Nassif, 2008). Embora o objetivo seja claro e a intenção positiva, é comum funcionários de organizações em posição de liderança utilizarem este instrumento de forma parcimoniosa, dadas a cultura de realizar avaliações após a execução de atividades, as dificuldades em avaliar objetivamente e de forma padronizada os colegas e subordinados, com critérios por alguns considerados vagos (Chandra, 2006) e a falta de hábito em conduzir processos de gestão de desempenho. Os tradicionais ciclos de avaliação de desempenho com feedback comumente anuais são hoje considerados longos e ineficazes; o movimento atual é de estímulo para *feedbacks* mais frequentes, simples e em tempo real, isto é, ágeis (Cappelli & Tavis, 2018; Buckingham & Goodall, 2019), que permitam atuar durante a realização das tarefas e o desempenho das funções.

Paralelamente, a gestão do clima organizacional, normalmente realizada por meio de pesquisas de clima, requer processo detalhado de planejamento, realização, análise e divulgação dos resultados e implementação de ações de melhoria (Gomes, 2002). Seu uso nas organizações de saúde ainda é restrito, embora crescente, havendo relatos de receio por parte dos trabalhadores em se manifestar, falta de confiança no processo e dúvidas quanto ao bom uso do resultado. Vale enfatizar o real objetivo da melhoria do clima em organizações de saúde, qual seja, de melhorar a qualidade do cuidado ao paciente, bem como aprimorar a satisfação do trabalhador (Farzana, 2020; Romanelli, 2020). Apesar da implementação e perenização destas pesquisas representar grande desafio, a concretização de planos de ação com as melhorias necessárias para responder adequadamente ao que foi apontado pelos trabalhadores em tempo considerado adequado tem se mostrado um importante empecilho a ser vencido por meio da reali-

zação de pesquisas menos frequentes e talvez mais simples (Romanelli, 2020).

Mais recentemente as organizações de saúde também introduziram iniciativas visando à criação de cultura inclusiva, diversa, considerando que estes aspectos contribuem para a melhoria dos indicadores de negócios. (Américo, 2019; Guillory & Guillory, 2004; Hegwer, 2016). As principais práticas preconizadas em organizações com programas de diversidade são: respeito às diferentes opiniões, encorajamento para "as pessoas serem elas mesmas", inclusão na missão e valores, liderança diversa. Algumas estratégias utilizadas por empresas de referência são: elaboração de políticas específicas; alinhamento da liderança; criação de redes de afinidade em torno do tema; treinamento específico; recrutamento priorizando seleção de grupos minoritários; retenção por meio de reconhecimento e acolhimento das diferenças; plano de carreira para grupos minoritários; estabelecimento de metas claras e quantificáveis para avaliar o grau de inclusão; canal de denúncias para casos de preconceito e assédio (Américo, 2019).

ALGUMAS VISÕES DO CAMPO OU O ENTENDIMENTO DE GESTORES NO INÍCIO DE 2021

Em 2021, entrevistas não estruturadas realizadas com gestores da administração direta da Secretaria de Estado da Saúde (SES), de nível central e local, bem como com gestores de nível central e local (hospitalar) de Organizações Sociais de Saúde (OSS) apontaram perspectivas distintas sobre a gestão de pessoas na administração direta e na modalidade da gestão indireta.
Para alguns dos entrevistados, gestores de OSS, a grande diferença entre a administração direta e a modalidade de gestão na qual estão envolvidos encontra-se na área de administração de pessoas. Nas entrevistas realizadas foi possível identificar a preocupação dos informantes com a mudança das regras de gestão de pessoas, com o aumento na sua flexibilidade e, principalmente, na tentativa de discriminar entre trabalhadores com desempenho considerado mais adequado e aqueles com avaliação aquém do desejado.

A remuneração, a retribuição pelo trabalho, é vista de maneira estereotipada como o grande problema na atração de profissionais e técnicos qualificados para o setor público. No entanto, segundo os entrevistados (e conforme se verifica também em documentos diversos), a diferença salarial praticada nas esferas pública e privada da saúde varia conforme a categoria profissional. No geral, os profissionais de enfermagem do setor público têm rendimentos superiores aos do privado. Isso gera conflitos e questionamentos nas unidades onde coexistem servidores públicos e funcionários CLT, tanto de OSS quanto de contratados sob outras modalidades, prática não incomum na saúde. Os médicos, por outro lado, têm salários superiores no setor privado. Por isso, não é raro OS trabalharem com complementação salarial por desempenho. Um dos gestores da administração direta, que convive no serviço sob sua direção com profissionais contratados mediante convênio (ou chamamento) em algumas unidades críticas, por OS, aponta a convivência dos modelos como possível, mesmo que difícil. Neste caso, considera que uma alternativa seria a criação de uma fundação de apoio. Entre outras vantagens esta permite a contratação de trabalhado-

res sob forma de pessoa jurídica, mas não a de empresas prestadoras de serviços, o que muda a relação entre empregador e empregado. Interessante que o gestor que não pretende se comprometer com o modelo de OS, busca outra modalidade menos engessada que a administração direta. Fundações de apoio, mais uma vez, não resolveriam as limitações encontradas. Pode-se dizer que a gestão de pessoas propriamente dita, não apenas a observação de como elas desenvolvem o seu trabalho, faz falta como um diferencial.

No que diz respeito aos valores de remuneração praticados pelas OS e pela administração direta, todos os gestores entrevistados se posicionaram em relação a que, para ser competitiva, a administração pública precisa rever os salários, as formas de premiação e as de reajuste. A interpretação deste achado é que a atração de pessoas para o setor público se encontra em posição desvantajosa, pois não fica evidente como seria gerenciado o desempenho desses trabalhadores. (sugestão: a introdução de mecanismos diferenciados de reconhecimento do desempenho poderia tornar a administração direta mais atrativa, já que os mecanismos da direta foram colocados como claramente insuficientes). Os das OSS, quando confrontados com práticas de *head-hunting* praticadas pelo setor privado, consideram-se prejudicados por não ter como manter os profissionais. Por outro lado, assumem-se como organizações públicas que desempenham – entre outros papéis – o de formação de pessoas, cumprindo assim sua função social mesmo que ficando defasadas na prestação de serviços.

Até o momento, a área de prestação de serviços hospitalares da administração direta, segundo os entrevistados, usava um mecanismo chamado prêmio incentivo como aumento de salário. Trata-se de um prêmio concedido a todos os funcionários para manter no vínculo público aqueles que lá trabalham (portanto fugindo totalmente da caracterização de prêmio). Em um dos hospitais da administração direta, o diretor lançava mão de possibilidades futuras de promoção para começar a prepará-los para funções de liderança, utilizando estas perspectivas como elemento de motivação. Por outro lado, não observa entre os gestores de pessoas da administração direta capacidade de desenhar programas de identificação e desenvolvimento de lideranças, tornando por vezes frustradas as iniciativas propostas.

Dentre as possibilidades de benefícios apontados para as OSS, encontram-se: cesta básica; plano de saúde; programas de saúde ocupacional e qualidade de vida diferenciados, atendendo às especificidades dos trabalhadores do setor, tais como programas para alcoolismo e drogas; teleatendimento para COVID-19 e saúde mental durante a pandemia; seguros de vida e funeral. No entanto, a oferta de alguns destes benefícios não é permitida a depender do estado em que a organização social se localiza. Por outro lado, o questionamento em relação ao oferecimento de plano de saúde entre os benefícios dos trabalhadores das OSS é apontado por muitos de seus críticos como um contrassenso descabido.

A avaliação de desempenho foi citada pelos gestores das duas modalidades analisadas. Na administração direta, a ferramenta encontra-se disponível há anos, contém critérios claros e definidos para avaliação

de funcionários cujas descrições de cargo e competências necessárias são previamente explicitadas. No entanto, a prática comumente apontada é sua utilização para avaliar positivamente todos os funcionários, apesar do instrumento permitir auxiliar na diferenciação dos profissionais com bom desempenho ou com pontos a melhorar. Esta forma de avaliação faz parte da cultura das organizações mencionadas, sendo os gestores que de fato realizam a avaliação vistos como autoritários e disruptores da ordem. Ou seja, o conceito de avaliação é utilizado no seu sentido mais restrito, perdendo a dimensão de gestão do desempenho, que o considera uma variável passível de interferência *a priori*, antes que ele ocorra de maneira inadequada.

Os gestores das OS entrevistadas apontaram diferentes estágios de maturidade da gestão do desempenho, a depender do tempo de início do seu uso, bem como de seu papel na instrumentalização da tomada de decisão para promoção ou rescisão de contratos. Um dos entrevistados apontou a dificuldade de adaptar os critérios disponíveis na literatura ou preconizados por consultorias especializadas para a realidade da gestão de desempenho de funcionários (e não de sua avaliação, que ocorre *pos facto*) em serviços de caráter público, como é o atendimento ao SUS. Os entrevistados enfatizaram o papel da auto avaliação, etapa fundamental do processo de avaliação e posterior planejamento do desenvolvimento individual do trabalhador. Essa estratégia parece aplicar-se ao conjunto dos trabalhadores, com menor adesão por grupos de liderança, a depender da realidade. Dois dos entrevistados ressaltaram a importância de este instrumento ser utilizado pela liderança próxima, conferindo maior uniformidade e transparência ao processo organizacional, assegurando à alta liderança a boa gestão das pessoas. A alta liderança das organizações também faz uso deste tipo de ferramenta. No entanto, dois afirmaram que diretores e gestores mais próximos são avaliados continuamente por seus superiores, podendo-se assumir que a performance é acompanhada pari passu, ou seja, gerenciada. Obviamente que o mesmo deve ocorrer na operação dos serviços, a depender do número de liderados por supervisor e da natureza da atividade.

Os entrevistados ressaltaram a importância do treinamento e desenvolvimento dos funcionários. Todas as organizações participantes dispõem de áreas dedicadas ao treinamento. A sua centralização não parece ser uma realidade em organizações de saúde. Foram identificados treinamentos realizados pela área de recursos humanos, enfermagem, administração e médica. As organizações participantes desta pesquisa disponibilizam acesso a plataforma educacional para seu corpo funcional. Um dos entrevistados mencionou a importância do treinamento admissional para os médicos contratados para hospital de campanha durante a pandemia, frente ao despreparo dos mesmos em aspectos técnicos relacionados ao atendimento a pacientes de COVID-19, com grande demanda por assistência ventilatória e cuidados intensivos em geral. Por outro lado, esta necessidade de treinamento admissional é vista como constante.

Para os gerentes de todas as organizações entrevistadas, elas dispõem de grande diversidade de modalidades de treinamento, aliando atividades locais e corporativas/cen-

trais. Este talvez seja um ponto de destaque dentro da atenção à saúde que pretende ofertar serviços de qualidade, dada a evolução do conhecimento científico, das técnicas, da tecnologia, contrapondo-se à baixa qualificação dos profissionais egressos de escolas técnicas e universidades da área da saúde. Além disso, treinamentos, capacitações, cursos de especialização e residências são muito valorizados por profissionais de saúde, representando inclusive um diferencial para a retenção de trabalhadores que valorizam o conhecimento científico e seu desenvolvimento.

Aliás, esta modalidade de discriminação, a formação ou educação continuada, é encontrada para todas as categorias profissionais, sob forma de bolsas de estudo obtidas em universidades privadas que utilizam os serviços da SES como área de estágio. Qualquer outra tentativa de distinguir entre os funcionários, utilizando recursos financeiros, é questionada pelos órgãos de controle como os tribunais de contas e o Ministério Público. A gestão de pessoas no nível central da SES costuma seguir estas determinações, de maneira a evitar processos.

Uma diferença percebida entre as visões do nível local (hospitalar) e do nível central, tanto na administração direta quanto nas OSS, foi a percepção mais aguda destes últimos sobre a questão das chamadas competências interpessoais, tanto entre os técnicos quanto entre os gestores. A inabilidade na gestão de conflitos ou na comunicação, por exemplo, foi apontada como causa de demissões ou substituições em funções gerenciais. Por outro lado, a influência política foi mais relatada no âmbito da administração direta (e ainda na indireta a depender da localização da organização e da influência dos atores locais).

Tanto administração direta quanto indireta realizam pesquisa de clima organizacional. Alguns dos entrevistados destacaram o orgulho que os funcionários têm de trabalhar em seu hospital, sendo este um dos aspectos considerados de maior importância na gestão. Entre as formas de comunicação ou de divulgação desta característica estão as redes sociais, com a utilização de hashtags alusivas, como marco contemporâneo.

Outro entrevistado referiu-se ao excelente desempenho de sua organização em *benchmarking* de clima organizacional promovido por empresa terceira. O orgulho de pertencer, o comprometimento e engajamento destes trabalhadores com as instituições nas quais trabalham deve-se, segundo os entrevistados, à natureza da atividade assistencial e aos fatores motivacionais que levam as pessoas a buscar profissões da saúde. Em outras palavras, "à causa", como dito por um dos gestores. No entanto, isto não basta para que clima e cultura sejam positivos. Entrevistados gestores de OSS destacaram a importância da cultura organizacional, com ênfase em ética; probidade; altruísmo; respeito ao caráter público, ao cidadão; foco na produtividade; e qualidade e segurança do cuidado.

Em uma das organizações, o mecanismo de gestão da cultura identificado foi o alinhamento das diferentes organizações aos valores corporativos, graças à padronização das práticas assistenciais e de gestão, ou seja, ao modelo de gestão construído ao longo dos anos. Nesta OSS, os processos de incorporação de novos serviços no escopo de atividades são marcados por momento

específico, algo como um "ritual", visando à aproximação das partes, com respeito à cultura e ao modo de funcionamento local em alguns casos, evitando demissões, com introdução paulatina da nova liderança a depender dos ajustes a serem feitos. Um dos exemplos citados foi de chegada a uma organização onde havia funcionários estatutários não aderentes ao regime de trabalho então vigente. A disponibilização de equipamentos e a melhoria das condições de trabalho propiciaram adesão às exigências da nova liderança. Segundo o entrevistado, a possibilidade do "exercício profissional" desenvolver-se em condições adequadas foi a determinante da mudança de práticas destes profissionais.

Ferramentas de comunicação interna foram apontadas por todos os entrevistados como fundamentais para a boa gestão de pessoas. A SES dispõe de boletim específico, semanal, com informes de destaque para a alta liderança. Os gestores entrevistados citaram os seguintes mecanismos: *site*, boletins, café com diretor, comitês gestores, etc. Tais instrumentos permitem difundir não apenas as ações da área de Recursos Humanos, como também da liderança como um todo. Além disso, instrumentalizam os gestores para a tomada de decisão, permitem alinhamento estratégico, tornam a gestão participativa, etc.

E mais: a introdução de mecanismos de *compliance* parece ter contribuído para a intensificação de treinamentos específicos sobre as regras vigentes e práticas padronizadas. Alguns escândalos com organizações de mesma natureza reforçaram a busca por conformidade, incluindo promoção de treinamento de grande parte dos profissionais no tema. No entanto, por mais que todos os gerentes entrevistados se referissem à transparência como um valor no âmbito da gestão pública, de fato a literatura consultada mostrou achados diferentes.

Alguns entrevistados, tanto do nível local quanto do nível central, fizeram alusão à recente introdução de programas de inclusão e diversidade, tais como aproximação com comunidade para ações voluntárias frente à desigualdade social do entorno do serviço de saúde. Foram mencionados programas Jovem Aprendiz, Portadores de Necessidades Especiais, etc. Alguns inclusive apontaram que – após seu contato real com estes programas – passaram a entender sua real utilidade.

Em 2007, na preparação para o trabalho depois transformado em artigo, Campos (2005), Campos e Malik (2008) foram surpreendidas pelo fato de que organizações privadas que à época gerenciavam serviços públicos/estratégia de saúde da família no município de São Paulo como organizações parceiras e não ainda como organizações sociais, não colocavam a rotatividade do profissional médico como um problema e, por isso, não coletavam de rotina indicadores a respeito do tema. Em 2020, Bourget (2020) analisou o mesmo objeto sendo que, na época, além de pesquisadora era gestora de uma das organizações sociais responsáveis pela gestão da ESF no município de São Paulo. Aí já foi possível verificar que esta questão se tinha tornado um problema real. Na presente pesquisa ela foi mencionada por diversos entrevistados, mesmo sem apontarem espontaneamente para números.

A rotatividade apareceu também sob outro

ponto de vista: trabalhadores muito dedicados, mas sem função clara em determinado momento, principalmente na administração direta, não devem permanecer apenas nas organizações à espera de sua aposentadoria. Sempre há funções a serem desempenhadas por servidores experientes, em combinação com aqueles mais jovens. Entre outras possibilidades, sua participação no treinamento dos mais recentemente recrutados pode ser bastante favorável para garantir a cultura do SUS e da administração pública na saúde.

Alguns dos entrevistados para esta pesquisa, tanto da administração direta quanto das OSS, referiram sua percepção de que existem algumas deliberações dos órgãos de controle e alguns caminhos apontados por eles no sentido de tornar as organizações com modelos de gestão mais autônomos cada vez mais parecidos com os órgãos da direta. Seja para se furtarem às críticas, seja para se protegerem das acusações quando da identificação de organizações menos idôneas (pois os modelos por si não têm funcionamento adequado ou inadequado), há a busca do retorno ao conhecido ou ao controlável.

CONCLUSÃO

Terminada esta pesquisa, associando os achados do campo com a revisão teórica e documental, pode-se dizer que nas OSS, no que se refere à gestão dos recursos humanos, é mais fácil recrutar, contratar, premiar e demitir, configurando a totalidade do sistema de gestão na área, do que nas unidades de administração direta. Não se trata apenas de uma discriminação salarial, mas de formas de reconhecimento como programas explícitos de valorização reforço a medidas de proteção e segurança do trabalhador, educação constante (muitas vezes tornando os técnicos objetos de *head hunting* pelo setor privado, fazendo com que eles se sintam mais valorizados) e até mesmo políticas claras de recrutamento interno à organização social no quesito promoção. Apesar disso, a SES/SP no seu processo de acompanhamento do desempenho dos hospitais administrados por contrato de gestão, aparentemente deixa os modelos gestão de pessoas segundo modelos mais contemporâneos a cargo das OSS, se este for seu interesse. O que a SES busca é o cumprimento dos contratos de gestão.

Um dos entrevistados chegou a afirmar que OSS corresponderia a “serviço público bem administrado”, deixando claro, porém, que o fator crucial para este panorama é a presença e o exemplo da liderança. Em outras palavras, o cuidar da gestão, da estrutura e das pessoas parece ser a chave desta realidade. No entanto, as entrevistas com gestores em todo tipo de situação evidenciaram busca pelos resultados e pela saúde da população. Eventualmente este foi um viés de seleção na amostra considerada, pois todos os entrevistados mostravam entusiasmo com o que faziam e apresentaram propostas de introdução de inovação em suas realidades, pensando em melhoria contínua das unidades colocadas à disposição do público.

Foi ainda muito discutida a questão da estabilidade da força de trabalho como chave para o funcionamento dos serviços. Na verdade, muito mais que esta característica – por vezes impeditiva para a tomada de decisões no sentido de mostrar aos servidores que não tinham desempenho satisfatório a neces-

sidade de aprimoramento –, a ideia prevalente foi a de um plano de carreira estável, desenhado com critérios claros e aplicado com transparência, evidenciando aos trabalhadores que se dispõem a permanecer e a crescer com suas organizações a possibilidade de crescimento em função de algo mais que a permanência (ou sobrevivência).

Em relação aos objetivos levantados para o artigo, ficou evidente o papel relevante da flexibilidade na gestão dos serviços de saúde. Se ela deve ocorrer a partir da modificação na regulamentação da administração direta ou do aproveitamento – com competência e transparência (nem sempre presentes) – dos novos modelos disponíveis, cabe ao Estado a tomada de decisão. Resposta inquestionável não há para os "como", mas o papel do Estado na saúde da população é preceito constitucional e não é aceitável seu descumprimento.

REFERÊNCIAS

Americo, J. (2019). *Como criar empresas realmente diversas*. VocêRH, Jun/Jul. 24-39.

Assembleia Legislativa de São Paulo (2020). *CPI das OSS*. Recuperado de https://www.al.sp.gov.br/comissao/cpi/?idLegislatura=18&idComissao=1000000225.

Bahia, L., & Scheffer, M. (2018). O SUS e o setor privado assistencial: Interpretações e fatos. *Saúde Debate* 42(3), 158-71. doi:10.1590/0103-11042018s312.

Baggenstoss, S., & Donadone, JC. (2014). A saúde pública intermediada por organizações sociais: Arranjos e configurações nas últimas duas décadas no Brasil. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (59), 69-98. doi:10.1016/S1665-8574(14)71726-0

Bourget, M (2020). *Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Família* (Tese de doutorado - Faculdade de Medicina USP).

Brasil. (2020). *Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=11.784%2C%20de%202008-Art.,Ministros%20do%20Supremo%20Tribunal%20Federal.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. (2015). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1923/DF*. Tribunal Pleno, Relator para o acórdão Min. Luiz Fux. Diário de Justiça da União, 2015. Recuperado de http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961

Brasil. (2000). *Lei de responsabilidade fiscal: Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

Buckingham M., & Goodall A. (2019). A falácia do feedback. *HBR Harvard Business Review*, 97(3).

Campo, C.V. de A. (2005). *Por que o médico não fica? Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Família no Município de São Paulo*. (Dissertação de Mestrado - FGV-EAESP).

Campos, C.V.de A., & Malik, A.M. (2008) Satisfação no trabalho e rotatividade dos médicos do Programa de Saúde da Fa-

mília. *RAP Revista de Administração Pública,* 42(2), 347-68. doi:10.1590/S0034-76122008000200007.

Cappelli P., & Tavis A. (2018). O RH torna-se ágil. *HBR Harvard Business Review*, 96(4).

Cecílio, L.C., Rezende, M.F.B., Magalhães, M.G., & Pinto, S.A. (2002) O pagamento de incentivo financeiro para os funcionários como parte da política de qualificação da assistência de um hospital público, Volta Redonda, Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos Saúde Pública*; 18, 1655-63. doi:10.1590/S0102-311X2002000600020.

Chandra A. Employee evaluation strategies for healthcare organizations: A general guide. Heldref Publications. *In Context: Healthcare and Public Policy,* 2006. doi:10.3200/HTPS.84.2.34-38

Correa, D. S. R. C (2020). *Comparação da eficiência dos modelos de gestão dos hospitais públicos brasileiros utilizando análise envoltória de dados.* (Dissertação de Mestrado –- Universidade do Porto).

Ditterich, R.G., Moysés, S.T, & Moysés, S.J. (2012). O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde. *Cadernos de Saúde Pública* 28(4), 615-27. doi:10.1590/S0102-311X2012000400002

Favaretto, R.B. (2020). *Governança corporativa: Uma perspectiva na saúde pública.* (Trabalho Aplicado Mestrado Profissional – FGV EAESP).

Gomes, F.R. (2002). Clima Organizacional: Um estudo em uma empresa de telecomunicações. *RAE Revista de Administração de Empresas*, 42(2),95-103. doi:10.1590/S0034-75902002000200009

Guillory W.A., & Guillory D. (2004) The Roadmap to Diversity, Inclusion and High Performance. *Healthcare Executive*, July /August, 24-30.

Gupy Tecnologia em Recrutamento. (2018). *Descrição de cargo: O arsenal completo com 33 modelos para você ganhar a guerra de talentos.* E-book Descrição de Cargo.

Hegwer, L.R. (2016). Building High-Performing, Highly Diverse Teams and Organizations. *Healthcare Executive*, Nov/Dec, 10-19.

Koerich, C.; Erdmann, A.L; Lanzoni, G.M. de M. (2020). Interação profissional na gestão da tríade: Educação permanente em saúde, segurança do paciente e qualidade. *Rev. Latino-Am. Enfermagem*, vol.28. doi:10.1590/1518-8345.4154.3379

Lacombe, B.M.B, & Chu, R.A. (2008). Políticas e práticas de gestão de pessoas: As abordagens estratégica e institucional. *RAE Revista de Administração de Empresas*, 48(1) 25-35. doi:10.1590/S0034-75902008000100003

Mânica, F. B (2019). Repasse a organizações sociais não integra limite de gastos com pessoal da LRF. *Revista Consultor Jurídico*.(conjur.com.br)

Martins, J.M., Isouard, G., & Freshman, B. (2019). Human dimension of health service management. *Aust Health Ver*, 43(1)103-110. doi:org/10.1071/AH17063

Martins, J.M., Isouard, G., Malik, A.M., & Freshman, B. (2019). *Senior Manager Per-*

ceptions, Curriculum Content and Use of Information Technology in Australia and Brazil: The Human Dimension. AUPHA Global Symposium.

Nassif, V.M.J. (2008). Gerindo o Desempenho In: Hanashiro, Teixeira e Zaccarelli (Eds). *Gestão do Fator Humano: Uma visão baseada em stakeholders.* (289-327). São Paulo: Editora Saraiva.

Radnor, Z.J., Holweg, M., & Waring, J. (2012). Lean in healthcare: The unfilled promise? *Social Science & Medicine*,74(3),364-371. doi:10.1016/j.socscimed.2011.02.011

Radnor, Z.J, & Osborne, S.P. (2013). Lean: A failed theory for public services. *Public Management Review.* DOI:10.1080/14719037.2012.748820

Regis, T.K.O., Gohr, C.F., & Santos, L.C. (2018). Implementação do Lean Healthcare: Experiências e lições aprendidas em hospitais brasileiros. *RAE Revista Administração de Empresas*, 58(1). doi:10.1590/s0034-759020180104

Romanelli J. (2020). *Clima organizacional como ponto de partida para a melhoria de processos corporativos.* (Trabalho Aplicado Mestrado Profissional – FGV EAESP).

Silva, V.M. da, Lima, S.M.L., & Teixeira, M. (2015). Organizações Sociais e Fundações Estatais de Direito Privado no Sistema Único de Saúde: Relação entre o público e o privado e mecanismos de controle social. *Saúde Debate* 39 (spe, 145-59. doi:10.5935/0103-1104.2015S005396.

Terra, V (2000). *Mudança Organizacional e Implantação de um Programa de Qualidade em Hospital no Município de São Paulo - Estudo de Caso.* (Dissertação Mestrado em Administração de Empresas – FGV EAESP)

BUROCRACIA E DESEMPENHO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EM BUSCA DE TEORIAS E EVIDÊNCIAS PARA REFORMAS ADMINISTRATIVAS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Bureaucracy and public administration performance: in search of theories and evidence for administrative reforms in developing countries

Burocracia y desempeño de la administración pública: en búsqueda de teorías y pruebas para reformas administrativas en países en desarrollo

RESUMO

O trabalho tem como objetivo contribuir com a discussão sobre o Estado do século XXI ao apontar para características críticas da burocracia pública que merecem mais pesquisas empíricas para o fornecimento de evidências, visando a embasar propostas de reforma administrativas em países em desenvolvimento. Nesse sentido, a partir da análise multivariada de bases de dados disponíveis, o artigo verifica se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – o recrutamento por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho para os servidores e a adoção de salários atrativos– - estão associadas a indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Os achados corroboram os argumentos teóricos de que, além dos salários atrativos e do recrutamento por meio de concurso, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis apresenta relações significativas com a diminuição da corrupção e melhoria da governança pública nos países em desenvolvimento. Isso porque os riscos de práticas de patronagem nesses países são maiores quando comparados a países desenvolvidos com burocracias bem estabelecidas.

Palavras-chave: burocracia, desempenho, corrupção, reforma administrativa, países em desenvolvimento.

Alexandre Gomide[1]
alexandre.gomide@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0002-7979-8865

Rafael da Silva Lins[1]
rafael.lins@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0002-4895-3279

Raphael Amorim Machado[1]
raphael.machado@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0001-7500-4485

[1]Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Submetido 15-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83067

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The study aims to contribute to the discussion about the State in the 21st century by pointing to some critical features of public bureaucracy that deserve more empirical research to provide evidence to support proposals for administrative reform in developing countries. Applying multivariate analysis techniques to available datasets, it is verified whether the institutional characteristics of the Brazilian bureaucracy challenged by PEC 32/2020 - recruitment by competitive public examination, the professionalization of senior positions, the existence of a special work regime for civil servants, and the adoption of attractive salaries - are associated with international performance indicators of public administration.The findings corroborate the theoretical arguments that, in addition to attractive salaries and recruitment by competitive public examinations, a special work regime with career stability for civil servants has significant relationships with reduction of corruption and improvement of public governance in the group of developing countries. That is because the risks in these countries of patronage practices are greater when compared to developed countries with well-established bureaucracies.

Keywords*: bureaucracy, performance, corruption, administrative reform, developing countries.*

Resumen

El trabajo tiene como objetivo contribuir a la discusión sobre el estado en el siglo XXI al señalar características críticas de la burocracia pública que merecen más investigación empírica para aportar evidencia que sustente propuestas de reforma administrativa en los países en desarrollo. En este sentido, a partir del análisis multivariado de las bases de datos disponibles, se verifica si las características institucionales de la burocracia brasileña cuestionadas por PEC 32/2020 - la contratación por oposición, la profesionalización de los puestos de alta dirección, la existencia de un régimen especial de trabajo para los funcionarios públicos y la adopción de salarios atractivos - están asociados con indicadores internacionales de desempeño de la administración pública. Los hallazgos corroboran los argumentos teóricos que, además de los atractivos salarios y la contratación por medio de concursos, la existencia de un régimen laboral especial con estabilidad funcional para los servidores públicos tiene importantes relaciones con la reducción de la corrupción y el mejoramiento de la gobernanza pública en los países en desarrollo, ya que en estos países existen mayores riesgos de prácticas de clientelismo y mecenazgo en comparación con los países desarrollados y con burocracias bien establecidas.

Palabras clave: *burocracia, desempeño, corrupción, reforma administrativa, países en desarrollo.*

INTRODUÇÃO

Diversos autores e teorias concordam que a qualidade da burocracia pública é condição necessária para dotar o Estado de capacidade para implementar políticas de forma efetiva. No entanto, há discordância sobre quais características institucionais estruturariam tal burocracia. Nessa questão, destaca-se na literatura especializada a tese de Dahlström e Lapuente (2017) de que é a separação entre as carreiras dos políticos e dos burocratas é causa da baixa corrupção e alta eficácia e inovação no setor público. Fukuyama (2013), por sua vez, argumenta que é a combinação entre a profissionalização e autonomia dos burocratas para desempenhar suas funções que garante o desempenho da governança pública. Por fim, os trabalhos de Rauch e Evans (2000) e Evans e Rauch (1999) indicam que os atributos weberianos da burocracia estão associados ao crescimento econômico e à performance do Estado dos países em desenvolvimento, respectivamente.

Nessa discussão, contudo, é importante observar que uma burocracia de qualidade é apenas uma condição necessária, pois, no que concerne às políticas públicas, é a combinação da formulação com a implementação que vai determinar sua efetividade – a burocracia só garante a última condição, uma vez que as decisões são tomadas na esfera política (Centeno, Kholi & Yashar, 2017; Cornell, Knutsen & Teorell, 2020). Em outras palavras, uma boa burocracia sem projeto e sem liderança política pode não resultar em

nada.

Como se sabe, Max Weber foi o autor que apontou para o fato de o desenvolvimento da economia capitalista depender da existência de uma burocracia estatal organizada em base racional-legal. Ou seja, um corpo de funcionários públicos profissional, recrutado com base no mérito e orientado por regras impessoais. Para Weber, tal tipo de burocracia significava a dominação legítima por meio do conhecimento e a forma mais eficiente de administração do Estado (Swedberg, 2006). Na sua análise, Weber alertava que o bom desenvolvimento das tarefas administrativas do Estado necessitava da continuidade dos funcionários, que deveriam contar com uma carreira estável fundamentando suas atuações em conhecimentos e experiência na administração dos assuntos públicos (Weber, 1999). Da mesma maneira, a atividade do burocrata deveria ser remunerada na forma de um salário fixo, compatível com as funções exercidas. É importante mencionar ainda que, na perspectiva weberiana, a burocracia é serviente da política, uma vez que os políticos devem deter o monopólio da decisão, ao passo que os burocratas necessitam cumprir suas obrigações *sine ira et studio* ou "sem fúria e sem parcialidade" (Weber, 2014, p. 416).

Porém, na esteira das transformações da economia e da política global a partir dos anos 1980, novas ideias começaram a questionar o papel do Estado e, consequentemente, da burocracia pública. Argumentou-se que a burocracia de características weberianas havia se transformado em uma instituição disfuncional, rígida e ineficaz, devido a sua preocupação com regras, formalismo e cadeias hierárquicas. Conforme o movimento da Nova Gestão Pública (NGP), o modelo burocrático de organização da administração pública não funcionaria mais na sociedade contemporânea, com a economia globalizada e intensiva em conhecimento (Pollitt & Bouckaert, 2017). Assim, o ideário da NGP inspirou iniciativas de reforma no aparato administrativo do Estado em vários países. Tais reformas tinham como objetivo tornar o governo mais eficiente por meio da adoção de práticas e procedimentos do setor privado, como a contratualização de resultados e a remuneração por desempenho (Osborne & Gaebler, 1992).

No Brasil, as ideias da NGP foram inseridas no contexto das reformas do Estado implementadas nos anos de 1990 (Brasil, 1995; Cavalcante & Santos, 2020). Mais recentemente, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional (a PEC 32, de 03 de setembro de 2020) para alterar as disposições sobre o funcionalismo público e a organização administrativa do Estado, nos três níveis de governo, estabelecidas na Carta de 1988. Sob o argumento de que o Estado brasileiro "custa muito, mas entrega pouco" e que "os servidores públicos são 'muito bem' remunerados", foram apresentados dispositivos prevendo a extinção do Regime Jurídico Único (RJU) dos servidores públicos. A PEC prevê a criação de novos vínculos de contratação de servidores, favorecendo mecanismos de seleção simplificada para vagas de tempo determinado. Os cargos comissionados e as funções gratificadas serão gradativamente extintos para dar lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento, os quais, uma parte, serão ocupados mediante seleção simplificada. Conforme a proposta, haverá a possibilidade de demissão de servidores

que não sejam pertencentes às carreiras típicas de Estado (a serem definidas), pondo fim à estabilidade para os funcionários que têm vínculo por tempo indeterminado. Por fim, a reforma silencia sobre o tema da profissionalização dos cargos de alta gestão, um gargalo do setor público brasileiro (Peci, 2020). Os cargos estratégicos dos níveis mais altos da administração, como o de secretários, serão de livre nomeação e exoneração. Para esses, a seleção simplificada não é requisito obrigatório. A PEC 32/2020 propôs a implementação da reforma em três fases; a primeira fase contempla a criação de um novo regime de vínculos de trabalho e amplia a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo sobre administração pública. A segunda tratará, por meio de projetos de lei complementar, as temáticas de gestão de desempenho, diretrizes de carreiras, cargos, funções e gratificações. Por último, serão abordadas a remuneração e organização das carreiras por meio da apresentação do projeto de lei complementar do novo serviço público.

Nesse contexto, o artigo tem o objetivo de avaliar se as características institucionais da burocracia brasileira questionadas pela PEC 32/2020 – isto é, o recrutamento apenas por concurso, a profissionalização dos cargos de alta gestão, a existência de um regime especial de trabalho e a adoção de salários atrativos para os servidores públicos – estão associadas ao desempenho da administração pública. Frente à inexistência de informações longitudinais e/ou subnacionais para o caso brasileiro, adotaremos como estratégia de pesquisa a análise transversal de dados internacionais sobre as características das burocracias dos governos centrais de um grande número de países compilados pelo *Quality of Government Institute* (Teorell et al., 2020). Os dados serão analisados por técnicas estatísticas multivariadas, como regressões de mínimos quadrados ordinários (MQO). Detalhes e limitações da metodologia são discutidos no desenvolvimento do texto.

Hipóteses sobre as características institucionais da burocracia estatal já foram testadas em estudos anteriores. Em um trabalho seminal, Rauch e Evans (2000) analisaram dados originais sobre as burocracias estatais de 35 países em desenvolvimento e verificaram que o recrutamento meritocrático é um determinante estatisticamente significativo do desempenho da administração pública. A importância de salários competitivos e da estabilidade de carreira não puderam ser claramente estabelecidas pelos autores. Cerca de uma década e meia depois, Dahlström e Lapuente (2017) conduziram uma série de análises estatísticas para um grande número de países, corroborando a tese dos autores de que a separação de carreiras entre políticos e burocratas criaria um ambiente com baixa corrupção e alta eficácia do governo, além de favorecer ações visando ao aumento de eficiência no setor público. Porém, Dahlström e Lapuente não encontram uma associação positiva entre o que eles denominam “weberianismo fechado” (i.e., a estabilidade na carreira e regime jurídico próprio para servidores públicos) e os resultados de interesse.

Dahlström e Lapuente (2017) trabalham com dados mais atuais que Rauch e Evans (2000) e utilizam métodos mais sofisticados. Contudo, a despeito de apresentarem resultados relevantes, suas análises não consideraram o nível de desenvolvimento dos países – o que é levado em conta neste trabalho. Além

disso, características institucionais da burocracia ameaçadas pela recente proposta de reforma do Estado de governo federal brasileiro não entram no modelo dos autores. Como alegam Cornell et al. (2020), países desenvolvidos e "retardatários" podem apresentar resultados divergentes apesar de terem burocracias com as mesmas características. Ou seja, trabalhamos com a hipótese de que características weberianas da burocracia, como o regime especial de trabalho próprio para servidores públicos e a estabilidade funcional, podem ser mais importantes para os países de renda média, onde é maior o risco de patronagem, politização e corrupção no setor público quando comparados aos países desenvolvidos e com burocracias bem estabelecidas.

Este artigo contribui para a literatura ao considerar os distintos níveis de desenvolvimento dos países (desenvolvidos e em desenvolvimento) na análise da associação entre as características institucionais da burocracia pública colocadas em xeque pela proposta de reforma administrativa consubstanciada na PEC 32/2020 e os indicadores internacionais de desempenho da administração pública. Em termos substantivos, os achados da pesquisa oferecem elementos ao campo de estudos sobre burocracia ao indicar, com base em dados atualizados, que, além dos salários atrativos e o recrutamento por meio de concurso público, a existência de regime especial de trabalho com estabilidade funcional para os servidores civis nos países em desenvolvimento apresenta relações significativas com a diminuição da corrupção e melhoria do desempenho da governança pública.

O artigo está organizado da seguinte maneira: a seguir expõe-se como as teorias existentes explicam a relação entre as características da burocracia estatal em foco e o desempenho da administração pública; depois, são apresentadas a metodologia, as definições operacionais e os dados utilizados; em seguida, os resultados encontrados são exibidos. Por fim, há a discussão sobre os principais achados e as limitações da análise empreendida, bem como recomendação de pesquisas futuras.

TEORIA

Nesta seção apresentamos como as teorias existentes explicam a relação entre as características institucionais da burocracia estatal e o desempenho da administração pública. Tais características compreendem o recrutamento por meio de concurso público; o preenchimento dos níveis mais altos da hierarquia por funcionários de carreira; a existência de um regime de trabalho especial para os servidores públicos com a estabilidade na carreira; e a atratividades dos salários.

Como se sabe, o ingresso no serviço público condicionado à aprovação em concurso garante o recrutamento com base no mérito – e não em laços pessoais ou políticos. Segundo Rauch e Evans (2000), a contratação com base no mérito faz com que o desempenho no serviço seja um atributo mais valorizado no local de trabalho do que, por exemplo, a fidelidade a grupos políticos. Além de o recrutamento ser baseado no mérito, também é importante que a progressão na carreira burocrática seja baseada no desempenho. Dessa forma, garante-se que os cargos de liderança e a direção superior não sejam preenchidos por critérios políticos ou

laços pessoais. Para os citados autores, as recompensas de carreira no longo prazo geradas por tal sistema reforçariam a adesão às regras de comportamento codificadas e a ética profissional. Segundo eles, tal resultado aumentaria a previsibilidade da atuação da burocracia, uma vez que o horizonte temporal dos funcionários é mais longo do que os ciclos político-eleitorais, reduzindo, assim, a atratividade de retornos decorrentes de comportamentos oportunistas de curto prazo e práticas de corrupção. Ademais, as perspectivas de carreira previsíveis contribuíram para a organização perseguir objetivos de longo prazo, o que resultaria na implementação efetiva das políticas públicas.

Por sua vez, Dahlström e Lapuente (2017) afirmam que a separação entre as carreiras dos políticos e burocratas, garantida pelo recrutamento e pelas promoções baseadas no mérito, é a chave para um governo com baixa corrupção, mais efetividade e inovação administrativa. De acordo com os dois autores, na existência de duas carreiras possuindo lógicas de entrada e responsabilização distintas, uma poderia fiscalizar e contrabalancear as atividades da outra, minorando o desperdício e a malversação de recursos públicos. Nas palavras deles:

> Um processo de recrutamento de burocratas que se baseie em méritos profissionais é especialmente importante porque evita o surgimento de relações de lealdade e subordinação dos funcionários públicos para com seus superiores políticos. Quando os funcionários são recrutados (e promovidos) de acordo com critérios de mérito, temos, portanto, duas cadeias de responsabilização – uma baseada em critérios políticos e outra em critérios de revisão profissional por pares – coabitando no aparelho de estado e verificando-se mutuamente. (Dahlström & Lapuente, 2017, p. 89)

No que diz respeito ao regime especial de trabalho, que garanta a estabilidade na carreira, parte da literatura argumenta que protege a ação técnica e impessoal dos burocratas das pressões de ordem política e da captura do Estado por grupos de interesse privados – inclusive permitindo que os burocratas possam denunciar malfeitos, confrontando superiores e políticos, sem o receio de perderem seus empregos. Nessa perspectiva, Nistotskaya e Cingolani (2016) alegam, com sustentação em evidências, que o recrutamento com base no mérito e a estabilidade funcional aumentam a confiança no ambiente de trabalho incentivando uma burocracia inovadora.

Por último, mas não menos importante, a adoção de salários competitivos com o setor privado atrairia pessoas talentosas e competentes para o serviço público, como também diminuiria diretamente os incentivos para os funcionários públicos aceitarem subornos, propinas ou outras práticas corruptas (Evans & Rauch, 1999; Dahlström & Lapuente, 2017).

Em resumo, de acordo com os estudos revisados nesta seção, o recrutamento e as promoções com base no mérito, o preenchimento dos níveis mais altos da hierarquia por funcionários de carreira, o *status* diferenciado de trabalho para os funcionários públicos e a remuneração por salários atrativos promoveriam um *ethos* público que incentivaria e protegeria os burocratas de carreira na aplicação da lei de maneira imparcial e

justa. O *esprit de corps* resultante garantiria a autonomia da burocracia em relação aos grupos de interesse, evitando captura do Estado e a corrupção. Em outras palavras, as características institucionais da burocracia discutidas nesta seção seriam condição *sine qua non* para o bom desempenho da administração pública.

METODOLOGIA, DADOS E DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

Para mensurar as características institucionais das burocracias estatais, utilizamos a base de dados do *survey* com especialistas aplicado pelo *Quality of Government Institute* (QoG) em 2014 e publicado em 2015. Os dados versam sobre a estrutura e o comportamento das administrações públicas centrais nacionais em mais de 150 países. O Quadro 1 mostra as perguntas selecionadas para mensurar cada uma das quatro características analisadas por este trabalho. Uma apresentação detalhada do *survey* aplicado pelo QoG, incluindo o questionário completo, pode ser encontrada em Dahlström et al. (2015).

O desempenho da administração pública (variável dependente da pesquisa), por sua vez, foi operacionalizado por meio de duas dimensões: eficácia do governo e corrupção no setor público. Como indicadores de cada uma dessas dimensões, selecionamos índices fornecidos por organizações internacionais reconhecidas, tais como Banco Mundial, Grupo PRS, Instituto V-DEM e Fundação Bertelsmann. Tendo em vista que as metodologias desses índices podem captar aspectos distintos e também para dotar de maior robustez os resultados da análise, selecionamos, com base nas definições e no uso corrente pela literatura especializada, mais de um índice para cada uma das duas dimensões. Os índices escolhidos, as definições e fontes de dados também estão dispostos no Quadro 1.

Não devemos esquecer que tanto as variáveis independentes quanto as dependentes são medidas baseadas na percepção. Alguns vieses são percebidos nos índices de desempenho, tais como a seleção dos países analisados, o vínculo dos respondentes com as instituições de pesquisa e até mesmo a ideologia de algumas delas. Os índices de corrupção são particularmente interessantes a esse respeito. Por exemplo, a forma de a consultoria de riscos PRS medir a corrupção entre os países não captura distinções qualitativas entre os vários tipos e níveis de corrupção como se fosse um problema unidimensional. Para Ang (2020), os usuais índices de corrupção revelam um viés em que os países ricos estão no topo do combate enquanto os mais pobres ficam na base. Já os índices de desempenho dos governos, como os fornecidos pelo Banco Mundial, são criticados por serem complexos, arbitrários, normativos e não baseados em teoria (Thomas, 2009; Langbein & Knack, 2010). Contudo, utilizamos tais índices tanto pela ausência de indicadores melhores, quanto por seu uso corrente na literatura especializada.

Para avaliar as proposições teóricas a respeito das relações existentes entre as características institucionais da burocracia estatal e o desempenho da administração pública usamos a seguinte estratégia. Primeiro discutiremos as características da burocracia e o desempenho da administração pública brasileira comparativamente: com todos os

países com dados disponíveis e com o subgrupo de países de renda média, caracterizados aqui como países em desenvolvimento. A divisão da análise por grupos de países baseia-se no argumento de que burocracias com características weberianas são particularmente importantes para países em desenvolvimento por serem maiores os riscos nestes países de patronagem (Cornell et al. 2020). Em seguida, via análises de regressão múltipla pelo método dos mínimos quadrados, testaremos empiricamente as relações entre as características burocráticas de interesse da pesquisa (ou variáveis independentes) e os indicadores de desempenho selecionados (variáveis dependentes), também distinguindo os dois grupos de países. Nas análises, incluímos um conjunto de variáveis de controle a fim de dar maior robustez aos resultados.

A seleção das variáveis de controles levou em conta a literatura internacional sobre o tema. São eles: i) o desenvolvimento econômico, uma vez que a qualidade da burocracia pública tende a ser correlacionada com a capacidade produtiva de cada país; ii) o nível de escolaridade da população, uma vez que esta pode ajudar no lado da oferta, melhorando o conjunto de candidatos para o funcionalismo público; iii) a fracionalização etnolinguística existente nos países, tendo em vista que ela pode tornar difícil a substituição de uma estrutura burocrática baseada na patronagem por outra baseada no mérito; e iv) liberdade/controle de imprensa, pois a relação dos mecanismos hipotetizados pode ser mais forte quando a denúncia de corrupção, o controle da patronagem e a cobrança do desempenho e da eficácia da burocracia são mais fáceis de serem feitas pela sociedade civil.

A apresentação das regressões (Tabelas 2 e 3) são divididas em duas colunas. As colunas 1 contêm todas as variáveis independentes e de controle do modelo, enquanto as regressões apresentadas nas colunas 2 são uma especificação mais parcimoniosa do mesmo resultante do procedimento *backward* (James, Witten, Hastie, & Tibshirani, 2014) tendo o p-valor menor que 10% como regra de parada.

Tendo em vista que a variável dependente sobre corrupção no setor público (vdem_pubcorr) está restrita ao intervalo entre 0 e 1, decidiu-se neste caso pelo uso da regressão beta com função de ligação logit, a qual é especialmente desenvolvida para lidar com tal característica na variável dependente (Ferrari & Cribari-Neto, 2004). As demais regressões foram rodadas pelo método dos mínimos quadrados ordinários.

Procedemos os testes de multicolinearidade e heterocedasticidade. Da análise dos Fatores de Inflação da Variância (VIF), verificou-se que não há problema de multicolinearidade nos modelos apresentados nas Tabelas 2 e 3. Do teste de Breuch-Pagan, identificamos a presença de heterocedasticidade em alguns deles. Diante disso, utilizamos o estimador de Huber-White para o cálculo de erros-padrão robustos em todos os casos. Ou seja, as estimativas dos erros-padrão apresentadas já levam em consideração a possível presença de heterocedasticidade.

Para diminuir eventuais problemas de endogeneidade e causação reversa, as variáveis independentes foram defasadas temporalmente em relação às dependentes. Com o mesmo objetivo, defasamos as variáveis de

controle em relação ao período para o qual as variáveis independentes foram coletadas. A descrição das variáveis de controle utilizadas, com as fontes e os anos de mensuração podem ser encontradas no Quadro 1.

O universo de países utilizados na análise e sua classificação econômica foram retirados do *World Economic Situation and Prospects 2020* (United Nations, 2020). Esse instrumento agrega países por regiões e categorias de renda e desenvolvimento. Embora haja vários países (em particular as economias em transição) que têm características que podem colocá-los em mais de uma categoria, os agrupamentos são feitos de modo mutuamente exclusivos. Os países com PIB per capita menor do que US$ 1.025 são classificados como de baixa renda aqueles com PIB entre US$ 1.026 e US$ 3.995, como de renda média baixa; aqueles compreendidos entre US$ 3.996 e US$ 12.375, de renda média alta; e aqueles com renda superior a US$ 12.375 como países de alta renda. Para fins desta análise, consideramos o subgrupo de países em desenvolvimento a união dos conjuntos de nações com renda média alta e renda média baixa.

Quadro 1. Variáveis utilizadas

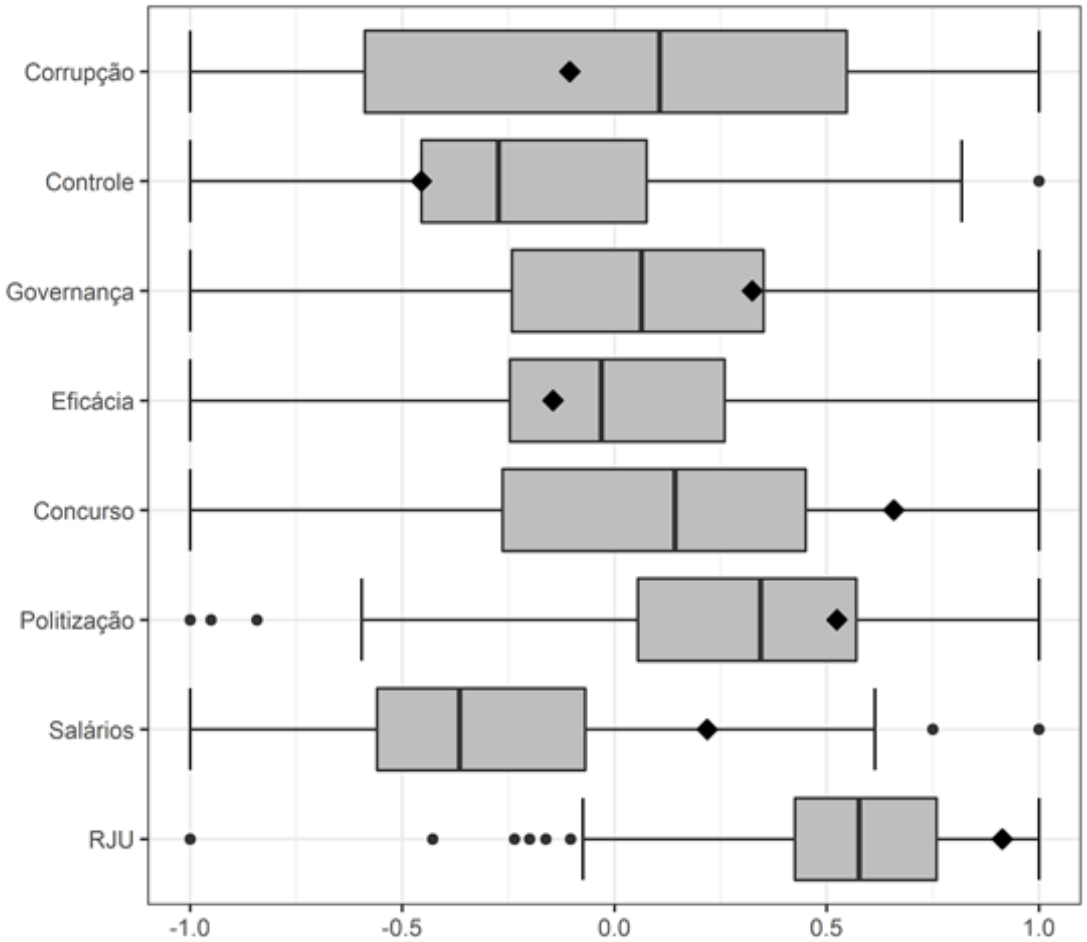
Variável	Sigla	Definição, escala e fonte	Ano	Referência
Concurso público	q2_d	Funcionários do serviço público são contratados por meio de sistema de exame formal. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Politização da alta gestão	q2_g	A liderança política contrata e demite funcionários públicos seniores (i.e., com funções de liderança, direção e assessoramento superior). Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Salários atrativos	q4_a	Funcionários públicos têm salários comparáveis aos do setor privado com treinamento e responsabilidades equivalentes. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) - The QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Regime especial de trabalho	q4_f	Os termos de contratação dos funcionários do setor público são regulamentados por leis especiais que não se aplicam aos funcionários do setor privado. Escala de 1 (quase nunca) a 7 (quase sempre) – Fonte: the QoG Expert Survey Dataset II	2015	(Dahlström et al., 2015)
Desempenho da governança	bti_gp	Agrupa as pontuações de capacidade de condução, uso eficiente de recursos, construção de consenso e cooperação internacional de cada país. Escala de 1 (menor desempenho) a 10 (maior desempenho) – Fonte: Bertelsmann Stiftung Transformation Index (BTI)	2018	(Teorell et al., 2020)
Eficácia do governo	wbgi_gee	Mede a qualidade dos serviços públicos, funcionalismo público, formulação de políticas, implementação de políticas e credibilidade do compromisso do governo em mantê-las elevadas. Escala de -2,5 (menos eficaz) a 2,5 (mais eficaz) – fonte: The World Bank Group	2018	(Teorell et al., 2020)

Corrupção no setor público	vdem_ pubcorr	Indica até que ponto os funcionários do setor público concedem favores em troca de subornos, propinas ou outros incentivos materiais e com que frequência eles roubam, desviam fundos públicos ou outros recursos do estado para uso pessoal ou familiar. Escala de 0 (menos corrupto) a 1 (mais corrupto) - Fonte: Varieties of Democracy (V-Dem) Project	2018	(Coppedge et al., 2020)
Controle da corrupção	icrg_corruption	A avalia o controle da corrupção real ou potencial nas formas de patronagem, nepotismo, troca de favores, financiamento ilegal de partidos e laços estreitos entre políticos e empresários privados. Escala de 0 (menor controle da corrupção) a 1 (maior controle) – Fonte: PRS International Country Risk Group	2018	(ICRG, 2020)
Fracionalização étnica	al_ethnic2000	Nível de diversidade racial e linguística no ano de 2000. Escala de 0 (menor fracionalização) a 1 (maior) – Fonte: Alesina, Devleeschauwer, Easterly, Kurlat and Wacziarg.	2016	(Teorell et al., 2020)
Escolaridade	education--index	Média de anos de escolaridade e a expectativa de anos de escolaridade. – Fonte: UNDP	2013	(UNDP., 2020)
Liberdade de imprensa (1996-2000)	fhp_score4	O índice é calculado pela adição das classificações de quatro componentes: Leis e regulamentos, Pressões e controles políticos, Influências econômicas e Ações repressivas. A escala varia de 0 (imprensa mais livre) a 100 (menos livre) – Fonte: Freedom House	2000	(Teorell et al., 2020)
Desenvolvimento econômico	logRGDPo	Capacidade produtiva (logaritmo natural do PIB real do lado da produção, usando preços constantes entre os países e ao longo do tempo para as exportações e importações de bens finais) – Fonte: Penn World Table v. 9.1	2010	(Feenstra, Inklaar &Timmer, 2015)

RESULTADOS

Os Gráficos 1 e 2 mostram a posição relativa do Brasil quando comparado a todos os países e aos países de renda média, respectivamente. O Gráfico 1 indica que a burocracia federal brasileira está situada no primeiro quartil da distribuição no que concerne a concursos públicos (q2_d), salários atrativos (q4_a) e regime especial de trabalho para os servidores, aqui abreviado como RJU para efeitos de simplificação (q4_f). Para o nível de politização da alta gestão (q2_g), o país encontra-se no intervalo interquartis, acima da mediana. Por sua vez, no que se relaciona com os indicadores de desempenho, o Brasil encontra-se na faixa interquartis para todos eles: acima da mediana para o desempenho da governança pública (bti_gp), e um pouco abaixo da mesma estatística para a eficácia do governo (wbgi_gee), corrupção no setor público (vdem_pubcorrup) e controle da corrupção (icrg_corrup). Este último na fronteira entre o terceiro e último quartil.

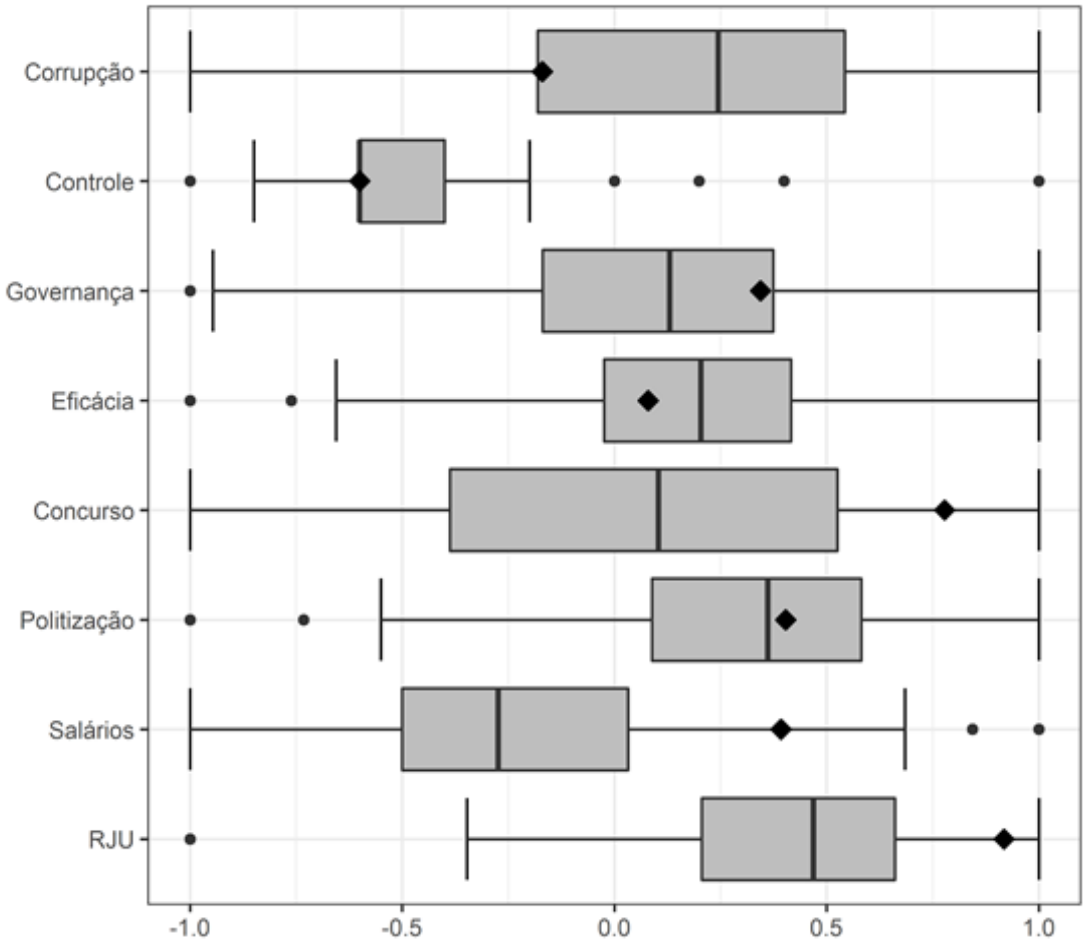
Gráfico 1. Características institucionais e desempenho da burocracia brasileira em perspectiva comparativa: todos os países



Nota: a posição do Brasil em cada índice é marcada com um retângulo. Os gráficos box-plot mostram a faixa normalizada de pontuações. RJU significa regime especial de trabalho para servidores públicos. Normalização e gráfico dos autores.
Fonte: Teorell et al. (2020).

Se considerarmos apenas o subgrupo de países com renda média (Gráfico 2), destaca-se a mudança da posição relativa da politização da alta gestão (q2_g) da burocracia federal brasileira, que passa a ser mais próxima da mediana. As variáveis de concurso público (q2_d), regime especial de trabalho para os servidores públicos, aqui denominada de RJU (q4_f) e os salários competitivos (q4_a) continuam localizadas no primeiro quartil. Quanto aos indicadores de desempenho, o país também se encontra localizado na posição interquartis, variando conforme o indicador. O índice de corrupção (vdem-pubcorr) e o de controle da corrupção (icrg_corruption) apresentam o Brasil no início do segundo quartil e na mediana, respectivamente. O indicador de desempenho da governança pública do BTI (bti_gp) acima da mediana e o índice de eficácia do governo do Banco Mundial (wbgi_gee) abaixo.

Gráfico 2. Características institucionais e desempenho da burocracia brasileira em perspectiva comparativa: países em desenvolvimento



Nota: a posição do Brasil em cada índice é marcada com um retângulo. Os gráficos box-plot mostram a faixa normalizada de pontuações
Normalização e gráfico dos autores.
Fonte: Teorell et al. (2020).

Dessas primeiras análises, pode-se concluir que o Brasil apresenta relativamente uma burocracia federal de qualidade, isto é, selecionada com base no mérito, bem remunerada e dotada de estabilidade na carreira. No que concerne ao nível de politização dos cargos de direção e assessoramento, o país apresenta um superior um pouco acima da mediana, mas compatível com os países em desenvolvimento. O desempenho da administração pública, por sua vez, é mediano, variando para mais ou para menos dessa estatística conforme o indicador. Ressalta-se, entretanto, que o país não é um *outlier* em nenhuma das variáveis analisadas por esta pesquisa. As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nessa pesquisa podem ser encontradas na Tabela 1, assim como as correlações entre as variáveis são apresentadas Tabela 2.

Tabela 1. Estatísticas descritivas para todas as variáveis e os países analisados

Variável	Estatística					
	N	Mediana	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Corrupção	167	0,537	0,493	0,300	0,004	0,967
Controle	127	2,500	2,727	1,245	0,500	6,000
Governança	132	5,454	5,414	1,801	1,250	9,150
Eficácia	192	-0,181	-0,070	0,992	-2,449	2,231
Concurso	114	4,348	4,238	1,372	1,000	6,857
Politização	117	5,199	5,052	1,145	1,500	7,000
Salários	114	3,027	3,240	0,956	1,333	6,666
RJU	113	5,599	5,485	0,955	1,000	6,833
Economia	170	11,045	11,191	2,101	6,289	16,541
Escolaridade	162	0,636	0,614	0,175	0,184	0,918
Fracionalização	181	0,429	0,436	0,256	0,000	0,930
Imprensa	180	54,500	54,244	24,998	0,000	95,000

Tabela 2. Matriz de correlação entre as variáveis analisadas

	controle	corrupção	eficácia	governança	concurso	politização	salários	RJU	economia	escolaridade	fracionalização	imprensa
controle	1,000	-0,593	0,743	0,599	0,286	-0,256	0,169	0,162	0,066	0,448	-0,187	0,401
corrupção	-0,593	1,000	-0,762	-0,748	-0,130	0,300	-0,241	-0,175	0,059	-0,560	0,168	-0,538
eficácia	0,743	-0,762	1,000	0,701	0,212	-0,280	0,390	0,067	0,092	0,735	-0,334	0,479
governança	0,599	-0,748	0,701	1,000	0,089	-0,242	0,174	0,107	-0,149	0,579	-0,189	0,600
concurso	0,286	-0,130	0,212	0,089	1,000	-0,264	-0,229	0,384	0,267	-0,001	-0,179	-0,024
politização	-0,256	0,300	-0,280	-0,242	-0,264	1,000	-0,016	-0,055	0,019	0,064	-0,133	-0,286
salários	0,169	-0,241	0,390	0,174	-0,229	-0,016	1,000	0,035	0,024	0,195	0,138	0,263
RJU	0,162	-0,175	0,067	0,107	0,384	-0,055	0,035	1,000	0,194	-0,039	-0,025	0,122
economia	0,066	0,059	0,092	-0,149	0,267	0,019	0,024	0,194	1,000	0,113	-0,140	-0,193
escolaridade	0,448	-0,560	0,735	0,579	-0,001	0,064	0,195	-0,039	0,113	1,000	-0,465	0,387
fracionalização	-0,187	0,168	-0,334	-0,189	-0,179	-0,133	0,138	-0,025	-0,140	-0,465	1,000	-0,074
imprensa	0,401	-0,538	0,479	0,600	-0,024	-0,286	0,263	0,122	-0,193	0,387	-0,074	1,000

ISSN 2236-5710

Nas Tabelas 3 e 4, as primeiras regressões para cada variável dependente (colunas 1) contêm todas as variáveis independentes e de controle do modelo, enquanto as segundas regressões (colunas 2) são o resultado do procedimento *backward* tendo o p-valor menor que 10% como regra de parada. Ressalte-se que os coeficientes das regressões se encontram padronizados.

Da Tabela 2, que considera todos os países com dados disponíveis para as variáveis analisadas, observamos nos resultados produzidos pelas regressões *backward* que a variável "concurso" (q2_d) está positiva e significativamente associada com a "eficácia" do governo (wbgi_gee). A "politização" da alta gestão (q2_g), por seu turno, está positiva e significativamente correlacionada com a percepção de "corrupção" no setor público (vdem_pubcorr) e negativamente correlacionada com o "controle da corrupção" (icrg_corruption) e também com "eficácia" do governo (wbgi_ee). Por fim, a variável "salários" atrativos (q4_a) relaciona-se significativamente de forma inversa com a percepção de corrupção no setor público (vdem_pubcorr) e positivamente com a eficácia do governo (wbgi_ge). Para este primeiro grupo de países, a variável regime especial de trabalho (q4_f) não apresentou associações significativas com nenhuma das variáveis dependentes.

Quanto às variáveis de controle, apenas a liberdade de "imprensa" (fhp_score4) é estatisticamente significativa para todos os quatro modelos, apresentando o sinal esperado. O índice de escolaridade apresentou as relações esperadas de forma significativa apenas para a "eficácia" do governo (wbgi_gee) e "corrupção" no setor público (vdem_pubcorr). A fracionalização étnica (al_ethnic2000), por seu turno, apresentou relações significativas com o controle da corrupção (icrg_corruption) e eficácia do governo (wbgi_gee) com o sinal esperado. Já o logaritmo natural da variável de desenvolvimento econômico (logRGDPO) não apresentou relações significativas com nenhuma das variáveis dependentes.

Tabela 3. Características burocráticas e desempenho da administração pública: todos os países

Coeficientes	Variável dependente Corrupção		Controle da corrupção		Governança		Eficácia	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Concurso	-0,083		0,084		0,078		0,091*	0,071*
	(0,110)		(0,077)		(0,085)		(0,047)	(0,041)
Politização	0,364***	0,305***	-0,258***	-0,284***	-0,129		-0,216***	-0,206***
	(0,113)	(0,105)	(0,073)	(0,079)	(0,085)		(0,055)	(0,051)
Salários	-0,216**	-0,181*	0,015		0,099		0,177**	0,162**
	(0,100)	(0,094)	(0,102)		(0,075)		(0,081)	(0,075)
Regime especial	-0,144		-0,047		0,119		-0,030	
	(0,103)		(0,070)		(0,127)		(0,044)	
Desenvolvimento	0,081		0,068		-0,128*		0,018	
	(0,103)		(0,072)		(0,076)		(0,055)	
Escolaridade	-0,660***	-0,582***	0,383***		0,443***	0,284***	0,528***	0,528***
	(0,135)	(0,115)	(0,087)		(0,091)	(0,074)	(0,064)	(0,061)
Fracionalização	-0,007		-0,007	-0,210***	0,002		-0,099*	-0,105*
	(0,108)		(0,088)	(0,079)	(0,090)		(0,054)	(0,053)
Imprensa	-0,393***	-0,412***	0,297***	0,434***	0,361***	0,561***	0,204**	0,194**
	(0,128)	(0,128)	(0,106)	(0,095)	(0,110)	(0,069)	(0,091)	(0,084)
constante	-0,494***	-0,409***						
	(0,091)	(0,089)						
Número de países	89	96	80	92	66	111	89	93
R^2 ajustado	0,659	0,629	0,599	0,506	0,489	0,479	0,795	0,809

* p < 10%, ** p < 5% e ***p < 1%, em teste bilateral.

ISSN 2236-5710

Tabela 4. Características burocráticas e desempenho da administração pública: países em desenvolvimento

Coeficientes	Variável dependente							
	Corrupção		Controle da corrupção		Governança		Eficácia	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Concurso	-0,091		0,350*	0,426**	0,062		0,296*	0,385***
	(0,149)		(0,176)	(0,166)	(0,103)		(0,110)	(0,108)
Politização	0,066		0,019		-0,033		-0,176	
	(0,152)		(0,126)		(0,139)		(0,115)	
Salários	0,022		-0,383**		0,065		0,282*	0,230*
	(0,153)		(0,154)	-	(0,125)		(0,116)	(0,118)
Regime especial	-0,224	-0,208*	-0,017		0,270*	0,211*	-0,037	
	(0,154)	(0,119)	(0,112)		(0,133)	(0,106)	(0,102)	
Desenvolvimento	0,117		0,023		-0,143		0,034	
	(0,147)		(0,139)		(0,108)		(0,145)	
Escolaridade	-0,438***	-0,370***	0,158*		0,370***	0,364***	0,458***	0,424***
	(0,135)	(0,117)	(0,092)		(0,099)	(0,078)	(0,106)	(0,096)
Fracionalização	-0,118		0,215		-0,039		-0,104	
	(0,131)		(0,192)		(0,100)		(0,103)	
Imprensa	-0,485	-0,485***	0,581***	0,383***	0,442***	0,537***	0,277*	0,345***
	(0,164)	(0,118)	(0,169)	(0,110)	(0,143)	(0,083)	(0,139)	(0,116)
Constante	0,296*	0,272*						
	(0,296)	(0,113)						
Número de países	44	46	40	47	44	46	44	45
R^2 ajustado	0,492	0,474	0,215	0,217	0,475	0,541	0,496	0,521

* p < 10%, ** p < 5% e ***p < 1%, em teste bilateral.

Um outro conjunto de regressões foi conduzido levando em conta apenas os países em desenvolvimento, apresentado na Tabela 4. Para este grupo de países, diferentemente, a variável do regime especial de trabalho (q4_f) apresentou relações significativas com a diminuição da percepção da corrupção no setor público (vdem_pubcorr) e com o aumento do desempenho da governança pública (bti_gp). Tais resultados corroboram os argumentos de que tal característica institucional da burocracia é importante para os países menos desenvolvidos, pois estão sujeitos a maior risco de patronagem. Da mesma maneira, a variável de ”politização” da alta gestão (q2_g) não apresentou correlações significativas com nenhuma das variáveis dependentes (este ponto será explorado na discussão). Já a variável ”concurso” público (q2_d) está positivamente e significativamente associada ao controle da corrupção (icrg_corruption) e eficácia do governo (wbgi_gee). Por fim, a variável ”salários atrativos” (q4_a) encontra-se associada de forma positiva e significativa com a variável dependente eficácia do governo (wbgi_gee).

No que concerne às variáveis de controle, a liberdade de imprensa está significativamente associada com todas as variáveis dependentes, apresentando o sinal esperado. A escolaridade não se encontra significativamente associada apenas com o controle da corrupção. Finalmente, tanto o desenvolvimento econômico (log(RGDPO) quanto a fracionalização étnica (al_ethnic2000) não se encontram significativamente relacionados com nenhuma das variáveis dependentes.

CONCLUSÃO

No objetivo de corroborar argumentos teóricos de que características institucionais da burocracia questionadas pela PEC 32/2020 estão associadas ao desempenho da administração pública, desenvolvemos uma série de testes estatísticos utilizando amplas bases de dados e indicadores consagrados na literatura. Atenção especial foi dada ao grupo dos países em desenvolvimento ou de renda média.

Em perspectiva comparada, observou-se que a burocracia federal brasileira exibe uma estrutura de boa qualidade ao mesmo tempo em que administração pública nacional apresenta desempenho mediano em termos de governança, eficácia e controle/percepção da corrupção. Essa relativa discrepância entre qualidade e desempenho pode estar na esfera política, pois a existência de uma boa burocracia é condição necessária, mas não suficiente, para o desempenho da administração pública. Como afirma Centeno et al. (2017), é igualmente necessária a existência de projeto e liderança política para ativar as capacidades existentes no Estado. Contudo, a corroboração deste argumento foge ao objetivo deste artigo, exigindo a incorporação de outras variáveis e a utilização de outra abordagem metodológica (métodos configuracionais, por exemplo).

Quanto às características institucionais da burocracia analisadas, especificamente, observamos que o recrutamento por meio de concurso público encontra-se correlacionado à eficácia do governo para os dois grupos de países, sendo que para os países em desenvolvimento esta característica também está associada ao controle da corrupção. Salários atrativos, por sua vez, estão associados aos índices de eficácia e à menor corrupção no

setor público.

As variáveis de regime especial de trabalho para o servidor público e politização da alta gestão (i.e., a possibilidade de a liderança política contratar e demitir funcionários seniores) diferenciam o grupo dos países em desenvolvimento. Para este grupo, o regime especial apresenta relação significativa com a diminuição da corrupção no setor público e com o aumento do desempenho da governança. Tal achado corrobora a hipótese de que a estabilidade na carreira é importante para os países menos desenvolvidos, que são mais vulneráveis a práticas de patronagem (Fukuyama, 2016). Por outro lado, a politização da alta gestão não apresentou relações significativas com nenhuma das variáveis de resultado pesquisadas. Isso traz elementos para futuras pesquisas. Nesse intento, vale a pena mencionar o trabalho de Desandi e Esteves (2017) que alegam que as pesquisas sobre a relação entre políticos e burocratas têm como referência as democracias mais ricas, negligenciando os países em desenvolvimento. Para os dois autores, o que importa para o desempenho do Estado neste grupo de países não é o grau de separação de carreiras entre políticos e burocratas, mas o nível de autonomia dos burocratas para executar as funções que lhes são atribuídas pelos políticos. Para eles, a separação refere-se aos tipos de funções que os políticos e burocratas desempenham (formulação ou execução), ao passo que a autonomia tem a ver com o modo como os burocratas executam seus mandatos.

Assim, se nossos achados convergem com trabalhos anteriores (Rauch & Evans, 2000; Dahlström & Lapuente, 2017), no que diz respeito ao argumento de que o recrutamento baseado no mérito é o modo mais eficaz de ter um governo com alto desempenho e baixa corrupção, eles diferem e agregam aos mesmos ao indicar a importância do "weberianismo fechado", especificamente o regime especial de trabalho e a estabilidade na carreira, para o desempenho da administração pública nos países em desenvolvimento.

As limitações da pesquisa se referem às análises com dados observacionais para inferir relações de causalidade (ou seja, "correlação não implica necessariamente em causação"). Além disso, regressões com dados transversais também impedem qualquer análise ao longo do tempo. Por último, mas não menos importante, existem os possíveis problemas de endogeneidade, causalidade reversa e variáveis omitidas. Para resolver tais problemas, teríamos de fazer uso de variáveis instrumentais correlacionadas com cada variável independente, mas não com o termo de erro das regressões. No entanto, nos foi impossível encontrar tais instrumentos.

Apesar das limitações apontadas, o trabalho contribui com a discussão sobre o Estado do século XXI ao apontar para características críticas da burocracia pública que merecem mais pesquisas empíricas no fornecimento de evidências, visando a embasar propostas de reforma administrativas em países em desenvolvimento, como o Brasil. Nesse sentido, sugerem-se mais estudos para dotar os achados aqui apresentados de mais robustez, assim como pesquisas futuras que abordem outras características das burocracias, como o papel da autonomia burocrática para o desempenho; analisem os efeitos da combinação entre as características bu-

rocráticas (e não apenas o efeito líquido de cada uma individualmente) sobre as variáveis dependentes; concentrem na descoberta dos mecanismos causais existentes entre características burocráticas e resultados de interesse; assim como a exploração da relação entre condições políticas e administrativas, pois o desempenho da administração pública depende também da qualidade da liderança política.

REFERÊNCIAS

Ang, Y. Y. (2020). *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption.* Cambridge University Press.

Bersch, K., & Botero, S. (2014). Measuring governance: Implications of conceptual choices. *The European Journal of Development Research*, 26(1), 124-141. doi:10.1057/ejdr.2013.49

Brasil. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

Cavalcante, P. L. C. O., & Silva, M. S. O. (2020). *Reformas do estado no Brasil: Trajetórias, inovações e desafios.* Ipea.

Centeno, M. A., Kohli, A. & Yashar, D. J. (2017). Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. In. Centeno, M. A., Kohli, A., Yashar, D. J., & Mistree, D. (Eds). *States in the developing world.* Cambridge University Press.

Coppedge, et al. (2020). "V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10". Varieties of Democracy (V-Dem) Project. doi:10.23696/vdemds20.

Cornell, A., Knutsen, C. H., & Teorell, J. (2020). Bureaucracy and Growth. *Comparative Political Studies,* 53(14), 2246–2282. doi:10.1177/0010414020912262 .

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government.* Cambridge University Press.

Dahlström, C; Teorell, J.; Dahlberg, S; Hartmann, F.; Lindberg, A.; Nistotskaya, M. (2015). *The QoG expert survey dataset II.* University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Dasandi, N.; Esteve, M. (2017). The politics–bureaucracy interface in developing countries. *Public Administration and Development,* 37(4), 231-245. doi:10.1002/pad.1793

Evans, P., & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. doi:10.2307/2657374

Feenstra, R. C.; Inklaar, R. & Timmer M. P. (2015). The Next Generation of the Penn World Table. *American Economic Review*, 105(10), 3150-3182, <www.ggdc.net/pwt>

Ferrari, Silvia & Cribari-Neto, Francisco. (2004). Beta Regression or Modeling Rates and Proportions. *Journal of Applied Statistics*. 31, 799-815. doi:10.1080/0266476042000214501

Fukuyama, F. (2013). What is governance?. *Governance*, 26(3), 347-368. doi:10.1111/gove.12035

Fukuyama, F. (2016). *"Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy".* Stanford.edu. RetrievedDecember 29.

International Coutry Risk Guide. (2020). Recuperado de https://www.prsgroup.com/ICRG.aspx.

James, G; Witten, D; Hastie, T; & Tibshirani, R. (2014). *An Introduction to Statistical Learning: With Applications in R.* Springer Publishing Company, Incorporated

Langbein, L.; Knack, S. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?" *Journal of Development Studies*. 46(2) 350–370. doi:10.1080/00220380902952399

Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: Cross-sectional and panel data evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 519-534. doi:10.1093/jopart/muv026

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from schoolhouse to statehouse.* City Hall to Pentagon. Reading, Mass., Addison-Wesley.

Peci, A. (2020). O que esperar da nova proposta de reforma administrativa: Uma análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 32/20. *Brazilian Journal of Public Administration*, 54(6).

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis--into the age of austerity.* Oxford University Press.

Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1), 49-71.

Swedberg, R. (2006). Verstehende Wirtschaftssoziologie? On the Relationship between Max Weber's 'Basic Sociological Concepts' and His Economic Sociology. *Max Weber Studies*, 1, 121-134.

Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Pachon, N.A., & Axelsson. (2020). *The Quality of Government Standard Dataset, version Jan20*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Recuperado de http://www.qog.pol.gu.se

Thomas, M. (2009). "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?" *European Journal of Development Research*. 22(1) 31–54. doi:10.1057 /ejdr.2009.32

United Nations. (2020). *World economic situation and prospects 2020*. United Nations Publications.

Weber, M. (1999). *Economia e Sociedade*. Editora UnB.

Weber, M. (2014). A política como profissão e vocação. In. Lassman, Peters; Speirs, Ronald (Ed). *Max Weber: Escritos políticos.* Editora WMF Martins Fontes.

CONTROLE JUDICIAL DA REFORMA ADMINISTRATIVA: A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGUÊS DURANTE A *TROIKA*

Judicial control of administrative reform: the jurisprudence of the Portuguese constitutional court during troika

Control judicial de la reforma administrativa: la jurisprudencia del tribunal constitucional portugués durante la troika

RESUMO

O artigo aborda o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e de políticas fiscais tomadas em tempos de crise. Busca-se testar a aplicabilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado e contribuir para a compreensão da judicialização da política pública durante a crise das dívidas soberanas, especificamente as medidas administrativas de corte remuneratório dos agentes públicos. A metodologia adotada foi pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, através de um estudo do caso que visa a compreender a atuação do Tribunal Constitucional português de 2010 a 2014, no controle de constitucionalidade dessas políticas. Tais medidas foram tomadas durante o acordo de resgate financeiro, Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) que emprestou €78 mil milhões, com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. A jurisprudência de crise foi desenvolvida em graus de permissibilidade com o legislador e culmina com a pontuação e mudança da política inicialmente estabelecida. No seu conteúdo, os julgamentos adotaram a técnica da ponderação de princípios, cuja inerente subjetividade deixa espaço para uma mudança de política. Conclui-se que a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo para a compreensão da participação do Judiciário na política pública, e sua aplicação deve ser testada por pesquisas futuras, considerando outros momentos de ruptura.

PALAVRAS-CHAVE: judiciário, políticas públicas, teoria do equilíbrio pontuado, reforma administrativa, política fiscal.

Clara Meneses
clara.meneses@campus.ul.pt
ORCID: 0000-0002-5449-3264

Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP/ULisboa)

Submetido 14-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83052

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

The article addresses the role of the Judiciary in the context of fiscal policies during crisis, under an administrative reform. It seeks to test the applicability of the Punctuated Equilibrium Theory and contribute to the understanding of the judicialization of public policy. The methodology adopted was qualitative, bibliographic and documentary research, through a case study that aims to understand the performance of the Portuguese Constitutional Court from 2010 to 2014, in controlling the constitutionality workers' wages in the public sector. Such measures were taken during the agreement between Portugal and the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund. The jurisprudence of crisis was developed in degrees of permissibility with the legislator and culminates with the punctuation and change of the initial policy. In their content, the judgments adopted the technique of balance of principles, whose inherent subjectivity leaves room for a change in policy. It is concluded that the Punctuated Equilibrium Theory has explanatory potential for understanding the participation of the Judiciary in public policy in times of crisis, and its application should be tested by future research, considering other moments of rupture.

KEYWORDS*: judiciary, public policy, punctuated equilibrium theory, administrative reform, fiscal policy.*

RESUMEN

El artículo aborda el papel del Poder Judicial en el contexto de la reforma administrativa y las políticas fiscales adoptadas en tiempos de crisis. Busca probar la aplicabilidad de la Teoría del Balance Puntuado y contribuir al entendimiento de la judicialización de las políticas públicas durante la crisis de la deuda soberana, específicamente las medidas administrativas de corte para los trabajadores del sector público. La metodología adoptada fue la investigación cualitativa, bibliográfica y documental, por medio de un estudio de caso que tiene como objetivo comprender el desempeño de la Corte Constitucional portuguesa de 2010 a 2014, en el control de constitucionalidad de las políticas. Estas medidas se tomaron durante el acuerdo de rescate financiero, el Programa de Asistencia Económica y Financiera - PAEF, que tomó prestado 78.000 millones de euros de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. La jurisprudencia de crisis se desarrolló en grados de permisibilidad con el legislador y culmina con la puntuación y el cambio de política inicialmente establecido. En su contenido, los juicios adoptaron la técnica de los principios de ponderación, cuya subjetividad inherente deja espacio para un cambio de política. Se concluye que la Teoría del Equilibrio Puntuado demuestra poder explicativo para entender la participación del Poder Judicial en las políticas públicas, y su aplicación debe ser probada por investigaciones futuras, considerando otros momentos de ruptura.

PALABRAS CLAVE*: poder judicial, políticas públicas, teoría del equilibrio puntuado, reforma administrativa, la política fiscal.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o papel do Poder Judiciário no contexto da reforma administrativa e nas medidas de política fiscal-remuneratória tomadas em tempos de crise. Foi realizada uma pesquisa exploratória, qualitativa, bibliográfica e documental, através de um estudo do caso que buscou compreender a atuação do Tribunal Constitucional - TC português de 2010 a 2014 no controle de constitucionalidade das medidas tomadas em relação ao servidores públicos portugueses durante o acordo de resgate financeiro com a chamada *troika*, formada por Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional.

A origem desse acordo está na crise econômica global de 2008-2009, que atingiu de forma mais grave os países "PIIGS", acrônimo dado às economias mais vulneráveis do Sul da Europa, formado por Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha. Os efeitos dessa crise levaram Portugal, em 2011, a recorrer à ajuda financeira da *troika*. Então, o respectivo Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) emprestou €78 mil milhões em troca da aplicação de medidas de austeridade, com intuito de conter o crescente endividamento e do alto déficit público em relação ao PIB no país. Dentre as medidas mais

polêmicas, estava o corte remuneratório dos trabalhadores do setor público. As decisões do tribunal sobre essas medidas constituem o que se denomina de jurisprudência da crise, e o debate subjacente, tal como apresentado, confrontava direitos sociais postos em restrição e necessidade financeira de cumprimento dos compromissos assumidos com os credores do país.

Aqui tem-se um cenário complexo no qual tensões institucionais entre a função administrativa e a judicante tocam vários campos teóricos. Na maioria das vezes, a questão da judicialização da política pública é estudada pelas Teorias do Estado acerca da Separação de Poderes, ou pelo Direito Constitucional (Maduro, Frada & Pierdominici, 2017; Furtado, 2019; Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2009). Nessa linha, em língua portuguesa são frequentes os estudos sobre o impacto da judicialização nas políticas públicas de saúde (Barroso, 2008; Leite & Bastos, 2018; Pivetta, 2014; Silva & Schulman, 2017). Neste trabalho, propõe-se uma abordagem interdisciplinar própria da ciência da administração pública, complementada com análise jurídica do conteúdo dos julgamentos.

Por meio do estudo de caso acima proposto, busca-se testar a aplicabilidade da Teoria do Equilíbrio Pontuado e contribuir para a compreensão da judicialização da política pública em tempos de crise, especificamente as políticas de ajustamento orçamentário oriundas do Memorando de Entendimento assinado pelo governo e a *troika*. Tal estudo se torna mais relevante em face da crise de saúde pública do COVID-19, uma pandemia que causou milhares de mortes e deixará um rastro de crise econômica de enormes proporções e, no seu âmago, de tensões institucionais futuras sobre as políticas públicas de combate aos seus efeitos.

O presente artigo é dividido em três partes: a primeira aborda o enquadramento teórico proposto; a segunda examina as decisões do TC acerca da constitucionalidade das políticas públicas anticrise, especificamente as medidas de corte remuneratório dos trabalhadores do setor público, que se apresentaram bastante controversas na época (Rodrigues & Silva, 2016; Ribeiro, 2014). Por terem sido polêmicas, e por razões de corte epistemológico, essas foram as escolhidas pois possibilitam melhor examinar a flutuação na atuação do TC nos processos de políticas públicas. Salienta-se que o termo trabalhadores do setor público utilizado equivale a agentes públicos, englobando os servidores públicos, de autarquias e fundações públicas, empregados de empresas estatais, militares, juízes, agentes políticos (presidente, deputados) etc., conforme lista completa do Artigo 19º, ponto 8, da Lei 55-A/2010. A terceira parte discute a participação do TC na formação da política pública, tendo em vista, ao mesmo tempo, o conteúdo jurídico de suas decisões e o enquadramento do TC como ator do processo de políticas públicas, com a utilização do modelo teórico proposto. Esses dois níveis de análise são complementares para a melhor compreensão do caso.

MUDANÇA E CONTINUIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM OLHAR SOBRE A TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

A noção de políticas públicas está ligada à administração pública na sua vertente de *policy* que, ao lado das vertentes de *politics*

e de *polity*, configura as três linhas nodais dessa ciência. Esses dois últimos dedicam-se, grosso modo, ao processo político e aos grupos organizados institucionalmente. A dimensão de *polity* refere-se às estruturas político-administrativas que compõem o Estado e que serão responsáveis pelo desenho e pela efetivação da política (Knill & Tosun, 2012; Subirats et al, 2009).

Como percebeu Bilhim (2013), a noção clássica de política pública como curso de ação seguido pelo governo e pelos funcionários públicos com a finalidade de resolver um determinado problema já não satisfaz. É preferível o conceito trazido por Thoenig (2011), em que as políticas públicas são vistas como intervenções de uma autoridade pública e legítima em um domínio específico da sociedade ou do território, percebidas pela transmissão de determinado conteúdo, materialização em algo produzido (*outputs*) e produção de resultados (*outcomes*). Nesse ínterim, a análise centra-se no que a autoridade realmente faz e não no que deveria ser feito.

Como modelo teórico explicativo das políticas públicas, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (no original, *theory of punctuated equilibrium*) surgiu na obra seminal *Agendas and Instability in American Politics*, de Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993). Nesse livro, os autores defendem que as alterações em políticas públicas são incrementais na maioria do tempo, recortada por momentos pontuais de drástica ruptura.

Essa teoria se inspirou na premissa evolucionista, que remonta às teorias biológicas e paleontológicas evolutivas. Como se percebe, ela é compatível com a teoria da seleção natural, mas acrescenta que a evolução ocorre cumulativamente em longos períodos de tempo e, repentina e rapidamente, em curtos períodos de tempo, sempre com relação a momentos de especiação. Nas Ciências Sociais, essa teoria congrega a ênfase na interação das instituições políticas e no processo decisório marcado pela racionalidade limitada.

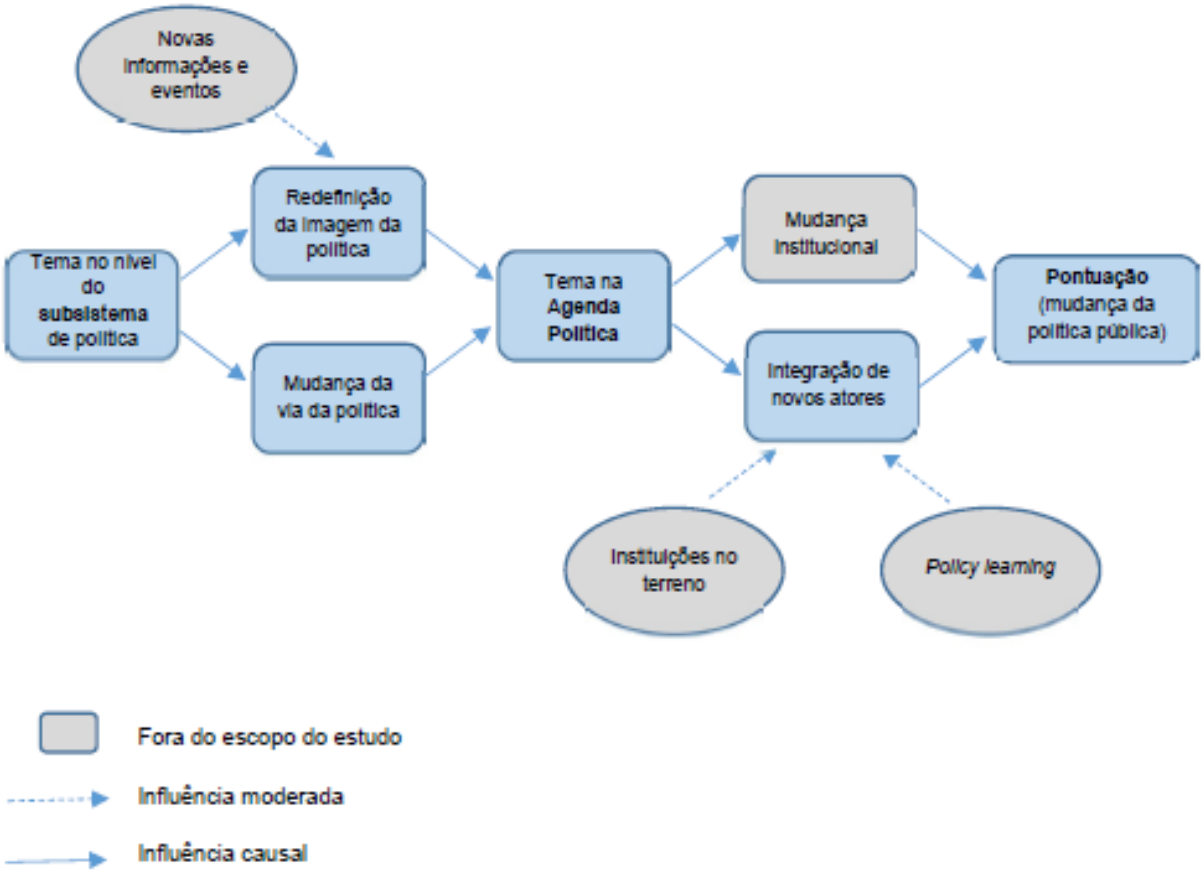
Um conceito crucial para entender a teoria é o de imagem política (*policy image*), que é como uma política é entendida e discutida. Salienta-se que há a preferência em utilizar imagem política (no sentido de *policy*), em vez de imagem da política pública para evitar a repetição demasiada desse termo. Quando uma imagem é amplamente aceita denomina-se monopólio político, que mantém a estabilidade dos sistemas, até que uma divergência acerca de uma imagem se estabeleça e uma imagem alternativa, com base em novas informações e apelos emotivos, consiga desestabilizar o monopólio (Araújo & Rodrigues, 2017).

Como a agenda política da sociedade é limitada e só pode se dedicar a alguns poucos temas (*issues*) por vez, estes geralmente permanecem designados a subsistemas de políticas (*policy subsystems*), sob a incumbência de especialistas, que ao mesmo tempo incluem os interessados e excluem os indiferentes, e assim os Estados complexos conseguem lidar com vários temas paralelamente. Mas de tempos em tempos, alguns temas escalam a agenda política e ganham visibilidade. É quando vários participantes se tornam interessados no debate, aumentando a probabilidade de ocorrerem mudanças e disrupções nos subsistemas de políticas, formados basicamente por comunidades de

especialistas, e assim são criados e destruídos continuamente os subsistemas dentro do sistema político (nível do governo) (Baumgartner & Jones, 1993). "Nos subsistemas mais competitivos, a transformação de um monopólio político, com novos atores, com novas ideias, conduz ao agendamento de novos problemas e a novos debates, e depois a novos monopólios e períodos de estabilidade" (Araújo & Rodrigues, 2017, p. 25). "A mobilização ocorre tipicamente através de uma redefinição da imagem política prevalente. Novos participantes são atraídos para a controvérsia assim que o tema se redefine" (Baumgartner & Jones, 1993, p. 239). A mobilização de entusiasmo geralmente é criadora de nova instituição na lacuna existente, ao passo que a mobilização crítica costuma destruir arranjos pré-existentes. Os subsistemas específicos adquirem o controle sobre a interpretação dos problemas, mas seus temas são alçados de lá para a agenda política maior. Isso pode levar a uma alteração institucional que estrutura a participação.

Denomina-se de via da política (*policy venues*) a jurisdição monopolística ou compartilhada que algumas instituições ou grupos possuem para decidir sobre determinados temas. Importa observar que a separação de poderes e a sobreposição de atribuições/jurisdições representam a existência de múltiplas vias no sistema político, e tornam o controle institucional mais instável do que se designado a uma instituição singular, porque os opositores têm vários potenciais "locais" para promoverem a redefinição da imagem. Assim, as múltiplas vias podem "tanto promover uma oportunidade de mudança quanto ser um inibidor de mudanças" (Baumgartner & Jones, 1993, p. 240). Mais adiante, os mesmos autores esclarecem que eventos dramáticos, a exemplo de importantes decisões da Suprema Corte (referindo-se à americana), geralmente simbolizam o inteiro processo de mudanças para o qual eles contribuem, mas "as causas de mudança são mais complexas que o comportamento de qualquer ator em singular" (Baumgartner & Jones, 1993, p. 242). A partir dessas lições, através da Figura 1 tem-se o seguinte modelo teórico:

Figura 1 - Modelo de análise



Fonte: adaptado a partir de Starke (2016).

Visto o modelo de análise da Teoria do Equilíbrio Pontuado, que norteará a análise da participação do TC no caso concreto, passa-se a examinar o conteúdo do acordo internacional com vistas à austeridade, e o fundamento das decisões do TC a respeito dos cortes salariais da função pública.

OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS E AS MEDIDAS DE CORTE SALARIAL DA POLÍTICA FISCAL PORTUGUESA

A crise da dívida soberana atingiu vários países europeus, mas alguns, cujas dívidas eram maiores, sofreram mais: Portugal, Irlanda, Grécia e Espanha, que ficaram sujeitos a resgate financeiro. Em maio de 2011, Portugal firmou acordo com Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu e esse acordo possui dois documentos principais: o Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, carta do governo português à troika, e o Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding* – MoU). Há ainda o *Technical Memorandum of Understanding* (TMU) cujo conteúdo é quase todo composto de definições usadas pela *troika*.

Segundo os documentos, no final de 2010, a dívida pública do país alcançava cerca de 90% do PIB, e a dívida do setor privado che-

gava a cerca de 260% do PIB. Na implementação da política em nível nacional, algumas metas foram cumpridas, outras não, e houve outras em que o governo foi além do que a *troika* estipulava. Aqui focaremos nas metas de diminuição das despesas com pessoal da administração pública, que foram cumpridas e resultaram, dentre outras medidas, no corte de salário e benefícios de agentes públicos.

No Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras, destacam-se a informação das seguintes medidas: (a) a redução média em 5% dos salários do setor público em 2011; (b) o congelamento de salários e pensões até 2013, com exceção das pensões mais baixas; (c) a previsão para 2012 de uma contribuição especial incidente sobre as pensões acima de €1.500, ficando isentas as pensões mais baixas; (d) uma política de substituição, apenas parcial, dos trabalhadores que saíssem do setor público, com intuito de reduzir o número de funcionários públicos na administração central em 1% em 2012 e 2013; (e) racionalização da administração pública ao nível das administrações local e regional para reduções adicionais de custos, incluindo a redução do emprego público em 2%/ano (MEFP, 2011, p.1-2).

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Econômica e do Contrato de Financiamento estabeleceu o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e as condições gerais da política econômica para a assistência financeira da União Europeia a Portugal. A decisão da *troika* especifica que o primeiro desembolso do empréstimo fica sujeito à entrada em vigor do MoU. Mesmo antes da assinatura, Portugal já havia cumprido as ações prévias fixadas no Memorando de Políticas Econômicas e Financeiras (MEFP), que estão também incluídas no MoU. Os objetivos estão transcritos abaixo:

> [...] Reduzir o défice das Administrações Públicas para menos de 10.068 milhões de euros (equivalente a 5,9% do PIB baseado nas projecções actuais [sic]:) em 2011, para 7.645 milhões de euros (4,5% do PIB) em 2012 e para 5.224 milhões de euros (3,0% do PIB) em 2013, através de medidas estruturais de elevada qualidade e minimizando o impacto da consolidação orçamental nos grupos vulneráveis; trazer o rácio da dívida pública/PIB para uma trajectória [sic]: descendente a partir de 2013; manter a consolidação orçamental a médio prazo até se obter uma posição de equilíbrio orçamental, nomeadamente através da contenção do crescimento da despesa; apoiar a competitividade através de um ajustamento da estrutura de impostos que seja neutro do ponto de vista orçamental (MoU, 2011, p.2).

Outrossim, há informação de que algumas medidas de redução remuneratória já estavam em vigor desde o início de 2011, antes da assinatura do memorando em maio. Outras foram consubstanciadas nas leis orçamentárias que se seguiram. Segundo Coelho (2017), em 2011, ainda antes da chegada da *troika*, o Executivo decidiu aplicar cortes salariais entre os 3,5% e os 10% nos funcionários públicos com salários acima dos € 1.500. No ano seguinte, os cortes foram alargados aos trabalhadores da administração pública portuguesa com vencimentos acima dos €675 e variavam entre os 2,5% e os 12% (Coelho, 2017, p.50).

A medida manteve-se em 2012 e em 2013, para ser agravada em 2014. Entretanto, o governo comprometeu-se a rever a Tabela Remuneratória Única e criar uma tabela única de suplementos. Embora o discurso político em torno do assunto tenha se firmado no sentido de que os cortes foram imposição da *troika*, e apesar de se reconhecer a pressão que pode ter existido para redução da despesa com a função pública (como será tratado adiante), o memorando obrigou a uma determinada redução dos gastos com pessoal, "mas não indicou explicitamente as medidas concretas que o governo deveria tomar para atingir esse objetivo" (MoU, 2011, p.2; Martins, 2015, p.702). Como era de se esperar, tais medidas geraram intenso questionamento na agenda política macro do país, e as leis orçamentárias que as veicularam foram alvo de judicialização no TC. O próximo tópico cuida da apreciação feita pelo tribunal.

Controle da política pública pelo Tribunal Constitucional: técnica de ponderação de princípios como parâmetro da jurisprudência da crise

A análise do conteúdo das decisões do TC é fase necessária para examinar a sua atuação como ator no processo de políticas públicas, mas não suficiente. Tendo em vista o exemplo português, o primeiro ponto é indagar se uma crise econômica grave pode autorizar a adoção, pelos tribunais, de critérios excepcionais para o controle das políticas públicas anticrise. Neste ponto leva-se em consideração a existência de amparo na Constituição da República Portuguesa de um estado de exceção financeiro. Segundo, havendo amparo constitucional para medidas excepcionais, sob quais parâmetros deve ser exercido o controle de constitucionalidade. Terceiro, qual foi o caminho trilhado pelo tribunal na análise da política fiscal de cortes de salário dos agentes públicos, com finalidade de sanear o erário e pagar a dívida soberana.

Certo é que os desafios que a Corte Constitucional enfrenta em situações dessa natureza são imensos. A tarefa dos juízes constitucionais precisa ser de conciliar a necessidade com a moralidade e juridicidade e zelar para que os fins não justifiquem os meios. A legislação urgente editada para combate à crise que fundamenta um estado de emergência ou de sítio sujeita-se, em um Estado de Direito, ao controle de sua constitucionalidade, fazendo valer o sistema de freios e contrapesos (CRP, Artigo 134.º). Esse desafio é maior quando o tribunal se vê diante de uma alegada situação justificadora que não ostenta previsão expressa na Constituição portuguesa, que é a necessidade financeira como motivo apto a restringir direitos sociais.

Em que pese a ausência de previsão expressa, o TC português lançou mão da criação jurisprudencial de um estado de exceção financeira e reconheceu legítimo considerar, como constitucionais, determinadas normas editadas por ocasião desse estado, normas que, com mesmo conteúdo, não seriam consideradas constitucionais em um estado de normalidade, que Urbano chama de "direito de crise, de necessidade ou emergencial" (Urbano, 2013, p.13).

Pode-se apontar alguns dos parâmetros sobre os quais o controle de constitucionalidade deve ser exercido, com a ressalva de que se trata de um rol meramente enunciativo, no qual podem ser acrescentados outros requi-

sitos específicos de adequação que a situação em concreto exigir. Em linhas gerais, apesar de os argumentos dos fatos, por si só, não dispensarem uma exigência de respeito à juridicidade, é certo que, em uma situação urgente e excepcional, existindo dúvida razoável sobre a constitucionalidade de determinada política pública, deve-se optar pela manutenção da norma jurídica no ordenamento. Em poucas palavras, *in dubio pro* políticas anticrise. A presunção da constitucionalidade e juridicidade nas normas emanadas, aqui consideradas as veiculadoras de políticas públicas anticrise, são fortalecidas, e os imperativos de necessidade assumem um peso maior do que o habitual nessa ponderação (Urbano, 2013).

Tendo em conta essa presunção de juridicidade, o juízo de constitucionalidade que incide sobre as normas que contêm medidas anticrise deve verificar a "legitimidade da invocação, por um lado, de uma grave crise econômico-financeira, e, por outro, de certos bens e valores constitucionais capazes de justificar uma atuação diferente da habitual". Ainda, deve verificar "condições que fundam ou legitimam a assunção de poderes emergenciais" (Urbano, 2013, p.14).

Assim, um olhar atento sobre o contexto político-econômico será essencial, em confronto com as políticas públicas adotadas, de modo que se confere a adequação destas com a finalidade de combate à crise. Se as medidas excepcionais exorbitam dos motivos que a justificam, então devem ser apreciadas de acordo com as normas, o *modus operandi* e os valores típicos do período de normalidade. Para Urbano (2013), um exemplo é o corte permanente de uma prestação social fundamentada em uma crise, temporária por natureza. Ao mesmo tempo, essa avaliação dos motivos políticos é delicada, e o risco oposto é o próprio julgamento tocar o campo do ativismo judicial e resvalar na interferência entre os Poderes (Barroso, 2008).

Passa-se ao caminho trilhado pelo tribunal na análise da política fiscal de corte de salários, com finalidade de sanear o erário e pagar a dívida soberana. Longe de mostrar-se estável, essa jurisprudência da crise foi desenvolvida em graus de permissibilidade com o legislador e representou um aprendizado institucional. Inicialmente o TC foi mais sensível à situação de necessidade financeira e de cumprimento do compromisso internacional assumido com os credores e, em consequência, mais tolerante com a política fiscal de austeridade adotada. À medida que o tempo foi passando, os efeitos sociais foram sentidos e o legislador acostumou-se a lançar mão dessa política, a tolerância jurisprudencial de constitucionalidade também se degradou.

No período inicial que se seguiu ao acordo da troika, mediante a técnica de ponderação, as decisões do Judiciário consideraram constitucionais os cortes de salários dos agentes públicos, o que, em uma situação de normalidade, teria resultado diverso. Assim, inaugura-se a criação jurisprudencial do estado de exceção financeira (Carvalho, 2013). Percebe-se que esses julgamentos, tendo em conta sua base, seu princípio e sua lógica, fundam-se no neoconstitucionalismo e pós-positivismo jurídico (Sarmento, 2009; Ribeiro, 2014).

Para Alexy (2003), a teoria dos direitos fundamentais tem como ponto fulcral a diferen-

ça entre regras e princípios. Os princípios são vistos como mandados de otimização, quer dizer, uma determinação de que algo seja feito na melhor medida possível, dentre todas as possibilidades existentes. As regras, por sua vez, devem sempre ser satisfeitas, ou excluídas. Assim é que se diz que os princípios possuem dimensões relativas, regras que operam no "tudo ou nada". A proporcionalidade possuiria três aspectos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Na lição de Canotilho (1993), os princípios constitucionais espraiam força por todo o sistema normativo.

Abordagem oposta é defendida por Dworkin (2005), ao elaborar um sistema de direitos baseado na ideia de integridade do direito. Por essa teoria, os princípios jurídicos não podem ser vistos como opostos entre si, mas coordenados a partir de uma concepção pública de justiça. Cada princípio, sendo ligado a todo ordenamento de forma integral, traz em si uma dimensão pública e uma dimensão individual. Portanto, seria um equívoco compreender a liberdade como um direito exclusivamente individual, pois a liberdade individual é a finalidade de qualquer ordem pública soberana. Tampouco a assistência social seria um direito exclusivamente coletivo, pois ele só se realiza na esfera do indivíduo, capacitando-o para exercer sua autonomia e liberdade privada (Azevedo, 2012).

O debate sobre a técnica de ponderação de princípios permeia as decisões jurídicas relativas aos chamados *hard cases*. Para os críticos, a utilização da ponderação reduz a interpretação a julgamento e escolha axiológica e não possui racionalidade metodológica. Há risco de que os valores do intérprete não sejam limitados de forma suficiente quando da utilização desse método (Velano, 2011). Segundo Günther (1995) e Habermas (2012), os discursos podem dividir-se em discursos de justificação – próprios do legislador – e discursos de aplicação – próprios do Judiciário, e apenas os primeiros são fundados primordialmente em valores. Os argumentos fundados em princípios não têm a mesma função e a mesma estrutura dos fundados em valores, uma vez que aqueles têm um caráter deontológico e estes, um caráter teleológico. O Direito exige legitimidade na fundamentação das normas, até mesmo para justificar as sanções, e sua aplicação não se dá diretamente com argumentos éticos, religiosos, morais ou políticos (ou econômicos, acrescentar-se-ia). Com isso, não se quer negar que o Direito reproduz valores sociais, mas julgamentos baseados apenas em torno de argumentos axiológicos carecem de legitimidade (Alvarenga, 2008).

Habermas (2012) também tece críticas à técnica de ponderação apresentada por Alexy (2003), uma vez que, no seu entender, esse balanceamento é irracional e um perigo para os direitos, destituindo-os de força normativa:

> Em última instância, apenas normas jurídicas podem ser invocadas em um jogo argumentativo. [...] Um julgamento orientado por princípios precisa decidir qual pretensão e qual ação em um dado conflito é correta – e não como ponderar interesses ou relacionar valores. [...] A validade jurídica do julgamento tem o caráter deontológico de um comando, e não o caráter teleológico de um bem desejável que nós podemos alcançar até um certo nível. (Habermas, 2012, p.259)

O positivismo jurídico é fértil em tentativas de reduzir a interpretação jurídica a fórmulas matematizantes e a modelos prévios de compreensão que comprometem o propósito interpretativo que desejam implementar. De forma semelhante, o método da proporcionalidade tem por substrato último essa mesma característica. Trata os direitos como dados reveláveis a partir de silogismos entre fatos e normas e, em nome de uma pretensa segurança, desautoriza e desabilita a sociedade a compreender e aplicar o direito conforme os conflitos e desafios vivenciados na experiência concreta dos sujeitos do direito (Azevedo, 2012).

O tema, entretanto, está longe de ser pacificado, e nos limites desse trabalho busca-se somente apresentar o debate subjacente acerca do método utilizado pelo TC ao sopesar a necessidade financeira e necessidade de cumprimento dos compromissos assumidos com os credores do país, de um lado, e os direitos sociais postos em restrição, de outro. Outrossim, ressalta-se que a ponderação de interesses, ainda que apresente falhas e inseguranças visíveis e graves, é um método consagrado e seus críticos não lograram apresentar uma alternativa convincente. Dividem-se as decisões do TC em três períodos, a seguir descritos.

Primeiro período: julgamento do Acórdão TC 396/2011

O acórdão paradigmático desse primeiro período foi o Ac. 396/2011, que examinou o Orçamento de Estado de 2011 (Lei 55-A/2010). A lei havia reduzido de 3,5% a 10% as remunerações dos agentes públicos. Foram incluídas as remunerações de agentes políticos dos cargos dos três poderes, presidente da República, primeiro-ministro, parlamentares, magistratura e Ministério Público (Carvalhal, 2012).

O TC entendeu que os salários podiam ser reduzidos, uma vez que em Portugal não há garantia constitucional à irredutibilidade de salários. Um fator crucial é que, dentro do âmbito dos direitos fundamentais, na Constituição portuguesa, os direitos sociais não possuem aplicabilidade imediata (Andrade, 2009). De acordo com o art. 18, liberdades e garantias (arts. 48 a 62) que exigem do Estado uma obrigação de não fazer e possuem aplicabilidade imediata no direito português ficam sujeitas a limites mais acentuados para serem restringidas. Por sua vez, os direitos sociais (arts. 63 a 72), que exigem do Estado uma obrigação prestacional e não possuem a mesma aplicabilidade no direito português, não estão sujeitos a esses mesmos limites (Andrade, 2009; Soares, 2013).

Além disso, o TC declarou que a redução salarial não feriu o princípio da igualdade e o da tutela da confiança, conforme conceitos oriundos da jurisprudência do tribunal (Acórdãos 303/90, 786/96 e 141/2002). Sobre diferenciação de salários entre os setores público e privado, em Portugal há a afirmação de que os primeiros são mais elevados, mas não ao longo de toda a curva da distribuição de salários, e as diferenças remuneratórias entre os dois setores são explicadas em parte pelas características individuais dos trabalhadores (Pipa, 2015).

A alegação era de ferimento do princípio da igualdade, uma vez que, para sanear as contas públicas, foram cortadas as remunerações de férias e natalina dos agentes públicos, sem equivalência com o setor pri-

vado:

> (...) problema de constitucionalidade fundado na repartição desigual de encargos públicos com o equilíbrio financeiro do Estado entre, por um lado, trabalhadores ativos do setor público (artigo 21º) e reformados e pensionistas (artigo 25º), a quem foi determinada a suspensão dos subsídios de férias e de Natal e, por outro, os trabalhadores ativos do setor privado, a quem não foi exigido um sacrifício idêntico (Acórdão 396, 2011).

Considerou-se que, ponderados os interesses particulares afetados e o interesse público, a alteração era justificada (Carvalhal, 2012). Todavia, há o limite da proibição do excesso: o corte de remunerações recebidas por verbas públicas não poderia ser ilimitado.

Segundo período: julgamento do Acórdão 353/2012

Em 2012, contudo, sobreveio outro acórdão paradigmático, Acórdão 353/2012, que analisou a Lei orçamentária 64-B/2011 e sinalizou começar a mudar seu entendimento para uma menor tolerância com normas de exceção veiculadoras de medidas anticrise. Foi o alerta do Judiciário de que as políticas excepcionais de restrição a direitos fundamentais tinham que ser marcadas pela transitoriedade, e que o controle judicial zela para que a exceção não se torne regra. A jurisprudência da crise criou nesse momento a "cláusula da transitoriedade temporalmente limitada dos sacrifícios" e firmou que o limite temporal da janela de excepcionalidades seria o final da assistência financeira da *troika*, isto é, até 2014 (Acórdão 353, 2012).

O Acórdão 353/2012 é considerado um divisor de águas, que atribuiu contornos mais restritos à exceção. Desta forma, a política fiscal suspendeu por um ano o subsídio de férias e natal dos agentes públicos para fins de austeridade. Pelo seu entendimento, toda a sociedade, incluídos tanto os trabalhadores do setor privado como do público, deveria suportar os sacrifícios de sanear as contas públicas. Reconheceu-se ainda que para os agentes políticos e administrativos o sacrifício seria um pouco maior em virtude de contarem com direitos de estabilidade e de receberem remuneração do orçamento público. Esse último ponto é considerado o elemento de *discrimen* imprescindível ao cumprimento do princípio da igualdade. Há que existir correlação lógica entre o fator erigido como critério e a discriminação legal. Para averiguar quais os limites que adversam este exercício normal, inerente à função legal de discriminar, a doutrina de Mello propõe as seguintes condições:

> a) A primeira diz com o elemento tomado como fator de desigualação;
> b) A segunda reporta-se à correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrimen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;
> c) A terceira atina à consonância desta correlação lógica com os interesses absorvidos no sistema constitucional e destarte juridicizados (Mello, 1993, p. 211).

Além disso, nesse mesmo acórdão o tribunal firmou que, ainda que seja legítimo desigualar, nos termos acima, essa desigualdade tem que ser proporcional. Destarte, entendeu

que as novas restrições a direitos pelo orçamento aprovado em 2012 para vigorar em 2013 já eram cumulativas aos cortes do ano anterior e, portanto, extrapolavam a igualdade proporcional. Nesse ponto, à semelhança da modulação de efeitos existente no Brasil, o julgamento declarou a inconstitucionalidade da norma, mas salvaguardou seus efeitos até o final do ano, pelo que não teve efeito prático financeiro. A mensagem política era, entretanto, clara: a de que o legislador e o Executivo precisariam encontrar outras formas de diminuir os gastos e de financiar o erário que fossem suportadas por toda a sociedade em vez de penalizar uma categoria específica.

Terceiro período: julgamento do Acórdão 187/2013

A partir de 2013, diante de novas medidas de austeridade que impactaram os agentes públicos, o TC subiu mais um nível na gradação da intolerância com normas de exceção editadas pelo legislador, e passou a declará-las inconstitucionais. Os acórdãos desse ano e do ano seguinte marcam o fim do período de complacência do TC com as medidas anticrise, sendo o Acórdão 187/2013 o paradigmático desse novo momento. A cláusula da transitoriedade temporalmente limitada de sacrifícios foi utilizada para declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral das normas relativas à suspensão do pagamento de férias aos servidores e aos professores contratados e, ainda, da tributação de auxílio-doença e auxílio-desemprego.

O princípio da igualdade, na dimensão proibição do arbítrio, ou princípio proporcionalidade, inicialmente tinha sido considerado respeitado. Porém, após sucessivos cortes, as restrições de direitos sociais foram consideradas abusivas e desproporcionais. O raciocínio foi de que os empréstimos contraídos pelo Estado português em prol de toda a sociedade deveriam ser pagos com o esforço também de toda a sociedade, como foi procedido com o aumento da carga tributária geral. Segundo o TC, os agentes públicos, por sua vez, colocavam-se em duplo sacrifício, pois, além do aumento generalizado na carga fiscal, suportavam sucessivas reduções salariais, que se revelariam discriminatórias. A esse ponto denominou-se de “limites de sacrifício” (Acórdão 187, 2013, p. 303).

Preocupou-se o TC de que o corte remuneratório dos servidores se tornasse o primeiro instrumento de que o governo lançaria mão para reequilibrar as contas públicas e cortar gastos governamentais. Essa escolha, como bode expiatório, saltava mais aos olhos quando se mostrava ser uma das poucas medidas cumpridas de ajuste. Assim, a mensagem passada pelo TC nesta decisão foi de que, passado um primeiro momento de urgência, em que houve complacência com medidas drásticas e de constitucionalidade duvidosa, o governo deveria buscar outras formas de se financiar. Como de fato foi feito, mediante aumento da alíquota de Imposto de Renda em 3,5%, redução do escalonamento e exclusão ou diminuição de deduções com saúde e educação na declaração do imposto.

Importante observar que o ato de acordo com a *troika* em si, quer dizer, a assunção dos compromissos do Memorando de Entendimento com as instituições credoras pelo governo português, não foi objeto do crivo do TC, mas tão-somente o diploma legislativo

dos orçamentos nesse período. Caso as decisões do TC impedissem ou invalidassem o próprio cumprimento do memorando pelo governo, direta ou indiretamente, poder-se-ia dar ensejo à necessidade do segundo resgate de dívidas, situação fática premente que limitava informalmente a liberdade de atuação do Judiciário quanto ao entendimento jurídico da matéria.

PARTICIPAÇÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

É possível examinar as decisões do TC acerca das políticas de corte remuneratório dos agentes públicos a partir da teoria do equilíbrio pontuado. Primeiramente, a política remuneratória em geral fica confiada ao subsistema de especialistas da área orçamentária na administração pública, circunscrita ao Poder Executivo ao nível nacional e às negociações com grupos de interesses da categoria, o que constitui um monopólio de política (Baumgartner & Jones, 1993).

Nesse caso, a mudança da via da política pública é causada pela sobreposição multinível de arenas ou jurisdições, pelo que Cairney (2007) a considera um ponto de contato entre a Teoria do Equilíbrio Pontuado e a Governança Multinível, especialmente no estudo da dispersão do poder do governo central para outros níveis (Bache & Flinders, 2004). As despesas de pessoal passaram a ser discutidas com organismos internacionais representantes de credores, em nível supranacional. As camadas de arenas em torno de um tema abrem janelas de oportunidade para que uma decisão passe.

Outro ponto de contato ocorre com a literatura sobre *policy transfer*, que a complementa, e divide-se em transferência direta coercitiva, indireta coercitiva e voluntária (Dolowitz & Marsh's, 2000). O primeiro tipo, mais próximo da situação do acordo com a *troika*, pode envolver, segundo os autores, um organismo supranacional que pressione o Estado-membro a adotar determinadas políticas e influencie na janela de oportunidade.

Cairney (2007) enfatiza que a imposição pura e simples é rara, e que normalmente ainda sobrará algum grau de escolha pelo adotante, mesmo que limitada. Essa abordagem "multilentes" entre as duas teorias confere uma explicação mais completa à mudança de política. A inserção do tema na agenda política mais ampla vem da mudança para vias externas ao monopólio inicial, "amplia a participação e foca a atenção em diferentes aspectos do problema" (Cairney, 2007, p. 65).

A ponderação dos mesmos princípios variou: nas primeiras decisões da jurisprudência de crise a "necessidade financeira" de sanear contas públicas obteve maior peso decisório; a partir dos acórdãos de 2012, no entanto, a igualdade proporcional e a limitação do sacrifício da categoria de trabalhadores obtiveram maior relevo. Isso demonstra uma mudança na imagem da política, que nesse caso ocorreu quase em simultâneo com a integração do novo ator. Essa mudança partiu da imagem de um ajuste fiscal necessário para uma afronta aos direitos sociais albergados constitucionalmente.

Em paralelo, externamente ao tribunal, a imprensa também oscilou entre utilizar a palavra "corte" em vez da expressão "redução da despesa", o que vinha a constituir a representação do enunciado (Pereira, 2019).

A integração do novo ator constitui-se na participação do Judiciário, instituição que ostenta a característica de inércia, e precisa ser provocada mediante devido processo legal para compor a política pública. O TC, dessa forma, foi chamado a decidir sobre a constitucionalidade da política, ao passo que de regra esse crivo não ocorre, bastando a presunção de constitucionalidade que os atos legislativos possuem e a autoexecutoriedade dos atos administrativos que os seguem. Pode-se dizer que a própria política pública só se perfaz nesse caso com a participação do Poder Judiciário, que tem o condão de alterá-la de forma drástica para desconstituir a decisão orçamentária. A inserção desse novo ator e seus limites de atuação geraram controvérsias que no campo do Direito se denomina de limites do ativismo judicial. Considerando como instituição, estrutura e comportamento, esses precedentes poderiam causar até mesmo uma mudança institucional maior do TC, de abandono da autorrestrição no trato com as políticas públicas e que fogem ao escopo deste trabalho.

CONCLUSÃO

A Teoria do Equilíbrio Pontuado foi utilizada com o objetivo de compreender a atuação do Tribunal Constitucional português de 2010 a 2014, no controle de constitucionalidade dessas políticas. Essa teoria enfatiza a interação das instituições políticas no processo decisório marcado pela racionalidade limitada, e propõe que as alterações em políticas públicas são incrementais na maioria do tempo, recortada por momentos pontuais de drástica ruptura.

No contexto do corte remuneratório dos agentes públicos, a participação do TC na conformação da política pública ocorreu mediante integração como um novo ator institucional, após o tema dos sacrifícios exigidos de grupos da sociedade com vistas ao acordo com a *troika* entrar na agenda política macro, cujo conflito subjacente o Judiciário é chamado a estabilizar. Esse acesso à formação da agenda dá-se por conta da mudança da via da política, com possível surgimento de janela de oportunidade e, alternativa ou simultaneamente, surgimento de controvérsia tendente à redefinição da imagem da política pública.

A inserção do Judiciário em um tema controvertido e inicialmente político leva-o a examinar o tema com códigos próprios, jurídicos, ligados, porém, distintos da economia e da política. Por esse motivo, a segunda parte do texto dedicou-se a examinar o conteúdo das decisões e verificou que os julgamentos adotaram a técnica da ponderação de princípios, cuja inerente subjetividade deixa espaço para uma mudança de política. A participação desse novo agente passa a reger-se, além do discurso consequencialista já posto, pelo prisma da constitucionalidade, isto é, principio lógico em razão da possibilidade ou não de restrição a direitos sociais em prol do cumprimento internacional.

A explicação técnico-jurídica não é suficiente para explicar a participação do Judiciário na política pública. O tema por si só apresenta ambiguidade própria da lógica política, e sua imagem oscilou entre o discurso da necessidade de equilíbrio fiscal, de cumprimento de acordos internacionais, e à inexigibilidade de sacrifícios continuados pelos agentes públicos e o amparo à igual-

dade proporcional. A jurisprudência de crise do TC desenvolveu-se entre esses polos. À medida que as políticas anticrise foram reiteradas, o TC passou de um período inicial de tolerância, autorrestrição e legitimador do legislador, tendo em vista o período excepcional ao qual o Estado português estava sujeito, a uma atuação interferente que culminou com a mudança da política fiscal e a invalidação dos cortes de salários e a maior proteção dos direitos sociais, já ao final do período da *troika*. Essa última fase termina com a pontuação da política pública, isto é, de interrupção do equilíbrio.

Para os limites deste trabalho, considera-se que a Teoria do Equilíbrio Pontuado demonstra poder explicativo para a compreensão da participação do Judiciário na política pública em tempos de crise. Contudo, seria adequado replicar a pesquisa com mapeamento do processo a fim de examinar os eventos históricos mais detalhadamente e compreender como essas dinâmicas ocorreram.

REFERÊNCIAS

Acórdão 187. (2013). Acórdão do Tribunal Constitucional n°187/2013. Processo n° 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013, Relator: Conselheiro Carlos Fernandes Cadiha. Diário da República, 1.a série-N.° 78, 22 de abril de 2013, 2328-2423.

Acórdão 353. (2012). Acórdão do Tribunal Constitucional n°353/2012. Processo n° 40/2012, Relator: Conselheiro João Cura Mariano. Recuperado de: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html

Acórdão 396. (2011). Acórdão do Tribunal Constitucional n°396/2011. Processo n° 72/2011, Relator: Conselheiro Joaquim de Sousa Ribeiro. Recuperado de: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110396.html

Alexy, R. (2003). Direitos Constitucionais, balanceamento e racionalidade. *Ratio Juris*, 16(2), 131-140.

Alvarenga, L. C. (2008). Discurso de justificação versus discurso de aplicação: em busca de uma interpretação coerente do Direito. *Direito e Política*, 3(3), 479-493.

Andrade, J. C, V. de. (2009). *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (4ª ed.). Coimbra: Almedina.

Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). Modelo de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83), 11-35. doi:10.7458/SPP2017839969.

Assembleia Constituinte. (1976). Constituição da República Portuguesa – V Revisão Constitucional. Recuperado de: http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html.

Aventar. (2011). *Memorando da Troika.* Recuperado de: https://aventar.eu/2011/05/04/memorando-da-troika-em-portugues/.

Azevedo, D. A. de. (2012). *Ao encontro dos princípios: Crítica à proporcionalidade como solução aos casos de conflito aparente de normas jurídicas.* (Especialização em Direito Público). Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF, Brasil.

Bache, I., & Flinders, M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31–51. doi: 10.1177/095207670401900103.

Barroso, L. R. (2008). Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista de Direito do Estado*, (13), 17-32.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: ISCSP.

Cairney, P. A. (2007). 'Multiple Lenses' Approach to Policy Change: The Case of Tobacco Policy in the UK. *Br Polit,* 2(1), 45–68. doi: 10.1057/palgrave.bp.420003.

Canotilho, J. J. G. (1993). *Direito constitucional.* (6ª ed). Coimbra: Almedina, D.L.

Carvalhal, A. P. (2012). *Crise econômica e redução dos salários em Portugal. Observatório Constitucional*. Recuperado de: https://www.conjur.com.br/2012-nov-03/observatorio-constitucional-crise-reducao-salarios-portugal.

Carvalho, O. (2013). O Estado de Necessidade Econômico-Financeiro e Direitos Fundamentais. *Revista InterSciencePlace*, 27(1), 163-213.

Coelho, C. C. B. P. (2017). O "Novo" Constitucionalismo em tempos de austeridade fiscal e o papel das cortes constitucionais no Brasil e em Portugal. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário,* 12(2), 32-75. doi: 10.18838/2318

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-24. doi: 10.1111/0952-1895.00121

Dworkin, R. (2005). *Uma Questão de Princípio*. (2ª ed.). São Paulo: Martins Fontes.

Günther, K. (1995) Legal adjudication and democracy: Some remarks on Dworkin and Habermas. *European Journal of Philosophy,* 3(1), 33-54. doi: 10.1111/j.1468-0378.1995.tb00038.x

Habermas, J. (2012). *Direito e democracia: Entre facticidade e validade* (vol I, 2ª ed.). Rio de Janeiro: Tempo brasileiro.

Hall.Furtado, M. (2019). O princípio fundamental da separação e interdependência de poderes e a crise económico-financeira: O Tribunal Constitucional Português. *Revista Lusófona de Economia e Gestão das Organizações.* Recuperado de: http://hdl.handle.net/10437/9966

Infoeuropa Biblioteca (s.d.). *Tradução do Conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de Política Económica.* Recuperado de: https://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA. Publico. (s.d.). Memorando Troika Anotado. Recuperado de: https://acervo.publico.pt/ economia/memorando-da-troika-anotado.

J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F.(2008) *Análisis y gestión de políticas pú-*

blicas. Barcelona: Editora Ariel.

Knill, C., & Tosun, J. (2012). *Public policy: A new introduction.* Londres: Palgrave Macmilla.

Leite, I. C., & Bastos, P. R. H. de O. (2018). Judicialização da saúde: Aspectos legais e impactos orçamentários. *Argumentum*, 10(1), 102-117. doi:10.18315/argumentum.v10i1.18659.

Maduro, M. P., Frada, A., & Pierdominici, L. (2017). A Crisis between Crises: Placing the Portuguese Constitutional Jurisprudence of Crisis in Context.. e-Pública: *Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(1), 05-42.

Martins, A. M. G. (2015). Constitutional Judge, Social Rights and Public Debt Crisis: The Portuguese Constitutional Case Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law,* 22(5), 678–705. doi:10.1177/1023263X1502200503

Mello, C. A. B. (1993). *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. São Paulo: Malheiros.

Memorandum of Economic and Financial Policies – MEFP. (2011). Recuperado de: https://aventar.eu/2011/05/04/memorando-da-troika-em-portugues/.

Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality – MoU. (2011). Recuperado de: https://infoeuropa.eurocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA.

Pereira, M. A. L. (2019). Crise económica e financeira: O enquadramento da sétima avaliação da troika ao programa de ajustamento português no Jornal de Negócios. *Revista Académica By: Estudos em Comunicação,* 1(28), 1-30.

Pipa, C. M. de A. S. R. (2015). *Diferenciação de salários entre sector público e privado - realidade ou ficção? O caso português* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, Portugal.

Pivetta, S. L. (2014). Direito Fundamental à Saúde: Regime jurídico, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: *Revista dos Tribunais.*

Ribeiro, G. A. (2014). O Constitucionalismo dos Princípios. In: G. A. Ribeiro & L. P. Coutinho (Eds.), *O Tribunal Constitucional e a Crise: Ensaios Críticos* (pp. 69-104). Coimbra: Almedina.

Rodrigues, M. L., & Silva, P. A. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (ESP1), 13-22.

Sarmento, D. (2009). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Silva, A. B., & Schulman, G. (2017). (Des)judicialização da saúde: Mediação e diálogos interinstitucionais. *Revista Bioética*, 25(2), 290-300. doi:10.1590/1983-80422017252189

Soares, H. (2013). Políticas públicas sociais e controle de constitucionalidade: Diálogos

luso-brasileiros. *Revista Jurídica,* 2(31), 149-177. doi:10.21902/revistajur.2316-753X.v2i31.594

Starke, J. (2016). *Generating Policy Change in Situations of Equilibrium: Shifting Discourse Networks in the Case of Wild Circus Animals in Germany,* Master Thesis Sustainable Development, M.Sc. Track: Environmental Governance Academic Year 2015/16, Universidade de Utrecht.

Thoenig, J. (2011). Institutional Theories and Public Institutions: New Agendas and Appropriateness. In B. Peters & J. Pierre (Eds.), *The Handbook of Public Administration* (pp. 185-101). New York: Sage.

Tribunal Constitucional. (2020). *Tribunal Constitucional Portugal.* Recuperado de: https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/home.html.

Urbano, M. B. (2013). Estado de Crise Económico-Financeira e o papel do Tribunal Constitucional. *Anais do VI Encontro de Professores Portugueses de Direito Público,* Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal.

Velano, E. M. (2011). *Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei tributária.* Curitiba: Juruá.

A ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL: SUGESTÕES PARA UMA REFORMA ADMINISTRATIVA MAIS EFICIENTE

The top salaries among Brazilian federal civil service: suggestions for a more efficient administrative reform

La élite salarial de la administración pública federal: sugerencias para una reforma administrativa más eficiente

RESUMO

Este artigo tem como objetivo a identificação e análise da elite salarial do funcionalismo público federal brasileiro. Por elite salarial, o trabalho compreende as categorias com maiores salários do Estado. Primeiro, a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), identificamos as ocupações mais bem remuneradas do conjunto do serviço público no ano de 2018, analisando suas características principais e em quais poderes e esferas se concentravam. Em seguida, utilizando dois critérios de corte distintos, a mediana salarial do Judiciário e o salário de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2018, verificamos também a evolução salarial da parcela com remunerações mais altas do serviço público federal nos últimos 20 anos. Em particular, focamos no estudo dos chamados supersalários, isto é, aqueles que superam a remuneração de juiz do STF. Demonstramos que, apesar de o poder mais numeroso em termos de vínculos empregatícios ser o Executivo, é o Judiciário que concentra a maior parte das ocupações da chamada elite salarial. Além disso, concluímos que, embora variável ao longo dos anos, o quantitativo dos chamados supersalários é menor do que o esperado no âmbito federal. Ainda assim, gera impacto fiscal relevante. Por fim, comparamos os achados à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 32/2020, fazendo sugestões para a construção de um projeto de reforma administrativa mais eficiente no combate a privilégios.

Palavras-chave: burocracia, elite salarial, remuneração no serviço público, reforma administrativa, reforma do Estado.

Wellington Nunes[1]
gton_nunes@yahoo.com.br
ORCID: 0000-0002-9344-7324

José Teles[2]
jose.mendes@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0002-9973-7373

[1] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, PR - PPGCP/UFPR
[2] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea

Submetido 05-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83013

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil)

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper analyzes the salary elite among Brazilian federal civil servants. We comprehend salary elites as the occupations with the highest salaries in the state. First, using data from Annual Social Inform (RAIS), we identified the top income occupations for all Brazilian civil service in 2018, analyzing its main characteristics, such as predominant branches and spheres of government. Next, using two different criteria, the income median of the judiciary branch and the salary of a member of the Brazilian Supreme Court (STF) in 2018, we verified the recent salary history of the highest income part of Brazilian federal civil servants in the last 20 years. We focused on the study of the so called "supersalários" (supersalaries), i.e., salaries that are higher than the salary of a member of the STF. Despite being the executive branch the one with most employees, we show that the judiciary branch is the one paying the highest salaries. Besides, we conclude that the amount of supersalaries is lower than expected in the federal sphere, even though it is still relevant for public budget. Finally, we compared the findings to the Proposal of Constitutional Amendment (PEC) 32/2020, suggesting ways of building an administrative reform that is more efficient towards fighting privileges in the public civil service.

KEYWORDS: *bureaucracy, salary elite, salaries in public civil service, administrative reform, state reform.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar y analizar la élite salarial de la función pública federal brasileña. Por élite salarial, el trabajo comprende las categorías con los salarios más altos en el Estado. En primer lugar, a partir de los datos de la Lista Anual de Información Social (RAIS), identificamos las ocupaciones mejor pagadas en el conjunto del servicio público en 2018, analizando sus principales características y en qué competencias y ámbitos se concentraban. Luego, utilizando dos criterios de corte distintos, el salario medio del Poder Judicial y el salario del Ministro del Tribunal Supremo Federal (STF) en 2018, también verificamos la evolución salarial de la porción con mayores remuneraciones del servicio público federal en los últimos 20 años. En particular, nos centramos en el estudio de los denominados supersalarios, es decir, aquellos que superan la retribución del juez del STF. Demostramos que, si bien el poder más numeroso en materia de vínculos laborales es el Ejecutivo, es el Poder Judicial el que concentra la mayoría de las ocupaciones de la llamada élite salarial. Además, llegamos a la conclusión de que, aunque variable a lo largo de los años, el número de los llamados supersalarios es menor de lo esperado a nivel federal. Aun así, tiene un impacto fiscal relevante. Finalmente, comparamos los hallazgos con la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 32/2020, haciendo sugerencias para construir un proyecto de reforma administrativa más eficiente para combatir los privilegios.

PALABRAS CLAVE: *burocracia, élite salarial, salarios del servicio público federal, reforma administrativa, reforma estatal.*

INTRODUÇÃO

A proposta de reforma administrativa (PEC 32/2020) enviada ao Congresso Nacional no dia 3 de setembro de 2020 levou quase dois anos para ficar pronta, mas ainda é muito genérica, carecendo de diretrizes estratégicas claras e de base empírica consistente. O argumento geral que tem sido utilizado para defender a proposta é que o setor público nacional, por ter crescido de maneira descontrolada nas últimas décadas e possuir remunerações exorbitantes quando comparadas com as do setor privado, ocuparia cada vez mais espaço no orçamento, ameaçando a solvência fiscal do Estado.

O problema principal é que esse argumento carece de um diagnóstico mais preciso e detalhado sobre o funcionalismo público nacional. Desde que a PEC 32/2020 foi enviada ao Congresso e pôde ser exposta ao escrutínio público, diversas publicações sobre o tema, na imprensa e em outros espaços, vêm questionando algumas noções genéricas nas quais ela se sustenta. Dessa forma, já se sabe que algumas das preconcepções que orientam a proposta não correspondem à realidade por pelo menos quatro razões.

Em primeiro lugar, a evolução do número de vínculos, no período 1986-2017, ocorreu sobretudo nas esferas estadual e municipal,

acompanhando a expansão da prestação de serviços (saúde, educação, e assistência social) à população (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, o emprego privado é dominante no país e cresce de maneira muito mais intensa do que o emprego no setor público (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Em terceiro lugar, não há crescimento acelerado das despesas em função do aumento do número de servidores: considerando o período 2006-2017, houve crescimento moderado das despesas com servidores civis da ativa nos três níveis federativos, mas estabilidade dessa despesa como proporção do PIB (Lopez & Cardoso Jr., 2020). Por fim, as discrepâncias entre as remunerações dos setores público e privado não são tão óbvias quanto sugerem comparações que se baseiam apenas em médias gerais para os dois universos. Ao serem levados em conta critérios como os níveis de qualificação das ocupações, há evidências de que: a remuneração do setor público nacional é imensamente heterogênea; as maiores discrepâncias em relação ao setor privado concentram-se entre os 10% mais bem pagos e nas carreiras jurídicas e de especialistas na organização da administração pública (Carvalho, 2020).

Isso posto, este texto tem por objetivo identificar a elite salarial do serviço público federal, quão numerosa ela é e qual o seu impacto fiscal. Utilizando dados de remuneração do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA), almejamos fornecer evidências acerca do estado atual do topo da pirâmide do funcionalismo público brasileiro, contribuindo para fundamentar o debate em torno da reforma administrativa.

Convém esclarecer que utilizamos o termo "elite" em sentido bem mais estreito do que normalmente ocorre nos trabalhos dessa agenda de pesquisa (por isso recorremos à expressão "elite salarial") – sem nos referirmos, por exemplo, ao *background* social e às carreiras políticas dos agentes. Uma síntese das exigências teóricas e metodológicas dessa agenda de pesquisa pode ser encontrada em Perissinotto e Codato (2015). Outras publicações sobre o assunto (*working papers, newsletters*, bancos de dados etc.) podem ser acessados no sítio do Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil: http://observatory-elites.org/.

Para analisar essa elite salarial, o texto tem três seções além desta introdução e de uma conclusão. Na primeira delas, lança-se um olhar comparativo sobre o emprego público no Brasil a partir de dados recentes: há hipertrofia no setor público nacional? Ele vem crescendo de maneira descontrolada? Na segunda parte, analisamos a distribuição das ocupações com maiores e menores remunerações médias em 2018 pelos três poderes e três entes federativos. Na terceira seção, procura-se identificar a elite salarial do funcionalismo público federal, sua localização na burocracia federal e estimar seu impacto fiscal. A última seção reúne os principais achados do estudo.

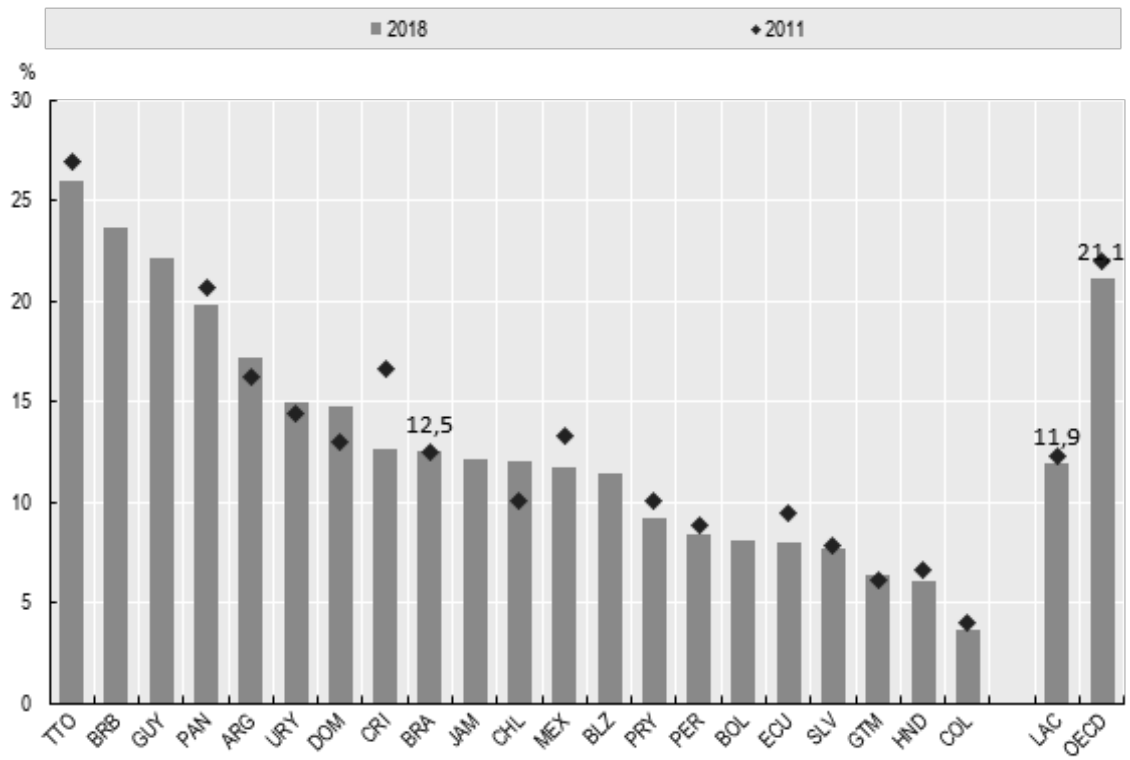
UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE O EMPREGO PÚBLICO NO BRASIL

A terceira edição do Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe, um projeto conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicada em março de 2020, oferece grande quantidade de evi-

dências quantitativas e qualitativas sobre o funcionamento dos governos da região. Um dos capítulos do documento oferece uma visão panorâmica sobre o emprego público nos países da América Latina e do Caribe (ALC), permitindo tanto a comparação entre eles quanto com a média dos países da OCDE.

A partir desse exercício comparativo é possível verificar duas coisas: se o lugar do emprego público no Brasil destoa de fato da realidade internacional, isto é, se há muito mais funcionários públicos aqui do que em outros lugares; e se houve crescimento acelerado desses números na última década, ou seja, se o emprego no setor público cresce mais no Brasil do que em outros países. Os dados estão nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1. Participação do emprego no setor público no emprego total, 2011 e 2018



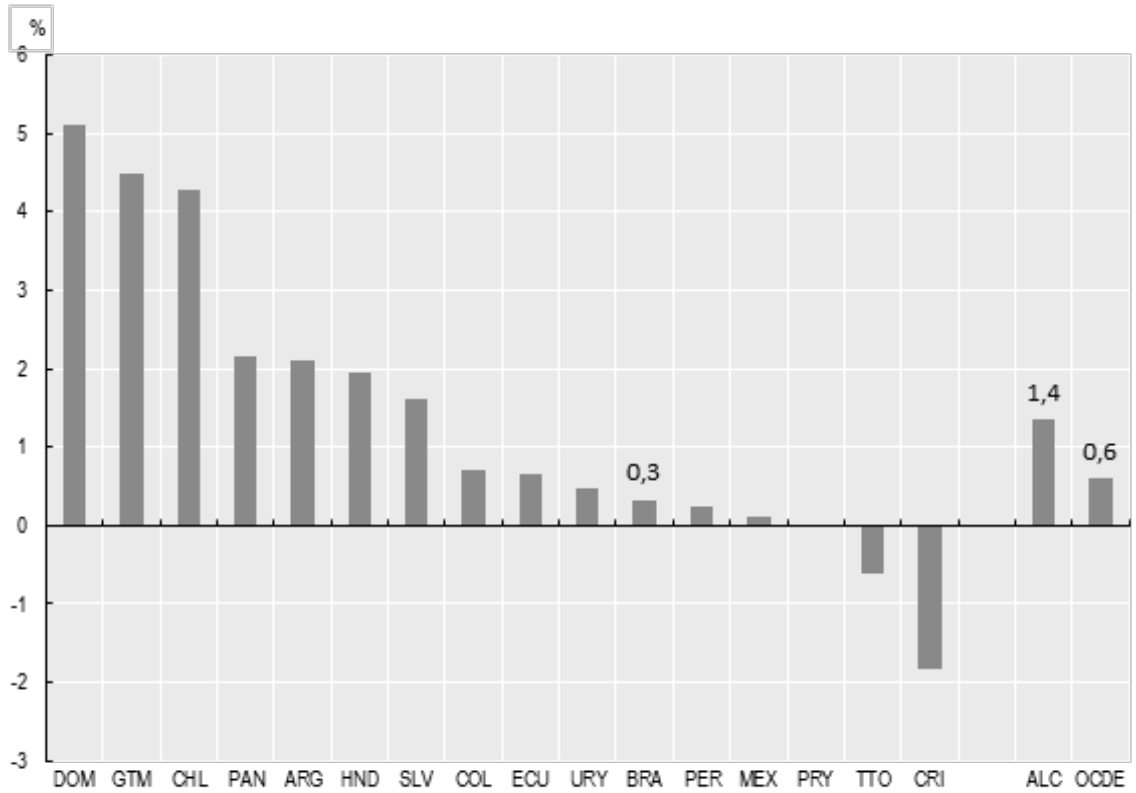
Fonte: OCDE (2020)

O Gráfico 1 mostra a participação que o emprego no setor público tem no emprego total para os anos de 2011 e 2018, em 21 países da América Latina e do Caribe (ALC) para os quais havia dados disponíveis. Duas informações se destacam. A primeira delas é que o Brasil não apenas está longe do grupo de países com as maiores proporções de emprego público em relação ao emprego total – como Trinidad e Tobago (25,9%), Barbados (23,6%) e Guiana (22,1%) – mas também está atrás de países como Argentina (17,2%) e Uruguai (15%). Com taxa de 12,5%, fazemos parte do grupo intermediário formado por Costa Rica (12,7%), Jamaica (12,1%), Chile (12%) e México (11,8) – grupo situado muito próximo à média dos países da região (11,9%) e bem distante da média da OCDE (21,1%).

A segunda informação a ser destacada é que não houve, para o caso brasileiro, crescimento no período considerado, ou seja, a proporção do emprego público no emprego total permaneceu exatamente a mesma entre 2011 e 2018. O Chile, por exemplo, saiu de 10% para 12%; a República Dominicana, de 13% para 14,8%; a Costa Rica, por sua vez, declinou de 16,7% para 12,7%, mas continua à frente do Brasil.

O Gráfico 2, por seu turno, mostra a taxa média de crescimento anual do emprego público para o período 2011-2018, em 16 países da região para os quais havia dados disponíveis. Nesse quesito, não apenas ficamos muito longe do grupo com as maiores taxas de crescimento, composto por República Dominicana (5,1%), Guatemala (4,5%) e Chile (4,1%), mas também do grupo intermediário, integrado por países como Panamá (2,1%), Argentina (2,1%), Honduras (2,0%) e El Salvador (1,6%). Exceção feita aos dois casos com média negativa (Trinidad e Tobago e Costa e Rica), o Brasil (0,3%) integra o grupo com as menores taxas de crescimento junto com Peru (0,2%) e México (0,1%) – taxas que estão bem abaixo da média para os países da América Latina e Caribe (1,4%) e da OCDE (0,6%).

Gráfico 2. Taxa média de crescimento anual do emprego no setor público (2011-2018)



Fonte: OCDE (2020).

Em suma, os dados produzidos pela OCDE e pelo BID permitem constatar duas coisas. Em primeiro lugar, não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE. Em segundo lugar, a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média da OCDE – que, por já possuírem setores públicos mais robustos do que os dos países latino-americanos e caribenhos, tendem a ter um crescimento mais lento nesse quesito. Os dados da OCDE, no entanto, mostram que as despesas com remunerações de servidores, como proporção do PIB em 2017, eram muito maiores no caso brasileiro (13,3%) do que a média tanto da ALC (8,9%) quanto da OCDE (9,2%) (OCDE, 2020, p. 68-69). Esses dados agregados, porém, não iluminam a conhecida heterogeneidade na remuneração do serviço público nacional, nem tampouco permitem localizar eventuais privilégios. Procuramos avançar nessas questões nas seções seguintes.

ILUMINANDO AS DESIGUALDADES DO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

As constatações da seção anterior –não há hipertrofia no setor público nacional e o crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve bem abaixo das médias observadas na ALC e na OCDE – não dizem nada sobre os níveis de remuneração praticados por aqui. Para avançar nessa direção, analisamos a seguir as diferenças salariais entre as ocupações com vencimentos médios mais altos e mais baixos do funcionalismo público. Primeiro, para o conjunto do funcionalismo público nos três poderes e três níveis federativos, e, logo após, apenas para a esfera federal. Utilizamos dados da RAIS do ano de 2018. As ocupações são referentes à classificação da CBO 2002. Incluímos apenas ocupações com pelo menos cem vínculos ativos naquele ano e todas as remunerações foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019.

Das dez ocupações mais bem remuneradas do serviço público brasileiro, sete estão na esfera federal e oito estão no Poder Judiciário. É o que mostra a Tabela 1, que indica ainda que são as carreiras jurídicas as que têm maiores vencimentos médios. Entre as dez, apenas auditor-fiscal da Receita Federal não é uma atividade vinculada à área do Direito. Todas as remunerações foram deflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2019.

Tabela 1. Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R$)
Estadual	Judiciário	Procurador de justiça	40.039
Federal	Judiciário	Procurador regional da República	37.372
Federal	Judiciário	Procurador regional do trabalho	35.637
Estadual	Executivo	Procurador de justiça	34.840
Federal	Judiciário	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Superior Tribunal do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de Direito	34.125
Federal	Judiciário	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Estadual	Executivo	Auditor-fiscal da receita federal	32.608

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Ampliando o escopo para as 20 carreiras com maiores salários médios em 2018, as tendências observadas mantêm-se: 65% das ocupações são vinculadas ao Judiciário, 20% ao Executivo e 15% ao Legislativo. Além disso, 55% delas atuam em âmbito federal e 45%, estadual. Não havia nenhuma ocupação vinculada à esfera municipal entre os 20 maiores salários médios em 2018. É nessa esfera que se concentra a maior parte dos vínculos públicos: em 2017, 57% deles estavam ligados aos municípios.

Quando observamos os salários da base da pirâmide do funcionalismo, as características observadas invertem-se. O poder predominante é o Executivo. Todas as dez ocupações com menores remunerações médias em 2018 estão vinculadas a esse poder. Sete delas estão no âmbito municipal e três no estadual, refletindo o quanto a esfera mais numerosa do serviço público é, também, aquela que apresenta os menores salários médios. Essas ocupações são, em geral, prestadores de serviços operacionais, a exemplo do monitor de transporte escolar, cozinheiro e garçom.

Tabela 2. Dez menores remunerações mensais médias do serviço público (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R$)
Municipal	Executivo	Cozinhador de carnes	1.145
Estadual	Executivo	Instrutor de cursos livres	1.134
Municipal	Executivo	Monitor de transporte escolar	1.131
Municipal	Executivo	Assistente técnico de seguros	1.128
Municipal	Executivo	Cozinheiro do serviço doméstico	1.108
Municipal	Executivo	Artesão modelador (vidros)	1.107
Municipal	Executivo	Vassoureiro	1.106
Municipal	Executivo	Garçom (serviços de vinhos)	1.040
Estadual	Executivo	Gestor em segurança	890
Estadual	Executivo	Supervisor de crédito e cobrança	359

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Analisando as 20 ocupações com menores remunerações médias, o cenário mantém-se: 75% d está vinculada à esfera municipal e 25% à estadual. Não havia, portanto, nenhum cargo federal entre as menores remunerações do serviço público brasileiro em 2018. Ademais, todas as 20 estavam vinculadas ao Poder Executivo. O Executivo municipal, portanto, principal prestador de serviços diretos à população brasileira, era, em 2018, aquele que concentrava os menores salários médios do Estado.

Considerando apenas o nível federal, das dez ocupações mais bem remuneradas, nove estão no Judiciário e uma no Legislativo. A maior remuneração média está no Judiciário: é a ocupação de procurador regional da República, R$ 37.372,00. No Legislativo, a única ocupação presente entre as dez com maiores remunerações no nível federal é a de dirigente do serviço público, com remuneração média de R$ 32.170,00 (Tabela 3).

Tabela 3. Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R$)
Federal	Judiciário	Procurador regional da República	37.372
Federal	Judiciário	Procurador regional do trabalho	35.637
Federal	Judiciário	Procurador da República	34.657
Federal	Judiciário	Ministro do Superior Tribunal do Trabalho	34.292
Federal	Judiciário	Juiz de Direito	34.125
Federal	Judiciário	Procurador do trabalho	33.456
Federal	Judiciário	Juiz do trabalho	32.639
Federal	Judiciário	Juiz federal	32.302
Federal	Legislativo	Dirigente do serviço público federal	32.171
Federal	Judiciário	Promotor de justiça	31.778

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Quando ampliamos o escopo de análise para as 20 maiores remunerações, porém, o cenário de predominância absoluta do Judiciário entre os salários mais altos é matizado. Ocupações vinculados ao Executivo passam a ser predominantes, com 50%, seguidas pelo Judiciário, com 45% e, finalmente, o Legislativo, com apenas uma ocupação, ou 5%. São responsáveis por esse aumento da presença do Executivo ocupações como a de delegado de polícia, com remuneração média de R$ 29.982,00, e a de auditor fiscal do trabalho, com remuneração média de R$ 29.264,00. Esses números indicam que, ao menos no âmbito federal, o Executivo concorre com o Judiciário entre as ocupações com as remunerações mais altas. O salário médio de ocupações como a de juiz do trabalho, sétima ocupação com remuneração federal mais alta em 2018, é superior ao de algumas das funções políticas mais elevadas da República, como a de ministro de Estado, 15.ª colocada no *ranking*.

Entre as dez ocupações com as menores remunerações médias da União, há majoritariamente prestadores de serviços auxiliares, como assistente de laboratório e auxiliar de escritório, e serviços operacionais, como serventes de obras. O menor salário médio do nível federal era o de auxiliar de cartório, no valor de R$ 1.460,00. O décimo menor era o de desenhista detalhista, com remuneração média de R$ 3.734,00. O vencimento médio de um desenhista detalhista é 8,5 vezes menor que o de um promotor de justiça, o décimo mais alto no nível federal.

Oito das dez menores remunerações estavam no Executivo e duas no Judiciário. Levando em consideração as 20 menores remunerações, o quadro mantém-se, com o Executivo com 90% das ocupações e o Judiciário, 10%. Situação contrastante, portanto, com o topo superior da pirâmide remuneratória da União, no qual o Judiciário tem grande participação. O Legislativo é pouco representado no topo e não aparece na base.

Tabela 4. Dez menores remunerações mensais médias do serviço público federal (2018)

Esfera	Poder	Ocupação	Remuneração Média (R$)
Federal	Executivo	Desenhista detalhista	3.734
Federal	Executivo	Procurador federal	3.638
Federal	Executivo	Servente de obras	3.560
Federal	Executivo	Administrador de edifícios	3.424
Federal	Executivo	Assistente de laboratório industrial	3.276
Federal	Executivo	Faxineiro	3.084
Federal	Judiciário	Auxiliar de escritório	2.890
Federal	Executivo	Entrevistador censitário e de pesquisas amostRAIS	2.220
Federal	Executivo	Supervisor de entrevistadores e recenseadores	1.621
Federal	Judiciário	Auxiliar de cartório	1.460

Fonte: Elaboração própria, com dados da RAIS 2018 organizados pelo Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Em suma, há dois aspectos principais a serem destacados aqui. O primeiro é a expressiva participação do Judiciário entre as ocupações com maiores remunerações médias. Das dez ocupações com maiores remunerações médias em 2018 no conjunto do funcionalismo, oito estavam vinculadas a esse poder. No nível federal, a participação do Judiciário era de nove das dez ocupações com vencimentos mais elevados. Na base da pirâmide, diferentemente, o Judiciário não aparece. Esses dados indicam uma grande participação do Judiciário entre as ocupações com altos salários no funcionalismo público, a despeito de ser o Executivo o poder responsável por prestar a maior quantidade de serviços e, de longe, o mais numeroso. Em 2018, o Executivo tinha 620.857 vínculos civis ativos e 4.214 ocupações, enquanto o Judiciário tinha 139.318 vínculos ativos e 454 ocupações. Por um lado, isso pode estar relacionado à maior variedade de ocupações existentes no Executivo. Por outro, nem sequer as ocupações de maior complexidade desse poder estão presentes em proporção semelhante à do Judiciário entre as maiores remunerações do setor público.

O segundo aspecto relevante é o predomínio das ocupações da esfera federal entre as maiores remunerações, o que é explicado, entre outros fatores, pela maior escolaridade média dos trabalhadores desse nível (Lopez & Guedes, 2019). Das dez ocupações com maiores vencimentos médios, sete estavam vinculadas à União, em 2018, três

aos Estados e nenhuma aos municípios. De forma oposta, entre as dez menores remunerações médias, sete eram municipais, três estaduais e nenhuma federal. De fato, apesar de ser a esfera com mais vínculos ativos e que mais presta serviços diretos à população, os municípios apresentam remunerações médias inferiores aos Estados, enquanto estes ficam atrás da União (Lopez & Guedes, 2019). Tendo em vista que as maiores remunerações se concentram na esfera federal, passamos, então, a analisá-la mais detidamente.

EM BUSCA DA ELITE SALARIAL DO FUNCIONALISMO PÚBLICO FEDERAL

A seção anterior identificou as ocupações mais bem remuneradas do serviço público brasileiro, além de contribuir para a compreensão de sua diversidade e complexidade, apresentando a desigualdade que existe entre as maiores e menores remunerações. As primeiras concentram-se no Judiciário e no nível federal e as segundas no Executivo e nos municípios.

Dito isso, é importante considerar que, mesmo quando se analisa apenas o âmbito federal, a heterogeneidade salarial entre os servidores ainda é imensa (Lopez & Guedes 2019) e, por causa disso, propostas de ajustes paramétricos (como a PEC 32/2020) tendem, por um lado, a não obter resultados significativos na diminuição das desigualdades entre as carreiras, e por outro, a comprometer a prestação de serviços à população (*c.f.* Carvalho, 2020; Costa, Silveira, Azevedo, Carvalho, & Barbosa 2020). Dessa forma, se o objetivo for, de fato, combater privilégios existentes no setor público, a primeira coisa a ser feita deveria ser identificá-los com precisão.

O objetivo desta seção é justamente avançar nessa direção. Para tanto, utilizamos uma base de dados produzida a partir da RAIS, contida no Atlas do Estado Brasileiro, que dispõe de informações relativas aos vínculos de trabalho ativos e permanentes no setor público federal civil brasileiro, nos três poderes, para os anos de 2000, 2005, 2010, 2015 e 2018. Foram considerados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na RAIS: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. (para a lista completa, ver RAIS 2019, p. 37-38).

Proporção de vínculos federais acima da mediana do Judiciário

O primeiro exercício para tentar identificar a elite salarial no funcionalismo público federal foi considerar apenas os vínculos com remunerações acima da mediana do Judiciário – que, como se sabe, é a maior entre os três poderes da República, e cujas distâncias em relação ao Executivo e ao Legislativo vem aumentando desde 2005 (Gráfico 3). Foram selecionados, então, apenas os vínculos civis do poder público federal cujas remunerações mensais médias, no ano em questão, eram superiores à mediana do Judiciário no mesmo ano. Todas as remunerações médias mensais, por ano, foram corrigidas pelo INPC de dezembro 2019 e incluem eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Os valores das respectivas medianas estão na Tabela 1.

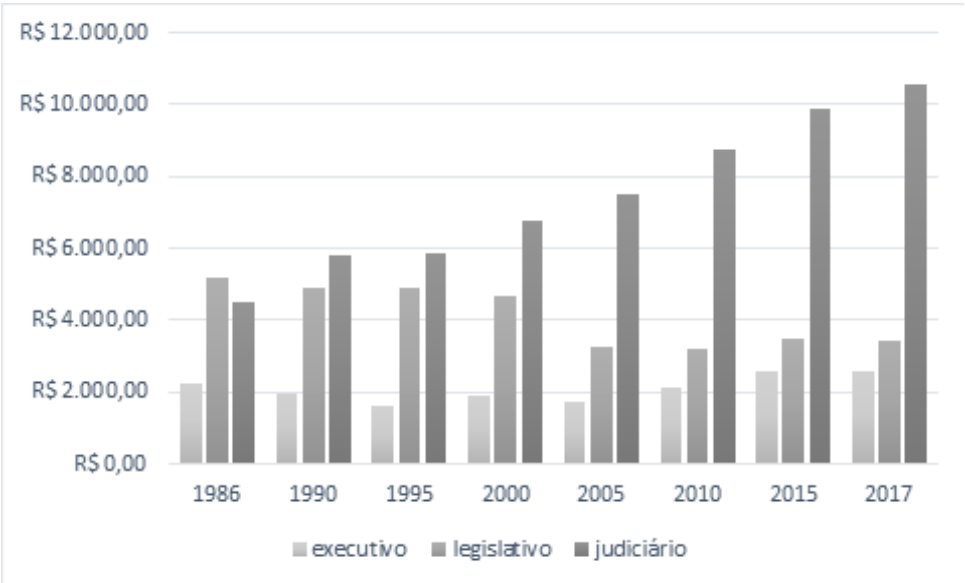
Tabela 5. Remuneração do Poder Judiciário (medianas)

Ano	Remuneração do Judiciário (mediana)
2018	R$ 13.589,00
2015	R$ 13.106,00
2010	R$ 14.565,00
2005	R$ 12.238,00
2000	R$ 11.222,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

Olhando para os valores relacionados na Tabela 1, percebe-se muito claramente que, embora estejamos tratando de níveis de remuneração bastante razoáveis para os padrões brasileiros, não é possível identificar a elite salarial do funcionalismo público federal utilizando como critério a mediana do Judiciário. Ainda assim o exercício é útil analiticamente, pois permite uma primeira aproximação acerca da distribuição dos níveis de remuneração entre os três poderes.

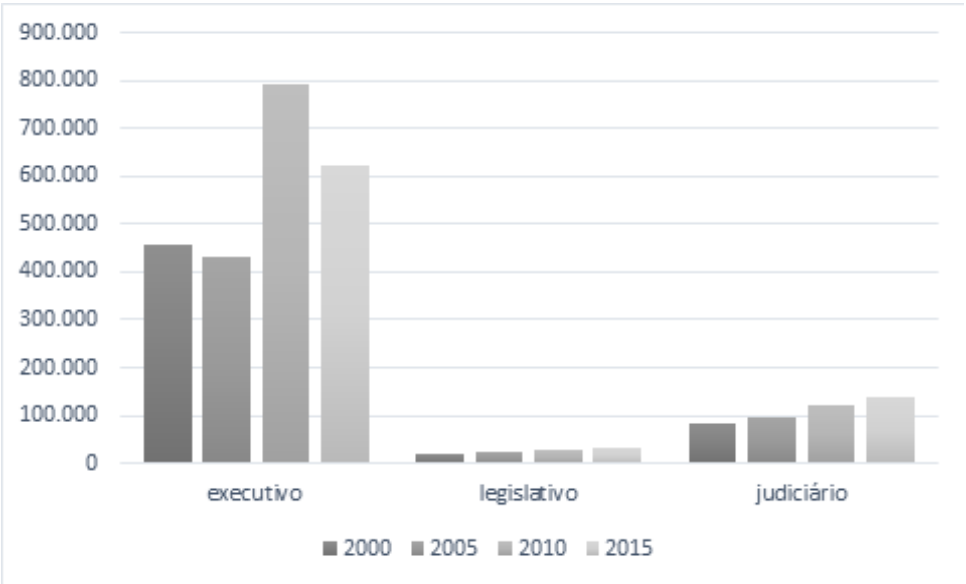
Gráfico 3. Evolução das medianas de remuneração nos três poderes (1986-2017)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Para avançar nessa direção, é preciso ter em conta que a quantidade de vínculos é muito distinta entre os três poderes (Gráfico 4). Isso significa que a comparação metodologicamente mais adequada não é entre a quantidade absoluta de vínculos acima da mediana em cada um dos poderes, mas entre suas respectivas proporções, isto é, a taxa de vínculos acima da mediana em cada um deles. Dito de outro modo, considerar o número de vínculos acima da mediana sem levar em conta a quantidade total de vínculos em cada poder da República enviesaria as informações em desfavor daqueles mais numerosos (Executivo e Judiciário).

Gráfico 4. Total de vínculos civis ativos no âmbito federal por poder em anos selecionados (em milhares)

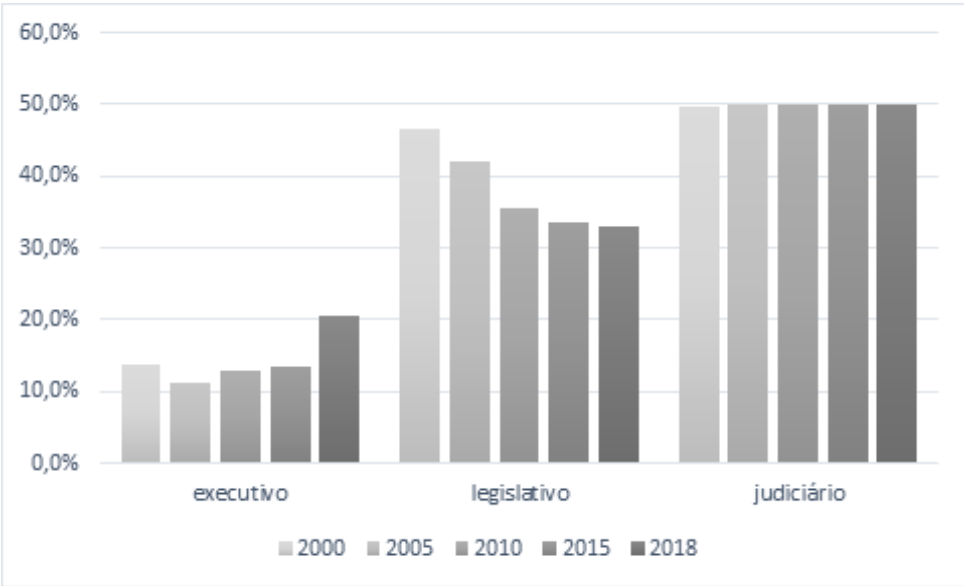


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Isso posto, o Gráfico 5 mostra a proporção de vínculos, em cada poder, acima da mediana para anos selecionados (2000, 2005, 2010, 2015 e 2018). O primeiro aspecto a ser notado é que a grande maioria dos servidores públicos federais possui remunerações inferiores à mediana do Judiciário. No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no ano de 2018, representava 1/5 do total (20,5%) – logo, 4/5 dos vínculos tinham remunerações que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, pouco acima dos 10%.

Mesmo no caso do Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana. No caso do Judiciário, obviamente, a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Gráfico 5. Proporção de vínculos acima da mediana do Judiciário, por poder, em anos selecionados



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

Na comparação entre os poderes da República, por sua vez, fica claro que a proporção de vínculos acima da mediana é muito maior no Legislativo e principalmente no Judiciário, que possui o triplo da proporção observada no Executivo. Além disso, a tendência no caso do Legislativo é de queda, o que corrobora a informação já amplamente difundida de que os níveis de remuneração no Judiciário são os mais elevados entre os três poderes. Esses dados corroboram evidências de outros estudos acerca do custo do poder Judiciário. Da Ros (2015), por exemplo, mostrou que o custo do sistema de justiça brasileiro, que inclui também o MP, as defensorias e advocacias públicas, é bastante elevado para os padrões internacionais.

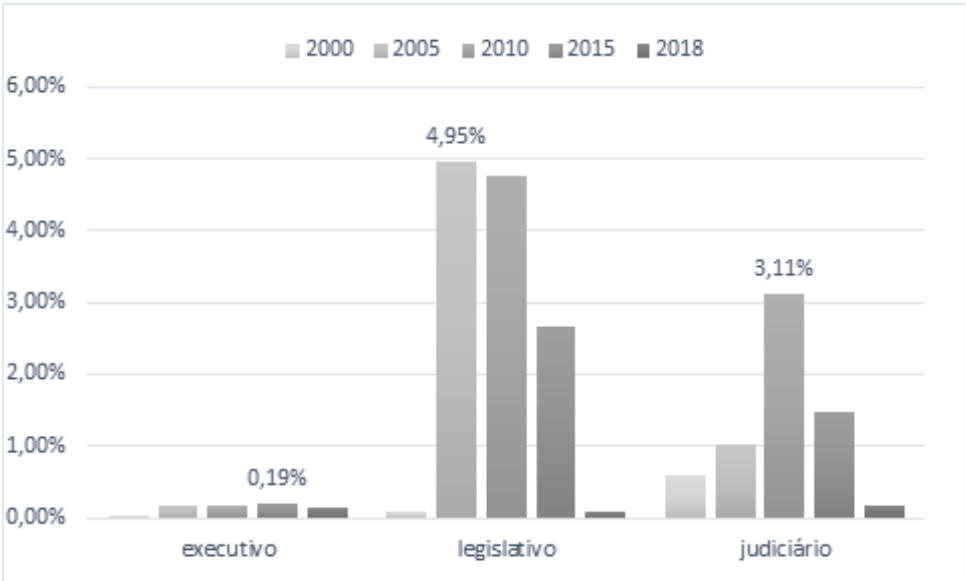
Proporção de supersalários no funcionalismo público

Ainda que a mediana do Judiciário seja a mais elevada entre os três poderes, seu valor em 2018 era R$ 13.589,00 – incluídos aí eventuais bonificações, remunerações por desempenho, venda de licenças acumuladas, entre outros. Embora estejamos tratando de remunerações elevadas – em um país onde a renda média do trabalho é pouco superior aos R$ 2.200,00 – essa não é, parece claro, a elite salarial do funcionalismo público federal. Em outros termos, a mediana do Judiciário como linha de corte pode ser um bom ponto de partida, mas não de chegada. Um critério bem mais exigente do que esse é o teto do funcionalismo público – dado constitucionalmente pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, o critério utilizado aqui foi adotar como ponto de corte o subsídio mais alto recebido por um ministro em 2018, a preços de dezembro de 2019. A partir daí, o procedimento foi o seguinte: foram considerados apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio

mais alto recebido por um ministro do STF em 2018 (R$ 40.501,00, corrigido pelo INPC de dezembro de 2019). Todas as remunerações médias também foram consideradas a preços de dezembro de 2019. Aqui também foram considerados, além da remuneração base, os demais valores contemplados na RAIS: adicionais, suplementações, gratificações, bônus por produtividade, licenças-prêmio, férias, décimo terceiro etc. Ainda assim, boa parte dos chamados penduricalhos não é declarada na RAIS, de modo que é possível que as quantidades de supersalários encontradas estejam subestimadas.

Utilizando esse critério, a quantidade de vínculos com os chamados supersalários não é tão grande quanto muitas vezes se imagina. Ao contrário, trata-se de um grupo bastante minoritário, isto é, uma verdadeira elite em termos remuneratórios.

Gráfico 6. Proporção de vínculos civis ativos com supersalários do funcionalismo público federal



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA.

O Gráfico 6 mostra a proporção de vínculos civis federais ativos com supersalários, por poder da República, para os mesmos anos utilizados anteriormente, e, como se nota, há imensa discrepância entre eles: Judiciário e Legislativo tinham, proporcionalmente, muito mais vínculos acima do limite constitucional do que o Executivo. Neste, o maior valor da série foi de 0,19% em 2015; já no Legislativo essa proporção atingiu 4,95% em 2005 e ficou muito próximo disso (4,75%) em 2010, enquanto no Judiciário o maior valor da série foi de 3,11% em 2010. Por outro lado, também é possível perceber que os supersalários têm tendência de queda nos três poderes: no Legislativo desde 2010 e no Judiciário e no Executivo desde 2015. Portanto, não se trata de argumentar que a proporção de vínculos públicos federais com supersalários seja irrelevante; trata-se, sim, de dar ao fenômeno a relevância que ele de fato possui. Para isso, verificamos a evolução tanto da quantidade de vínculos acima do teto de 2018 quanto do impacto fiscal médio dessas remunerações nas duas últimas décadas. Os números estão na Tabela 6.

Tabela 6. Evolução numérica e do impacto fiscal dos supersalários federais

Ano	Total de vínculos	Remuneração média mensal	Valor acima do teto de 2018	Custo anual médio por vínculo	Custo médio total no ano
2000	725	R$ 44.357,05	R$ 3.855,94	R$ 50.127,22	R$ 36.342.234,50
2005	2974	R$ 47.649,44	R$ 7.148,33	R$ 92.928,29	R$ 276.368.734,46
2010	6553	R$ 47.610,26	R$ 7.109,15	R$ 92.418,95	R$ 605.621.379,35
2015	4109	R$ 47.951,82	R$ 7.450,71	R$ 96.859,23	R$ 397.994.576,07
2018	1248	R$ 54.973,98	R$ 14.472,87	R$ 188.147,31	R$ 234.807.842,88

Fonte: Elaboração própria, com dados do Atlas do Estado Brasileiro (IPEA)

É possível perceber duas tendências muito claras. A primeira é de crescimento tanto no número total de vínculos com supersalários, quanto no seu custo médio total por ano, entre 2000 e 2010: o primeiro cresce quase dez vezes e o segundo quase 20. A segunda tendência é de queda nesses indicadores: em relação a 2010, o número total de vínculos recua cerca de 80%, enquanto o custo médio anual declina pouco mais de 60%. Por outro lado, tanto o valor médio acima do teto de 2018 quanto o custo médio anual por vínculo acima do teto crescem de maneira significativa durante todo o período, o que indica que o impacto fiscal dos supersalários diminuiu em 2015 e em 2018 em função da redução no número de vínculos acima do teto – e não porque as remunerações daqueles que ganham acima desse limiar estejam diminuindo.

Adicionalmente, é preciso ter em conta que a Tabela 2 apresenta apenas uma estimativa superficial. Por se basear na média das remunerações recebidas nos anos em questão, essa estimativa subestima o impacto fiscal real. Da mesma forma, considerou-se neste trabalho, como já foi dito, apenas os vínculos civis ativos do setor público federal, sem levar em conta, portanto, os servidores dos Estados, dos municípios e das Forças Armadas. Isso significa que o impacto fiscal dos supersalários é maior do que sugere o exercício feito aqui.

Em suma, ainda que a proporção de supersalários no funcionalismo público federal seja pouco expressiva numericamente, três aspectos precisam ser levados em conta. O primeiro é o potencial distorcivo que essas remunerações possuem: em 2010, os 6.553 vínculos com supersalários custaram aos cofres públicos mais de R$ 600 milhões. O segundo aspecto a ser considerado é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos acima do teto de 2018, e não com a queda das remunerações que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo avançou mais de 270% entre 2000 e 2018. Por fim, é preciso enfatizar que os supersalários (em qualquer quantidade) afrontam diretamente o artigo 37 da Constituição Federal:

> A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais

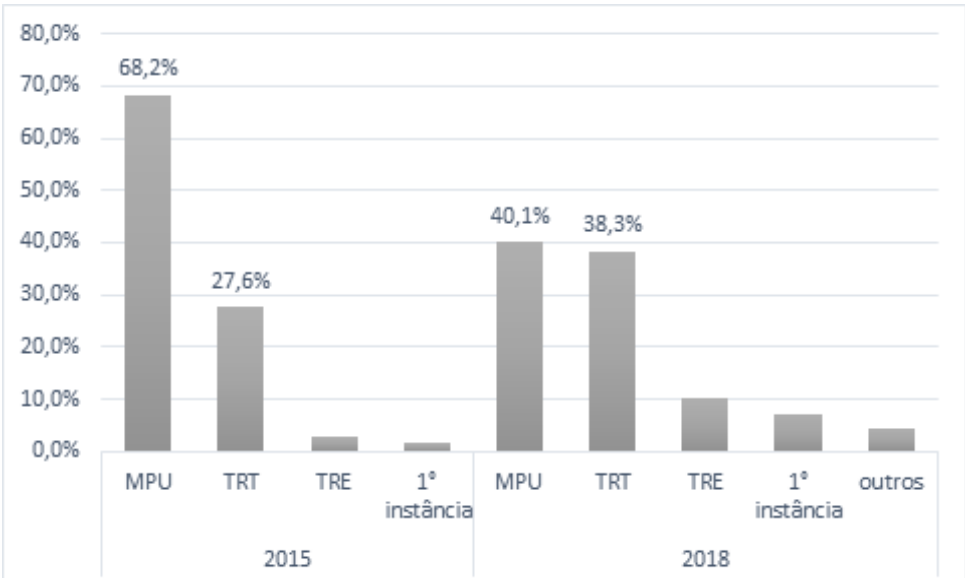
> agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (Art. 37, XI).

Dito de outro modo, se o objetivo de uma eventual reforma administrativa for, de fato, combater privilégios, os supersalários do funcionalismo não podem ficar de fora. A efetiva aplicação do teto salarial, aliás, dispensa qualquer mudança constitucional, já que o limite está inscrito na Carta, como vimos. O PL6726/2016, que já tramitou no Senado em 2017, recentemente entrou em discussão na Câmara dos Deputados. Um dos aspectos fundamentais do projeto original é que, além do salário-base, indenizações, subsídios, verbas de representação, abonos, gratificações, prêmios, horas-extras, auxílios moradia etc. também passem a fazer parte do cálculo para o teto remuneratório constitucional, o que contribuiria para a efetiva aplicação do dispositivo constitucional.

Localizando a elite salarial do funcionalismo público federal

É possível ajustar o foco da análise para identificar os órgãos, definidos com base na razão social dos empregadores, pelos quais está distribuída a elite salarial do funcionalismo público federal. De maneira mais específica, é possível desagregar os dados do Gráfico 6 pelos órgãos públicos aos quais pertencem os vínculos com supersalários. Isso feito, percebe-se muito claramente que, dentro de cada um dos poderes, há grande concentração dos vínculos com altíssimas remunerações. Os Gráficos 7, 8 e 9 mostram esses dados, por poder da República, para os anos de 2015 e 2018.

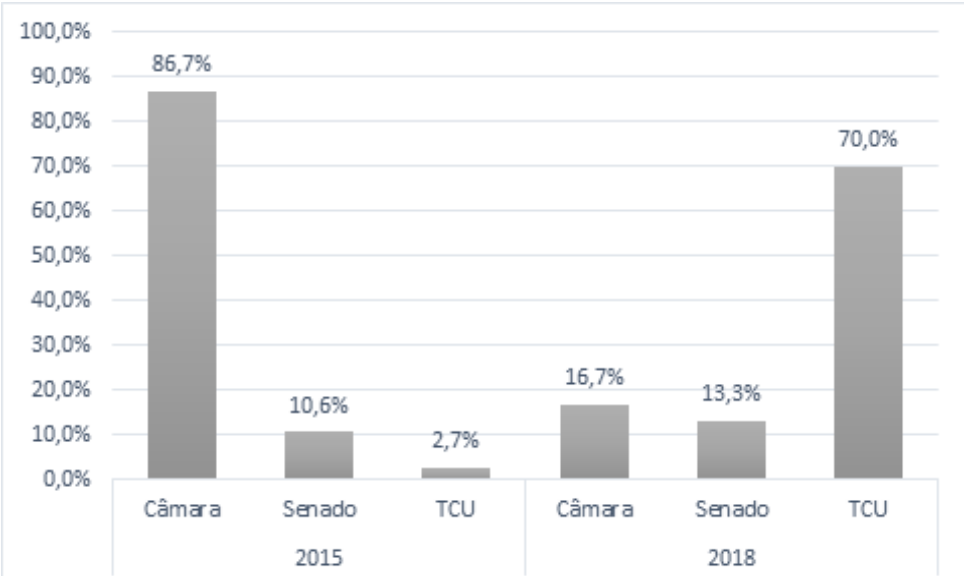
Gráfico 7. Distribuição dos supersalários por órgãos do Judiciário e MPU



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

Começando pelos órgãos do sistema de justiça, o Gráfico 7 mostra que o Ministério Público da União (MPU) respondia por 68,2% dos vínculos acima do limite constitucional em 2015; outros 27,6% estavam nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT); Tribunais Regionais Eleitorais (TRE) tinham 2,6% e a Justiça Federal de Primeira Instância, 1,6%. No ano de 2018, a distribuição muda um pouco, mas os mesmos dois órgãos continuam respondendo pela grande maioria dos supersalários: dos 227 vínculos com altíssimas remunerações localizados no Judiciário, 91 (40,1%) estavam no MPU e 87 (38,3%) nos TRTs; os Tribunais Regionais Eleitorais e a Justiça de Primeiro Grau, por sua vez, quadruplicaram suas participações, passando a 10,1% e a 7%, respectivamente. O que, no entanto, não muda o fato de que dois órgãos apenas (MPU e TRTs) concentravam quase 4/5 dos supersalários do Judiciário em 2018; no mesmo ano, o total de vínculos desses dois órgãos somados representavam 47% (65.131) do total de vínculos ativos no sistema de justiça (Judiciário e MPU).

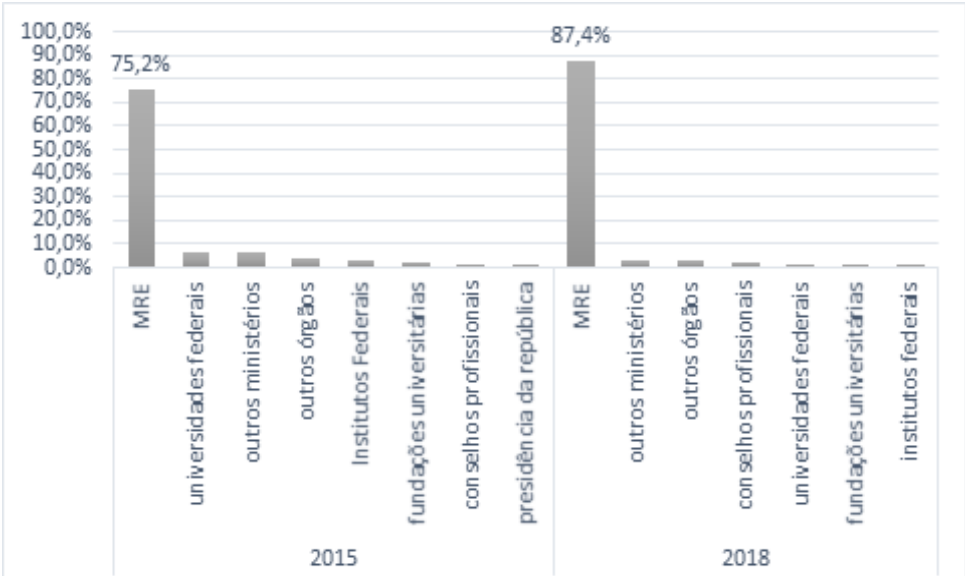
Gráfico 8. Distribuição dos supersalários por órgãos do Legislativo e TCU



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

O Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e por um órgão auxiliar de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU), que, portanto, concentravam a totalidade dos vínculos acima do teto, tanto em 2015 quanto em 2018. No primeiro caso, a Câmara respondia por impressionantes 86,7% dos supersalários no Legislativo; Senado e TCU tinham 10,6% e 2,7%, respectivamente. Em 2018 a concentração manteve-se, mas passou a residir no TCU (70%); na Câmara dos Deputados, por sua vez, a proporção de vínculos acima do limite constitucional reduziu-se drasticamente, para 16,7%, enquanto no Senado houve leve incremento, passando a 13,3%. É interessante notar que a mudança nos lócus de concentração dos salários mais elevados da Câmara para o TCU, entre 2015 e 2018, coincide com o período no qual os órgãos de controle ganharam imenso prestígio – na esteira dos desdobramentos da Operação Lava Jato. Também vale ter em conta que o número total de vínculos no TCU (2.456), em 2018, era muito menor do que no Senado (6.666) e, principalmente, na Câmara (19.587).

Gráfico 9. Distribuição dos supersalários por órgãos do Executivo



Fonte: elaboração dos autores a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro, IPEA

No caso do Executivo, por ter uma quantidade absoluta de vínculos muito maior do que os outros dois poderes, a concentração é ainda mais impressionante. O Gráfico 9 mostra que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) respondia por 894 dos 1.189 supersalários que havia no Executivo em 2015, o que equivale a 75,2%. Supreendentemente, em 2018 a concentração aumentou: naquele ano, o MRE concentrava 866 dos 991 vínculos acima do teto existentes no Executivo; incríveis 87,4%. Em outros termos, enquanto 3/4 dos supersalários do Executivo estavam no MRE em 2015, em 2018 essa concentração ultrapassa 5/6. Uma possível explicação aqui é o fato de boa parte dos servidores do Itamaraty serem remunerados em moedas estrangeiras, quase sempre valorizadas em relação ao real.

Em suma, a elite salarial do funcionalismo público federal é facilmente identificável: concentra-se principalmente no Ministério Público da União, tribunais regionais e superiores, na Câmara dos Deputados, no Senado, no Tribunal de Contas da União e no Ministério das Relações Exteriores. Em outros termos, são procuradores, desembargadores, juízes, ministros, diplomatas – categorias profissionais que, como sabemos, não estão incluídas na proposta de reforma administrativa enviada ao Congresso. Incluí-las é necessário se o objetivo for, de fato, atacar os privilégios no serviço público nacional.

CONCLUSÃO

Com o intuito de contribuir para o debate em torno de uma eventual reforma administrativa no Brasil, este estudo teve como objetivo principal identificar a elite salarial do serviço público federal. Isso precisa ser feito porque, tanto na proposta de reforma enviada ao Congresso (PEC 32/2020) quanto no discurso predominante no governo, o servidor público é tratado de forma simplista, como uma categoria homogênea de privilegiados que atrapalha o desenvolvimento nacional. A realidade, no entanto, é bem diferente.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que a evolução do número de vínculos públicos nas últimas três décadas esteve majoritariamente localizada nos estados e municípios brasileiros, respondendo à exigência constitucional de oferta de bens públicos à população – notadamente saúde, educação e seguridade social (Lopez & Guedes 2019). Em segundo lugar, como visto na segunda seção deste texto, quando se compara a situação do emprego público no Brasil com a observada nos países da América Latina e do Caribe (ALC) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), o argumento do número excessivo de servidores não se sustenta. Mais especificamente, os dados produzidos pela OCDE e pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), publicados em 2020 (gráficos 1 e 2), mostram que: não há hipertrofia no setor público nacional, ou seja, o emprego público por aqui encontra-se muito próximo à média dos países da região e bem abaixo da média dos países da OCDE; a taxa de crescimento do emprego público no Brasil na última década esteve entre as mais baixas dos países da ALC, ficando abaixo inclusive da média dos países da OCDE – que, por possuírem setores públicos mais estruturados do que os dos países da América Latina, tendem a ter um crescimento mais lento nesse quesito.

Em terceiro lugar, as ocupações com maiores remunerações concentram-se no nível federal e no Poder Judiciário. São juízes, desembargadores e procuradores, categorias excluídas do atual projeto de reforma administrativa. A base da pirâmide, por outro lado, é constituída pelos servidores que atuam na ponta, nos municípios, prestando serviços diretos à população. Estes, que são a maioria do funcionalismo, estão muito distantes dos supersalários recebidos pela elite do serviço público federal.

Em quarto lugar, mesmo no âmbito federal, tido muitas vezes como uma espécie de ilha de privilegiados, a imensa maioria dos vínculos possuem remuneração abaixo da mediana do Judiciário (Gráfico 5). No caso do Executivo, mesmo quando a proporção de vínculos acima desse limiar atingiu seu nível mais alto, no de 2018, representava 1/5 do total (20,5%), ou seja, 4/5 dos vínculos tinham remunerações médias que estavam abaixo disso; nos outros anos considerados, as proporções eram ainda menores, ficando pouco acima dos 10%. No que se refere ao Legislativo, que tem proporções de vínculos acima da mediana bem superiores às do Executivo em todos os anos observados, elas estiveram invariavelmente abaixo de 50% e com viés de queda desde 2000: em 2018, a proporção observada foi de 33,1%, ou seja, 2/3 dos vínculos estavam abaixo da mediana. Apenas no caso do Judiciário, obviamente (já que o ponto de corte utilizado foi a mediana das remunerações deste poder), a proporção de vínculos acima da mediana representa 50% do total em todos os anos.

Logo, para identificar uma elite salarial entre os servidores públicos federais, é preciso subir o sarrafo. Para caminhar nessa direção, a estratégia utilizada foi usar como ponto de corte o teto remuneratório do funcionalismo público (estabelecido no artigo 27 da Constituição Federal) – que é dado pela remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Como a remuneração entre os ministros do STF pode variar, adotou-se como ponto de corte o subsídio mais alto

recebido por um ministro no ano de 2018. A partir daí, o procedimento foi considerar apenas os vínculos cuja média das remunerações mensais, no ano em questão, foi superior à média mensal do subsídio mais alto recebido por um ministro do STF em 2018 (valores deflacionados pelo INPC de dezembro de 2019). Isso feito, duas constatações emergem: a primeira delas é o potencial distorcivo que os supersalários possuem: os 6.553 vínculos com altíssimas remunerações médias, em 2010, custaram aos cofres públicos mais de R$ 600 milhões (Tabela 2); a segunda é que a redução do impacto fiscal experimentada nos últimos anos tem a ver com o declínio do número de vínculos com remunerações acima do teto constitucional, e não com a queda no valor recebido por aqueles que permanecem acima desse limiar: o custo médio anual por vínculo acima do teto avançou 270% entre 2000 e 2018 (Tabela 2). Por fim, é perfeitamente possível localizar essa elite salarial – isto é, identificar, com base na razão social dos empregadores, os órgãos onde estão concentrados os supersalários federais. O verbo concentrar não é casual, mas descreve fielmente a distribuição das remunerações. No Poder Executivo, o hub dos supersalários encontra-se no Ministério das Relações Exteriores; no Legislativo, ele está no Tribunal de Contas da União; e no Judiciário, divide-se entre Ministério Público da União e os tribunais regionais e superiores – notadamente, os Tribunais Regionais do Trabalho.

Tais resultados corroboram pesquisas anteriores que demonstraram não apenas a maior remuneração média do Judiciário, mas também que a desigualdade salarial entre os poderes não se deve apenas a razões observáveis como escolaridade e tempo de serviço, mas também a motivos não observáveis, configurando uma espécie de prêmio salarial para servidores do Judiciário e do Legislativo quando comparados ao Executivo (Nakamura & Vaz, 2020). A existência desse prêmio deve-se às capacidades de barganha superiores possuída pelos membros desses poderes, particularmente dos magistrados, que são capazes de influenciar fortemente a agenda de políticas públicas com vistas a defender seus interesses corporativos (Carvalho & Leitão, 2013; Carvalho, 2017). Por outro lado, esta análise avança no debate sobre os supersalários no serviço público brasileiro, na medida em que realiza uma estudo longitudinal dessas remunerações, identificando em que ocupações, poderes e órgãos elas têm se concentrado ao longo do tempo.

Em outros termos, a elite salarial do funcionalismo público federal é composta, fundamentalmente, por procuradores, desembargadores, juízes, ministros de tribunais, parlamentares e diplomatas. Essas categorias, no entanto, não estão incluídas no projeto de reforma administrativa enviado ao Congresso Nacional em setembro. O efetivo cumprimento do teto, por sinal, dispensa qualquer mudança na Constituição, uma vez está inscrito em seu artigo 37 – isto é, pode ser feito por legislação ordinária.

Sob a narrativa de combater privilégios, portanto, a PEC 32/2020 propõe ajustes profundos para a grande maioria das carreiras do serviço público nacional, mas exclui aquelas nas quais os privilégios se concentram. Consequentemente, essa proposta de reforma administrativa, se aprovada da forma como está, não apenas vai manter os privilégios da elite salarial do funcionalismo analisada nes-

te trabalho, como corre o risco de comprometer a oferta de bens públicos à população – ao atingir professores de ensino básico e médio, enfermeiros, médicos e demais profissionais da rede pública de saúde (SUS), assistentes sociais, bombeiros, policiais civis e militares, guardas municipais etc.

De modo a aprofundar o conhecimento sobre a elite remuneratória do Estado brasileiro, pesquisas futuras podem dedicar-se ao estudo dos diferenciais remuneratórios entre ocupações, cargos e carreiras, buscando aprimorar a identificação daqueles que são, de fato, beneficiados por privilégios. Dada a subdeclaração das remunerações na RAIS, que não inclui boa parte dos penduricalhos existentes, particularmente nos poderes Judiciário e Legislativo, o principal investimento a ser feito por estudos posteriores deve ser na obtenção de novas fontes de dados salariais para quantificar valores acima do teto. Nesse esforço, é essencial a cooperação da burocracia e das lideranças políticas, especialmente no Ministério da Economia, interessadas em produzir uma reforma administrativa que contribua para a melhoria do serviço público brasileiro e, consequentemente, da capacidade de atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

Anpprev (2020). *Análise comparativa da PEC 32/2020 e Constituição em vigor*. Recuperado de https://www.anpprev.org.br/redactor_data/20200908124312_reforma-administrativa---quadro-comparativo-comentado_compressed.pdf.

Banco Mundial. (2017). *Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.* Washington: Banco Mundial.

Carvalho, A. D. Z. de. (2017). Juscorporativismo: Os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 114. doi:10.9732/P.0034-7191.2017V114P31

Carvalho, E., & Leitão, N. (2013). O poder dos juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política,* 21(45), 13–27. doi:10.1590/S0104-44782013000100003

Carvalho, S. S. (2020). *Qualificando o Debate sobre os Diferenciais de Remuneração entre Setores Público e Privado no Brasil.* Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate, 2020.

CNJ(2020). *Justiça em números 2020*. Recuperado de https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a--em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado--em-25-08-2020.pdf.

Costa, J., Silveira, F., Azevedo, B., Carvalho, S., & Barbosa, A. (2020). *Heterogeneidade do Diferencial Salarial Público-Privado.* Rio de Janeiro: Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, IPEA, n. 86.

Da Ros, L.. (2015). O custo da Justiça no Brasil: Uma análise comparativa exploratória. *Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.* NUSP/UFPR, 2(9), p. 1-15. ISSN 2359-2826. Recuperado de http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio--v.-2-n.-9.pdf.

Lopez, F., & Guedes, E. (2019). *Três décadas de funcionalismo brasileiro (1986-2017): Atlas do Estado brasileiro.* Rio de Janeiro: IPEA.

Lopez, F., & Cardoso JR., J. C. (2020). *A verdade sobre os números do emprego público e o diferencial de remunerações frente ao setor privado no Brasil.* Brasília: Cadernos da Reforma Administrativa, Fonacate.

Nakamura, L. M., & Vaz, D. V. (2020). *Quão heterogêneo é o setor público no Brasil? Uma análise das diferenças salariais entre os poderes executivo, legislativo e judiciário*. Administração Pública e Gestão Social. doi:10.21118/apgs.v12i4.5809

OECD. (2020). P*anorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris: doi:10.1787/9e6d37a1-pt.

Perissinoto, R., Codato, A. (orgs.). (2015). Como estudar elites. Curitiba: Editora UFPR.
RAIS (2019). *Manual de orientação: ano-base 2019.* Recuperado de http://www.RAIS.gov.br/sitio/RAIS_ftp/ManualRAIS2019.pdf.

FUNCIONALISMO PÚBLICO BRASILEIRO NO SÉCULO XXI: TRANSFORMAÇÕES OCUPACIONAIS NOS DIFERENTES NÍVEIS DO PODER EXECUTIVO ENTRE 2003 E 2018

Brazilian public service in the 21st century: occupational changes at different levels of the executive power between 2003 and 2018

La función pública brasileña en el siglo XXI: cambios ocupacionales en los diferentes niveles del poder ejecutivo entre 2003 y 2018

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória do perfil ocupacional do Poder Executivo nos níveis federal, estadual e municipal do Brasil entre 2003 e 2018. Em número de vínculos empregatícios, o executivo tornou-se 42% maior no intervalo, tendo, porém, heterogeneidades entre os níveis federativos e no grau de especialização dos servidores incorporados. Estudos prévios vêm se utilizando de análises temporais para demonstrar a transformação do Estado por meio do funcionalismo em aspectos políticos e sociológicos. Este trabalho busca contribuir na compreensão sobre o que faz o Estado, qual o perfil dos recursos humanos disponíveis para sua atuação, e como ele se tem transformado nos últimos anos. Para isso, foram analisados dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) sobre os grandes grupos ocupacionais e as categorias que mais cresceram e mais diminuíram nesse período. Os resultados sugerem um processo de variações ocupacionais do Estado que dialogam com as novas atribuições posteriores à Constituição de 1988, apesar de diferenças marcantes entre os níveis federativos.

PALAVRAS-CHAVE: funcionalismo público, burocracia, ocupações, recursos humanos, perfil ocupacional.

Leonardo Souza Silveira[1]
leosilveira.soc@gmail.com
ORCID: 0000-0002-9083-3123

Pedro Henrique Elgaly da Penha[1]
elgalypedro@gmail.com
ORCID: 0000-0002-4458-7320

Bruno Portes Costa de Castro[1]
bruno.castro@ipea.gov.br
ORCID: 0000-0003-0193-2734

[1] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no Rio de Janeiro (IPEA/RJ).

Submetido 18-01-2021. Aprovado 22-04-2021

Avaliado pelo processo de *double blind review*

Editores científicos convidados: Alketa Peci (FGV EBAPE, RJ, Brasil), Cibele Franzese (FGV EAESP, SP, Brasil), Felix Lopez (IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, RJ, Brasil), Leonardo Secchi (UDESC, SC, Brasil) e Thiago Dias (UFRN, RN, Brasil).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.83076

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper aims to analyze the occupational profile's pathway in the executive power in Brazil at federal, state and municipal levels between 2003 and 2018. The amount of working contracts in the executive increased 42% in this interval, although presenting heterogeneities among federative levels and the degree of specialization of integrated servants. Previous studies have made temporal analysis on civil service to show State's transformations in political and sociological aspects. This paper seeks to contribute to the comprehension of what the State does, the human resources available, and how it has been changing in the past years. In this regard, data from Annual Relation of Social Information, RAIS, was analyzed about major groups, and the categories that expanded and shrunk most in this period. Results suggest a process of modernization of Brazilian state that dialogues with its attributions after the 1988 Federal Constitution, in spite of remarkable differences between the federative levels.

KEYWORDS*: civil service, bureaucracy, occupations, occupational profile, human resources.*

RESUMEN*: El propósito de este artículo es analizar la trayectoria del perfil ocupacional del poder ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal en Brasil entre 2003 y 2018. En número de relaciones laborales, el ejecutivo creció 42 % en el intervalo, habiendo, sin embargo, heterogeneidades entre los niveles federales y el grado de especialización de los servidores incorporados. Estudios anteriores utilizaron análisis temporales para demostrar la transformación del Estado por medio del funcionalismo en aspectos políticos y sociológicos. Este trabajo busca contribuir a la comprensión de lo que hace el Estado, cuál es el perfil de los recursos humanos disponibles para su desempeño y cómo se ha transformado en los últimos años. Para esto, se analizaron los datos de la Lista Anual de Información Social, RAIS, sobre los principales grupos ocupacionales y las categorías que más crecieron y disminuyeron durante este período. Los resultados sugieren un proceso de variaciones ocupacionales del Estado que dialogan con las nuevas atribuciones posteriores a la Constitución de 1988.*

PALABRAS CLAVE*: servicio público, burocracia, ocupaciones, perfil ocupacional, recursos humanos.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a trajetória do perfil ocupacional do funcionalismo público brasileiro no Poder Executivo em seus três níveis federativos entre 2003 e 2018. Ao analisar o funcionalismo, responde-se, em partes, ao que faz o Estado, qual o perfil dos recursos humanos disponíveis para sua atuação e como ele se tem transformado nos últimos anos. De maneira geral, as investigações acerca da história do funcionalismo público revelam aspectos da transformação do Estado, como as origens dos laços patrimonialistas que o caracterizaram por anos (Bresser-Pereira, 2001), os esforços de tornar as seleções impessoais e profissionalizar o quadro de servidores (Pessoa, 2011a), a posição do funcionalismo perante um regime autoritário (Cardoso, 1973) e suas transformações a partir da Constituição de 1988 (Pessoa, 2002; Filgueiras, 2018). Ou seja, o funcionalismo público brasileiro carrega características dos processos políticos em que o Estado esteve envolvido, permitindo compreender suas respostas a demandas e pressões sociais.

Para além desse histórico já bem documentado do Estado brasileiro, este artigo analisa o período entre 2003 e 2018. Nesse intervalo, o Poder Executivo brasileiro cresce em 42% em número de servidores, sendo, porém, que existem heterogeneidades, como um crescimento menor por parte do Executivo estadual. Esse crescimento já foi analisado em termos do número de vínculos de trabalho, escolaridade (Lopez & Guedes, 2018; Furtado, 2018), cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) (Lopez & Silva, 2019), salários (Costa, Gaiger, Azevedo, Carvalho, & Barbosa 2020), entre outros. Porém, em termos ocupacionais, verifica-se a ausência de estudos, destacando-se o trabalho de Pessoa (2011b) acerca da variação

do perfil ocupacional do Executivo municipal entre 2002 e 2009.

Nesse sentido, pretende-se ampliar o período temporal analisado por Pessoa (2011b), como também comparar a variação nos três níveis federativos. Para além do ponto de vista político, a análise ocupacional traz um, enfoque sociológico das funções desenvolvidas dentro do Estado brasileiro, observando como as mudanças tecnológicas também direcionam as decisões públicas no que diz respeito às necessidades de operação dos serviços públicos.

Para isso, foram utilizados dados da RAIS, que é um censo do mercado de trabalho formal. São extraídos o número de vínculos públicos de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) em seu nível mais desagregado, as ocupações, e em seu nível mais agregado, os grandes grupos. Os resultados apontam para heterogeneidades entre os níveis de poder no que se refere, por exemplo, ao crescimento menos acentuado do estadual, ou do aumento de ocupações mais basilares para a implementação de políticas públicas em saúde e educação nos municípios. Desse modo, entender o processo de transformação do funcionalismo público do Executivo brasileiro fornece insumos para compreender o papel desse poder em seus diferentes níveis. Além disso, permite-se destacar as características do setor público em comparação ao privado, as respostas do Estado frente às demandas sociais por serviços e o panorama de mudanças ocupacionais e tecnológicas em um contexto de crescente automatização e transformações no mundo do trabalho.

Além dessa introdução, o artigo possui mais quatro seções. A próxima seção analisa aspectos políticos e sociológicos das transformações do funcionalismo público no Brasil. A terceira seção apresenta os dados e as categorias analisadas, seguida da seção de resultados que traz um panorama geral do crescimento do Poder Executivo no Brasil, a variação por grandes grupos ocupacionais, e, por fim, a apresentação das 25 ocupações que mais cresceram e mais diminuíram entre 2003 e 2018 em cada nível. O artigo é encerrado com uma discussão conclusiva acerca dos resultados à luz do contexto que enredou essas quase duas décadas analisadas.

FUNCIONALISMO PÚBLICO, ESTADO E OCUPAÇÕES

A resposta sobre o que constitui o Estado brasileiro remete a perspectivas que vão desde administrativas até filosóficas. Investigar as características do funcionalismo público e as suas mudanças ao longo dos anos permite compreender como o Estado responde às demandas da sociedade, pelo menos em termos de recursos humanos. Por meio de um breve olhar histórico, pode-se afirmar que o funcionalismo público no Brasil foi descrito de diferentes maneiras, como patrimonialista e clientelista (Bresser-Pereira, 2001), ou como um Estado "elefante", inchado e lento (Lassance, 2017). Até a década de 1930, as regras para o funcionalismo público não eram bem definidas, o que tinha como reflexo um Estado que acomodava outros interesses que não o público (Bresser-Pereira, 2001).

No contexto do Estado Novo, criou-se o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, com o objetivo de

adotar regras mais impessoais de seleção para a administração pública, embora não tenha havido um isomorfismo imediato dos outros entes da Federação (Pessoa, 2002). Nas décadas subsequentes, outras transformações são observadas no serviço público brasileiro, como o seu posicionamento dentro do governo militar e a sua importância pós-Constituição Federal de 1988 (Pessoa, 2011a; Mattos, 2011). Em linhas gerais, investigar o funcionalismo público e suas variações é investigar a história de decisões, demandas e processos tecnológicos do Estado.

Saltando para as três décadas seguintes à promulgação da Constituição de 1988, o serviço público passou por crescimento paulatino e momentos mais evidentes de inflexão. Após o governo Collor, que pouco alterou o serviço público no Brasil em termos qualitativos e quantitativos, o governo de Fernando Henrique Cardoso deu início, em 1995, a um Plano Diretor de Reforma Administrativa que tinha como motivação a adoção de uma perspectiva mais gerencial de gestão pública, como bem analisam Abrucio (2007) e Filgueiras (2018).

Na virada de 2002 para 2003, a mudança de governo e o acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) trouxeram novos elementos para essa trajetória. Segundo Filgueiras (2018), o governo Lula deu seguimento à perspectiva de fortalecimento das carreiras no setor público. No mesmo período, o TCU considerou os vínculos públicos precários como irregulares, exigindo a regularização por parte do poder público. Como resultado, em 2003 foram abertas 25 mil vagas, sendo 15 mil no Ministério da Educação (Lassance, 2017). Nesse sentido, após 2003 ocorre um aumento no número de vínculos ocasionado pelas resoluções do acórdão do TCU, mas também em função da dinâmica das políticas públicas, já que a participação de Estados e, principalmente, municípios, se torna maior.

Em termos quantitativos, considerando todos os níveis e esferas de poder, o número cresceu a 2,2% ao ano entre 1995 e 2002 (atingindo 7,6 milhões de vínculos), e 2,9% entre 2003 e 2018 (com 11,2 milhões) – no setor privado, esses percentuais foram de 3,1% e 4,1%, respectivamente (Atlas do Estado Brasileiro, 2020a). Em termos proporcionais, porém, há diferenças substanciais entre os níveis, com a consolidação da tendência de diminuição do nível federal que era de 17% em 1990, caindo para menos de 10% em 2004. O nível municipal, que em 2000 era 44% de todo serviço público brasileiro atinge 57,9% em 2018, enquanto os Estados caem para 32,2% (Atlas do Estado Brasileiro, 2020b).

Essa narrativa histórica denota uma transformação e uma modernização por meio de uma perspectiva política. O Estado tornou-se, nesse sentido, mais próximo a preceitos de impessoalidade e eficiência demandados pela sociedade. Por outro lado, também se transforma em bases sociológicas e tecnológicas. Com o passar das décadas, o perfil de servidores públicos foi se tornando diverso à medida que o papel do Estado também foi se alterando. Como demonstra Furtado (2018), a Constituição Federal de 1988 aumentou o leque de serviços providos pelo Estado, além de redistribuir funções em educação, saúde, segurança e assistência social entre as esferas de poder e níveis federativos. Além disso, Pessoa (2011b) também identifica trans-

formações na participação dos municípios, que deixam um papel auxiliar até a década de 1980 para protagonista no provimento de atividades finalísticas nas décadas do século XXI.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo aprofundar a análise ocupacional em três vetores: (a) temporal, analisando o intervalo entre 2003 e 2018, (b) níveis federativos, incluindo também as tendências para o Executivo federal e estadual, juntamente com o municipal, e (c) conceitual, incorporando também a dimensão dos grandes grupos ocupacionais da CBO, juntamente com as ocupações desagregadas.

Além disso, o setor público, em comparação ao setor privado de trabalho, se mostra um espaço importante de discussão pelas suas características organizacionais e sua função social. Sua estrutura burocrática é, muitas vezes, vista como rígida e centralizada (Bertolin, Zwick, & Brito, 2013), fazendo com que as demandas sociais sejam incorporadas de maneira lenta e incompleta – alvo, inclusive, de pressões por reformas, muitas vezes com exageros (Secchi, Farranha, Rodrigues, Bergue, & Medeiros-Costa., 2021). Por outro lado, porém, deve ser levado em consideração o fato de que os serviços públicos têm expectativas e objetivos distintos dos demais. Em consonância com Lima e Vargas (2012), busca-se demonstrar que as mudanças não ocorrem de cima para baixo, mas em interação com processos sociais e demandas difusas.

Conforme será indicado nos resultados analisados, as características que mais sobressaem entre 2003 e 2018 no Poder Executivo brasileiro são (a) o aumento de ocupações de maior qualificação e em domínio tecnológico e (b) a sua permeabilidade em atividades-fim, relacionadas principalmente com saúde, educação e segurança. Com relação ao primeiro ponto, Lima e Oliveira (2017), por exemplo, afirmam que as atividades de tecnologia da informação representam o recorte mais dinâmico do mercado de trabalho atual. O seu crescimento, portanto, reflete, em partes, o processo de inovação ocupacional do setor, de maneira dialógica com as tendências gerais, dadas as especificidades e os esforços de busca por inovação (Cavalcante e Camões, 2017).

Na literatura sociológica, as ocupações surgem como um desdobramento da teoria das classes sociais, de maneira que se dá mais atenção às ramificações das atividades profissionais ao longo do desenvolvimento capitalista (Abbott, 1988; Gonçalves, 2007; Kalleberg & Mown, 2018). Neste trabalho, porém, a análise das ocupações será realizada pelo ponto de vista da organização, no caso o Estado, e não do indivíduo, de maneira que as ocupações refletem quais são os recursos humanos disponíveis para que o poder público possa atuar e como isso se alterou entre 2003 e 2018.

No Brasil, a CBO foi desenvolvida pelo IBGE de maneira a dialogar com a estrutura ocupacional internacional, como o ISCO (*International Standard Classification of Occupations*), com adequações à realidade e às ocupações mais comuns no país (Nozoe, Bianchi, & Rondet 2003). Essa classificação possui uma estrutura multinível que reflete as ocupações, tanto no seu nível mais desagregado, com 636 categorias, até os grandes grupos, que contam com 10. Esta última agregação busca uma homogeneidade

das atividades desenvolvidas e o nível de qualificação necessária para exercer cada uma das ocupações. Por exemplo, dentre os dez grandes grupos, tem-se o dos Profissionais de Nível Superior, que contempla ocupações em que se exige diploma de terceiro grau, ou a categoria de Produção de Bens e Serviços Industriais, que condensa trabalhadores em ocupações elementares de manutenção e trabalhos manuais. Desse modo, os trabalhadores brasileiros são, por meio da CBO, categorizados segundo características comuns. Para este trabalho, portanto, o interesse é compreender se há um perfil ocupacional que sobressai dentro do Estado nas últimas duas décadas.

Isso se mostra relevante por dois olhares, sendo um político e outro sociológico. Do ponto de vista político, pode-se inferir de que maneira o Estado é permeado por demandas públicas e como responde a isso por meio de seu corpo funcional. Do ponto de vista sociológico, tem-se um panorama de mudanças que investigam em que medida certas ocupações se tornam mais ou menos relevantes, principalmente em um contexto de automatização do trabalho e do serviço público nos próximos anos (Albuquerque, Saavedra, Morais, Alves, & Peng, 2019).

DADOS E METODOLOGIA

Os dados utilizados para a análise ocupacional do Poder Executivo nos três níveis de poder foram extraídos da RAIS, nos anos de 2003 e 2018. Essa base é agregada anualmente pelo Ministério da Economia com informações fornecidas por estabelecimentos empregadores públicos e privados. A RAIS é compreendida como um censo do mercado de trabalho formal no Brasil e possui informações dos trabalhadores, como gênero, idade, escolaridade, e também dos estabelecimentos empregadores, como natureza jurídica da atividade desenvolvida, número de funcionários, município, entre outros. Os dados dos trabalhadores são informados como vínculos empregatícios, sendo que, de maneira geral, um mesmo indivíduo pode ter mais de um vínculo.

Para essa análise, duas variáveis foram consideradas. Primeiro, a natureza jurídica do estabelecimento para atribuir ao vínculo a categoria de público (Atlas do Estado Brasileiro, 2020c). A segunda variável é a ocupação com base na CBO. Conforme disponibilizado na RAIS, utilizou-se a CBO-2002, o que justifica o recorte temporal a partir de 2003. Essa classificação possui uma estrutura multinível, sendo que no mais desagregado estão as ocupações e no mais agregado os grandes grupos, que agregam ocupações de acordo com as características comuns das atividades realizadas.

As ocupações, por um lado, fornecem informações mais específicas acerca da atividade desenvolvida por aquele servidor, agregando “empregos ou situações de trabalho similares quanto às atividades realizadas” (MTE, 2021). Por outro lado, os grandes grupos permitem observar as tendências mais comuns ao Poder Executivo, sendo que cada categoria é definida pelo nível de competência exigido para aquela função, sendo o termo competência definido pela complexidade, amplitude e responsabilidade que envolve aquela atividade (MTE, 2021). Na prática, a ISCO-88 considera a escolaridade como tal indicador, na falta de outro que convirja internacionalmente (MTE, 2021). Nesse sentido,

dentro do esquema de grandes grupos da CBO, o número 1, os Dirigentes, não tem competência pré-definida, uma vez que podem ter formações escolares distintas e variadas. O grande grupo 2, de Profissionais das Ciências e das Artes, têm nível 4 de competência (diploma superior), seguido dos Técnicos de Nível Médio de competência 3, e dos demais com competência igual a 2. Há ainda o grande grupo 0, formado pelas Forças Armadas, que está excluída dessa análise devido à falta de dados completos anteriores a 2011 na RAIS. Por fim, vale ressaltar que os nomes utilizados para os Grandes Grupos estão reduzidos nas tabelas, para melhorar a visualização.

RESULTADOS

Nesta seção serão descritas as trajetórias ocupacionais do quadro de vínculos públicos do Poder Executivo no Brasil nos três níveis federativos. Essa apresentação se inicia com a análise dos Grandes Grupos entre 2003 e 2018 (Tabela 1), seguido pelas ocupações, analisando as 25 categorias que mais cresceram e as 25 que mais diminuíram em termos absolutos para todos os três níveis federativos do Executivo brasileiro (Tabelas 2 a 7).

Considerando os nove Grandes Grupos analisados (isto é, sem as Forças Armadas), observa-se um crescimento do Poder Executivo de 42% entre 2003 e 2018, de 6,9 para 9,8 milhões de vínculos. Os níveis federal e municipal crescem aproximadamente 60% cada, em comparação a 2003, chegando a 628 mil vínculos naquele e 6,3 milhões nesse. Já o nível estadual teve um crescimento mais modesto, de 11%, com quase 2,9 milhões em 2018, apresentado na Tabela 1.

Tabela 1. Variação no número absoluto e relativo dos grandes grupos ocupacionais do Poder Executivo nos níveis federativos – Brasil, 2003 e 2018

Grandes Grupos Ocupacionais	FEDERAL			ESTADUAL			MUNICIPAL		
	2003	2018	Diferença (Variação %)	2003	2018	Diferença (Variação %)	2003	2018	Diferença (Variação %)
I - Dirigentes	19,037	24,021	4,984 (26.2)	193,129	535,465	342,336 (177.3)	281,809	530,475	248,666 (88.2)
II - Profissionais	122,916	280,015	157,099 (127.8)	757,769	791,528	33,759 (4.5)	931,574	1,718,051	786,477 (84.4)
III - Técnicos	48,182	77,476	29,294 (60.8)	660,487	768,798	108,311 (16.4)	716,521	1,295,372	578,851 (80.8)
IV - Serviços Administrativos	138,831	192,397	53,566 (38.6)	701,334	442,569	-258,765 (-36.9)	689,159	939,180	250,021 (36.3)

V - Serviços e Comércio	42,588	43,024	436	227,093	303,401	76,308	919,406	1,357,147	437,741
			(1.0)			(33.6)			(47.6)
VI – Agropecuários, Florestais e Pesca	672	608	-64	5,152	2,979	-2,173	20,401	17,130	-3,271
			(-9.50			(-42.2)			(-16.0)
VII - Produção e Indústria I	13,465	9,195	-4,270	23,701	13,616	-10,085	257,799	319,606	61,807
			(-31.7)			(-42.6)			(24.0)
VIII - Produção e Indústria II	265	679	414	1,092	2,847	1,755	17,973	21,826	3,853
			(156.2)			(160.7)			(21.4)
IX - Reparação e Manutenção	540	1,458	918	9,516	2,296	-7,220	66,915	82,927	16,012
			(170.0)			(-75.9)			(23.9)
Total	386,496	628,873	242,377	2,579,273	2,863,499	284,226	3,901,557	6,281,714	2,380,157
			(62.7)			(11.0)			(61.0)

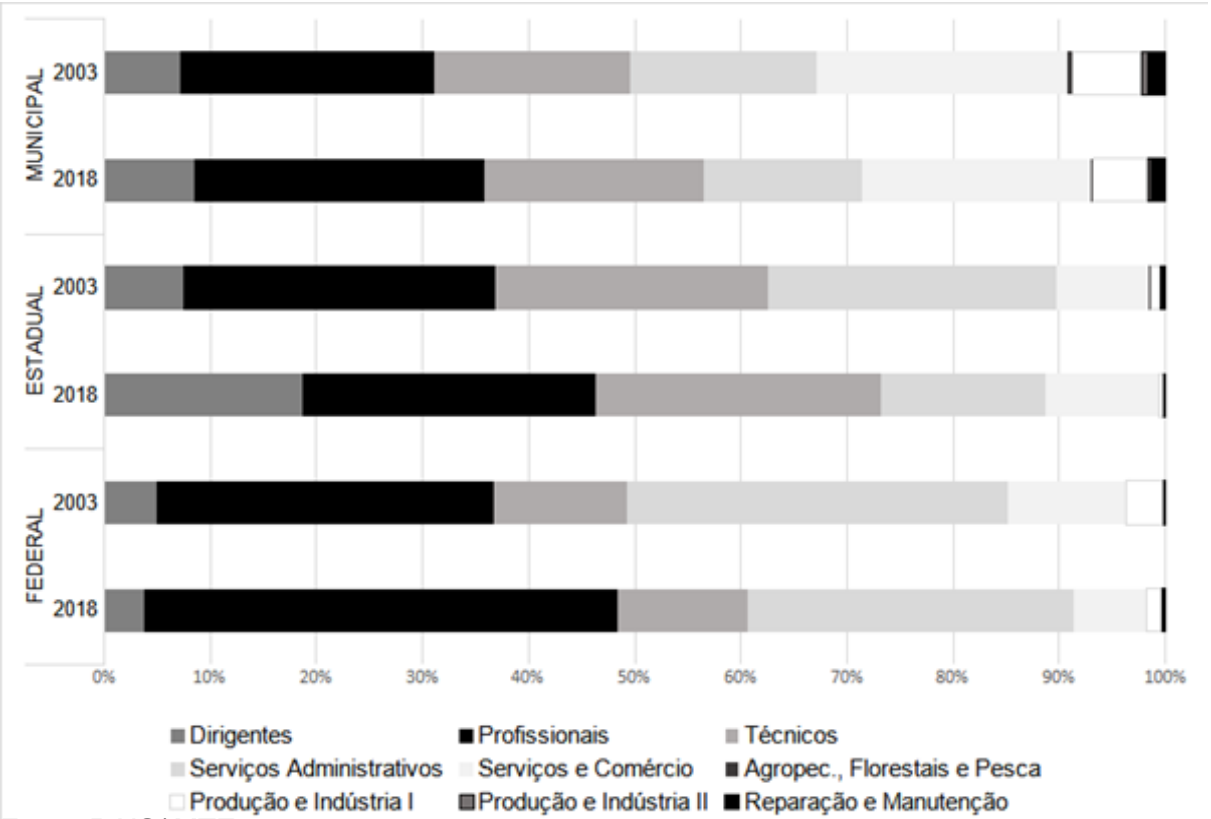
Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

A variação é, porém, heterogênea entre os grandes grupos. No nível federal, observam-se categorias que mais que duplicaram entre 2003 e 2018 e outras que diminuíram em termos absolutos. Os maiores crescimentos para esse nível ocorreram entre os Profissionais, em 127,8%, Produção e Indústria II, em 156,2% e Reparação e Manutenção, em 170%. Contudo, essas duas últimas categorias somadas em 2018 possuem 2.137 vínculos, um valor ínfimo se comparado aos 280 mil vínculos dos Profissionais. Para além dessas, Dirigentes, Técnicos e Serviços Administrativos tiveram crescimento, mas inferior ao total de 63% do Executivo federal, além do número estável de Serviços e Comércio e da diminuição absoluta de Agropecuários, Florestais e Pesca, e Produção e Indústria I.

O nível estadual possui uma variação absoluta distinta por grandes grupos do nível federal. O principal crescimento é observado entre os Dirigentes, passando de 193 mil vínculos para 535 mil. As categorias dos Técnicos e dos Serviços e Comércio crescem em 108 mil e 76 mil vínculos, respectivamente. Por outro lado, é observado no nível estadual o decréscimo de quatro categorias: de Serviços Administrativos; de Agropecuários, Florestais e Pesca; de Produção e Indústria I; e de Reparação e Manutenção, sendo que só na primeira é observada uma diminuição de quase 260 mil vínculos.

O funcionalismo público no Executivo dos municípios, por sua vez, tem um crescimento muito expressivo, de maneira que, com exceção dos Agropecuários, Florestais e Pesca, todos os grandes grupos tiveram crescimento absoluto. As cinco primeiras categorias da Tabela 1 representam quase a totalidade de todo o crescimento observado entre 2003 e 2018, tendo acréscimo de pelo menos 248 mil em cada.

Gráfico 1. Percentual de vínculos por grande grupo ocupacional do Poder Executivo por nível federativo – Brasil, 2003 e 2018



Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

O Gráfico 1 apresenta o tamanho proporcional de cada grande grupo por nível e por ano. Inicialmente, indica-se que, em todos os níveis, as categorias Dirigentes; Profissionais; Técnicos de Nível Médio; Serviços Administrativos; e Serviços e Comércio, se somadas, representam pelo menos 90% em cada ano. Ou seja, prevalecem no setor público ocupações de maior nível de qualificação, tipicamente urbanas e administrativas ou intelectuais (no setor privado, estas categorias somam 67,0%). A proporção, no entanto, varia por nível e por ano. Os Dirigentes, por exemplo, não atingem nem 10% do total de servidores, com exceção do Executivo estadual em 2018.

O grupo Profissional é o mais numeroso, além de ter aumentado até 2018. No Executivo federal, esse grupo passou de 31,8% em 2003 para 44,5% em 2018, enquanto no Executivo municipal seu crescimento foi menor –23,9% para 27,4% –, com queda proporcional apenas nos Estados, onde correspondem a 27,6%. Além dos Profissionais e Dirigentes, os Técnicos, os Serviços Administrativos e Serviços e Comércio representam as parcelas mais numerosas.

Tabela 2. 25 ocupações que mais cresceram em números absolutos Poder Executivo federal – Brasil, 2003 e 2018.

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Assistente administrativo	Serviços Administrativos	54637	90703	36066	66.0%
Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio	Profissionais	13836	40967	27131	196.1%
Professor da EJA do ensino fundamental (1ª a 4ª série)	Profissionais	28833	47037	18204	63.1%
Administrador	Profissionais	5278	18622	13344	252.8%
Visitador sanitário	Serviços e Comércio	5168	10874	5706	110.4%
Enfermeiro	Profissionais	5001	8822	3821	76.4%
Técnico de enfermagem	Técnicos	3044	6491	3447	113.2%
Analista de redes e de comunicação de dados	Profissionais	3987	7419	3432	86.1%
Técnico da receita federal	Profissionais	1566	4861	3295	210.4%
Professor de nível médio no ensino profissionalizante	Técnicos	321	3323	3002	935.2%
Dirigente do serviço público federal	Dirigentes	18251	20986	2735	15.0%
Analista de desenvolvimento de sistemas	Profissionais	773	3501	2728	352.9%
Bibliotecário	Profissionais	946	3416	2470	261.1%
Técnico em administração	Técnicos	1996	4405	2409	120.7%
Técnico em radiologia e imagenologia	Técnicos	1218	3574	2356	193.4%
Policial rodoviário federal	Serviços e Comércio	7338	9404	2066	28.2%
Contador	Profissionais	1046	3092	2046	195.6%
Auditor-fiscal do trabalho	Profissionais	330	2371	2041	618.5%
Programador de sistemas de informação	Técnicos	533	2529	1996	374.5%
Pedagogo	Profissionais	275	2209	1934	703.3%
Secretária(o) executiva(o)	Profissionais	648	2492	1844	284.6%
Agente de defesa ambiental	Técnicos	2089	3779	1690	80.9%
Professor de técnicas agrícolas	Profissionais	165	1756	1591	964.2%
Faxineiro	Serviços e Comércio	342	1830	1488	435.1%
Técnico de contabilidade	Técnicos	1622	2993	1371	84.5%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

No que se refere ao Executivo federal, vêm-se, na Tabela 2, as ocupações que mais cresceram entre os anos considerados. Este nível é, historicamente, o que conta com o menor número de vínculos, mas com profissionais mais qualificados e maior escolaridade média. Dentre elas, 13 fazem parte de um mesmo Grande Grupo ocupacional, o de Profissionais, e 7 compõem o de Técnicos. Do restante, três estão incluídas em Serviços e Comércio, uma em Dirigentes e uma em Serviços Administrativos, que é, inclusive, a que apresentou maior variação absoluta, e destaca-se por isso. A presença de profissões como assistente administrativo, administrador, técnico em administração, secretária(o) executiva(o), auditor-fiscal do trabalho e técnico de contabilidade nessa lista demonstra o quanto as demandas de um Estado cada vez mais moderno e que visa

à otimização da eficiência de seus serviços estão ligadas à necessidade por administradores especializados dos mais diversos setores no nível federativo federal.

Tabela 3. 25 ocupações que mais cresceram em números absolutos Poder Executivo estadual – Brasil, 2003 e 2018

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Dirigente do serviço público estadual e distrital	Dirigentes	167508	446616	279108	166.6%
Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio	Profissionais	122866	247520	124654	101.5%
Agente de segurança penitenciária	Serviços e Comércio	19706	76682	56976	289.1%
Inspetor de alunos de escola pública	Técnicos	33406	74159	40753	122.0%
Técnico de enfermagem	Técnicos	3402	41261	37859	1112.8%
Enfermeiro	Profissionais	13850	32721	18871	136.3%
Programador de sistemas de informação	Técnicos	31702	49447	17745	56.0%
Professor de nível médio no ensino fundamental	Técnicos	375253	391249	15996	4.3%
Professor de ensino superior na área de orientação educacional	Profissionais	830	15652	14822	1785.8%
Atendente de enfermagem	Serviços e Comércio	6056	20533	14477	239.1%
Investigador de polícia	Técnicos	33753	48177	14424	42.7%
Faxineiro	Serviços e Comércio	8291	22124	13833	166.8%
Técnico em administração	Técnicos	10343	23415	13072	126.4%
Administrador	Profissionais	5282	17793	12511	236.9%
Professor de língua portuguesa	Profissionais	175	12055	11880	6788.6%
Pedagogo	Profissionais	709	12220	11511	1623.6%
Supervisor de ensino	Profissionais	4127	15174	11047	267.7%
Professor da EJA do ensino fundamental (1ª a 4ª série)	Profissionais	25452	35637	10185	40.0%
Professor de alunos com deficiência múltipla	Profissionais	143	7808	7665	5360.1%
Escrivão de polícia	Técnicos	13078	19338	6260	47.9%
Professor de geografia no ensino médio	Profissionais	1097	7114	6017	548.5%
Diretor-administrativo	Dirigentes	3171	7199	4028	127.0%
Professor de educação física no ensino médio	Profissionais	2157	6067	3910	181.3%
Diretor geral de empresa e organizações	Dirigentes	1167	4378	3211	275.1%
Agente de segurança	Serviços e Comércio	16765	19902	3137	18.7%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

Em relação ao nível estadual, a Tabela 3 demonstra como o crescimento absoluto das 25 ocupações que mais somaram novos vínculos foi inferior ao do nível federal, embora expressivo, passando de 900,2 mil para 1,65 milhão. Como se pode observar, o número de vínculos estaduais é consideravelmente superior aos federais. Destas, 11 estão enquadradas em Profissionais, 7 em Técnicos, 4 em Serviços e Comércio, e 3 em

Dirigentes. A presença de profissões administrativas nessa lista, como administrador, técnico em administração e diretor-administrativo segue a mesma lógica das que cresceram no nível federal, mas o destaque principal é a grande presença de ocupações ligadas à educação, com professores de diferentes níveis e especialidades aparecendo em peso na relação, além de outras profissões auxiliares do ramo.

Tabela 4. 25 ocupações que mais cresceram em números absolutos Poder Executivo municipal – Brasil, 2003 e 2018

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Dirigente do serviço público municipal	Dirigentes	166637	363814	197177	118.3%
Assistente administrativo	Serviços Administrativos	301870	489133	187263	62.0%
Professor de nível médio no ensino fundamental	Técnicos	287764	436570	148806	51.7%
Agente comunitário de saúde	Serviços e Comércio	63344	210443	147099	232.2%
Professor de nível médio na educação infantil	Técnicos	54127	190681	136554	252.3%
Professor da EJA do ensino fundamental (1ª a 4ª série)	Profissionais	160543	267238	106695	66.5%
Técnico de enfermagem	Técnicos	18697	125036	106339	568.7%
Professor de nível superior do ensino fundamental (1ª à 4ª série)	Profissionais	267904	371577	103673	38.7%
Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas	Serviços e Comércio	152528	251726	99198	65.0%
Professor de nível superior na educação infantil (quatro a seis anos)	Profissionais	19262	97677	78415	407.1%
Auxiliar de desenvolvimento infantil	Técnicos	25945	96236	70291	270.9%
Enfermeiro	Profissionais	26875	88313	61438	228.6%
Guarda-civil municipal	Serviços e Comércio	26609	78956	52347	196.7%
Supervisor-administrativo	Serviços Administrativos	61126	97477	36351	59.5%
Motorista de carro de passeio	Produção e Indústria I	50901	83374	32473	63.8%
Zelador de edifício	Serviços e Comércio	31516	62290	30774	97.6%
Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio	Profissionais	45302	75776	30474	67.3%
Agente de saúde pública	Técnicos	53563	82607	29044	54.2%
Inspetor de alunos de escola pública	Técnicos	20646	49524	28878	139.9%
Assistente social	Profissionais	13807	42080	28273	204.8%
Vigia	Serviços e Comércio	73201	101458	28257	38.6%
Cozinheiro geral	Serviços e Comércio	63954	85596	21642	33.8%
Diretor-administrativo	Dirigentes	7338	27735	20397	278%
Pedagogo	Profissionais	5671	25624	19953	351.8%
Médico clínico	Profissionais	64571	83481	18910	29.3%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

Na Tabela 4, observam-se as 25 ocupações que mais cresceram em termos absolutos entre 2003 e 2018 no Executivo municipal. Dentre elas, 8 ocupações fazem parte do grupo dos Profissionais, 6 dos Técnicos e 6 dos Serviços e Comércio. Por área, destaca-se que são 9 ocupações diretamente ligadas à educação, 5 na saúde, 1 da segurança pública e 1 da assistência social, contabilizando 16 categorias ligadas a tais áreas de provimento desses serviços de políticas públicas. As outras 9 categorias estão ligadas à parte administrativa, gerencial e de manutenção de prédios (zelador, limpeza, vigia) ou outros serviços (motorista, cozinheiro), sendo essas ocupações relacionadas a baixos salários.

Tabela 5. 25 ocupações que mais diminuíram em números absolutos Poder Executivo federal – Brasil, 2003 e 2018

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Auxiliar de escritório	Serviços Administrativos	72130	58322	-13808	-19.1%
Médico clínico	Profissionais	24030	12103	-11927	-49.6%
Porteiro de locais de diversão	Serviços e Comércio	8797	3851	-4946	-56.2%
Agente de saúde pública	Técnicos	10789	7479	-3310	-30.7%
Datilografo	Serviços Administrativos	6594	4166	-2428	-36.8%
Trabalhador da manutenção de edificações	Serviços e Comércio	2488	295	-2193	-88.1%
Procurador federal	Profissionais	2288	193	-2095	-91.6%
Motorista de carro de passeio	Produção e Indústria I	6895	4831	-2064	-29.9%
Servente de obras	Produção e Indústria I	2501	551	-1950	-78.0%
Vigilante	Serviços e Comércio	7042	5380	-1662	-23.6%
Auditor-fiscal da receita federal	Profissionais	8232	7192	-1040	-12.6%
Analista financeiro (instituições financeiras)	Profissionais	4448	3768	-680	-15.3%
Cirurgião dentista - clínico geral	Profissionais	1596	1144	-452	-28.3%
Telefonista	Serviços Administrativos	1313	890	-423	-32.2%
Cozinheiro geral	Serviços e Comércio	802	429	-373	-46.5%
Auxiliar de farmácia de manipulação	Serviços e Comércio	1324	988	-336	-25.4%
Astrólogo	Serviços e Comércio	1269	974	-295	-23.2%
Auxiliar de maquinista de trem	Produção e Indústria I	536	292	-244	-45.5%
Contínuo	Serviços Administrativos	1115	880	-235	-21.1%
Porteiro de edifícios	Serviços e Comércio	855	620	-235	-27.5%
Pedreiro	Produção e Indústria I	557	330	-227	-40.8%
Auxiliar de radiologia (revelação fotográfica)	Produção e Indústria I	881	659	-222	-25.2%
Copeiro	Serviços e Comércio	809	610	-199	-24.6%
Digitador	Serviços Administrativos	464	265	-199	-42.9%
Investigador de polícia	Técnicos	445	246	-199	-44.7%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

Ao analisarmos, agora, os dados acerca das profissões que mais perderam espaço no Poder Executivo em cada nível federativo, vê-se que, no nível federal, o número de vínculos das 25 ocupações que mais decresceram variou -31% em relação ao início da série, diminuindo de 168,2 mil para 116,4 mil. Dentre os grandes grupos nos quais elas se enquadram, 8 classificam-se em Serviços e Comércio, 5 em Profissionais, Produção e Indústria I e Serviços Administrativos e 2 em Técnicos. Diferentemente da relação das profissões que mais cresceram, não há um padrão de semelhança entre as que mais diminuíram, apesar de alguns perfis estarem mais em evidência pelos grandes grupos. De qualquer forma, as profissões variam muito entre si, desde motorista de carro de passeio a pedreiro ou investigador da polícia. Aquelas que apresentam um perfil similar são as ocupações de auxiliares, de escritório, de radiologia, de maquinista de trem e de farmácia de manipulação, o que demonstra como, com o passar dos anos, as funções auxiliares, que exigem qualificações menores, foram perdendo espaço no setor público, sobretudo no nível federal.

Tabela 6. – 25 ocupações que mais diminuíram em números absolutos Poder Executivo estadual – Brasil, 2003 e 2018

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Auxiliar de escritório	Serviços Administrativos	285504	105962	-179542	-62.9%
Professor de desenho técnico	Profissionais	76693	14462	-62231	-81.1%
Professor de nível superior do ensino fundamental (1ª à 4ª série)	Profissionais	135362	90652	-44710	-33.0%
Supervisor-administrativo	Serviços Administrativos	79162	39002	-40160	-50.7%
Professor de ciências biológicas do ensino superior	Profissionais	41015	1002	-40013	-97.6%
Professor de ciências exatas e naturais do ensino fundamental	Profissionais	38914	7328	-31586	-81.2%
Professor de biologia no ensino médio	Profissionais	24941	3164	-21777	-87.3%
Auxiliar de enfermagem	Técnicos	70831	54382	-16449	-23.2%
Professor de educação artística do ensino fundamental	Profissionais	34008	17888	-16120	-47.4%
Assistente administrativo	Serviços Administrativos	297015	282969	-14046	-4.7%
Agente de saúde pública	Técnicos	20597	9250	-11347	-55.1%
Médico clínico	Profissionais	46120	35500	-10620	-23.0%
Vigilante	Serviços e Comércio	12589	2886	-9703	-77.1%
Trabalhador da manutenção de edificações	Serviços e Comércio	43214	34011	-9203	-21.3%
Trabalhador de serviços de limpeza e conservação de áreas públicas	Serviços e Comércio	61868	53210	-8658	-14.0%
Recepcionista de consultório médico ou dentário	Serviços Administrativos	7982	346	-7636	-95.7%
Porteiro de edifícios	Serviços e Comércio	9678	3646	-6032	-62.3%

Professor de nível médio no ensino profissionalizante	Técnicos	6934	1109	-5825	-84.0%
Motorista de carro de passeio	Produção e Indústria I	12393	6632	-5761	-46.5%
Professor de língua e literatura brasileira no ensino médio	Profissionais	6905	1797	-5108	-74.0%
Professor de matemática no ensino médio	Profissionais	13558	8869	-4689	-34.6%
Agente de polícia federal	Serviços e Comércio	5026	395	-4631	-92.1%
Engenheiro agrônomo	Profissionais	5917	2917	-3000	-50.7%
Zelador de edifício	Serviços e Comércio	4910	2180	-2730	-55.6%
Datilógrafo	Serviços Administrativos	4871	2324	-2547	-52.3%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

No nível estadual, a redução relativa foi mais acentuada do que no federal, de -42% considerando as 25 ocupações com maior queda. Quanto aos Grandes Grupos, 10 dessas profissões enquadram-se na categoria de Profissionais, 6 na de Serviços e Comércio, 5 na de serviços administrativos, 3 em Técnicos e 1 em Produção e Indústria I. Algo que chama atenção é o fato de que, assim como naquelas que mais aumentaram neste nível federativo, há muitos profissionais da educação na relação das que mais diminuíram numericamente. Professores de diferentes áreas são as que mais aparecem nessa lista, inclusive. Contudo, também se observa a presença de auxiliares, como de escritório e de enfermagem, e de trabalhadores de serviços de manutenção e limpeza, além de outras ocupações distintas.

Tabela 7. – 25 ocupações que mais diminuíram em números absolutos Poder Executivo municipal – Brasil, 2003 e 2018

Ocupação	Grande Grupo	Vínculos 2003	Vínculos 2018	Diferença	Variação
Trabalhador da manutenção de edificações	Serviços e Comércio	104902	54781	-50121	-47.8%
Dirigente do serviço público estadual e distrital	Dirigentes	34049	20151	-13898	-40.8%
Auxiliar de enfermagem	Técnicos	99328	90705	-8623	-8.7%
Professor de nível médio no ensino profissionalizante	Técnicos	13164	6118	-7046	-53.5%
Atendente de enfermagem	Serviços e Comércio	17113	10651	-6462	-37.8%
Colorista têxtil	Técnicos	5579	1433	-4146	-74.3%
Pedreiro	Produção e Indústria I	25930	21951	-3979	-15.3%
Professor de língua e literatura brasileira no ensino médio	Profissionais	6341	3160	-3181	-50.2%
Mestre (construção civil)	Produção e Indústria I	6956	3908	-3048	-43.8%
Carvoeiro	Agrupe., Florestais e Pesca	3611	616	-2995	-82.9%
Encanador	Produção e Indústria I	11178	8265	-2913	-26.1%
Professor de física no ensino médio	Profissionais	3240	382	-2858	-88.2%
Telefonista	Serviços Administrativos	11289	8582	-2707	-24.0%

Fiscal de tributos estadual	Profissionais	4035	1493	-2542	-63.0%
Dirigentes de entidades de trabalhadores	Dirigentes	2570	130	-2440	-94.9%
Dirigente do serviço público federal	Dirigentes	10223	7883	-2340	-22.9%
Datilógrafo	Serviços Administrativos	3243	928	-2315	-71.4%
Diretor geral de empresa e organizações	Dirigentes	5018	2909	-2109	-42.0%
Mecânico de manutenção de maquinas, em geral	Reparação e Manutenção	3303	1419	-1884	-57.0%
Encarregado geral de operações de conservação de vias permanentes (exceto trilhos)	Reparação e Manutenção	4152	2636	-1516	-36.5%
Caminhoneiro autônomo (rotas regionais e internacionais)	Produção e Indústria I	3497	2006	-1491	-42.6%
Retalhador de carne	Produção e Indústria II	1542	123	-1419	-92.0%
Analista de transporte em comércio exterior	Técnicos	1907	526	-1381	-72.4%
Diretor de instituição educacional da área privada	Dirigentes	4413	3034	-1379	-31.2%
Gerente de instituição educacional da área privada	Dirigentes	1698	342	-1356	-79.9%

Fonte: RAIS/ MTE, 2003 e 2018.

Por fim, a Tabela 7 apresenta as ocupações que mais se reduziram nos municípios entre 2003 e 2018, passando da soma de 388 mil vínculos para 254 mil. Dessas 25, 14 se referem a apenas três Grandes Grupos, sendo 6 dos Dirigentes, 4 dos Técnicos e 4 de Produção e Indústria I. Dentre os Dirigentes, trata-se de atividades gerenciais de maneira ampla, sendo duas relacionadas à educação. Das ocupações dos Técnicos, têm-se os auxiliares de enfermagem, professores de nível profissionalizante, colorista e analista de transporte. No caso dos dois primeiros, é preciso pontuar que, na Tabela 4, observa-se um aumento absoluto do número de técnicos de enfermagem e, na Tabela 2, um aumento no número de professores de nível profissionalizante no Executivo federal, tendo em vista que essa modalidade de ensino passou, em grande medida, para esse nível de poder. Por último, dentre os trabalhadores da Produção e Indústria I, as principais quedas ficaram entre os pedreiros, mestre de construção, encanadores e caminhoneiros –sendo estas, funções que são mais prováveis de serem terceirizadas no setor público –, bem como a ocupação com maior queda, de trabalhador da manutenção de edificações, com 50 mil vínculos a menos em 2018.

CONCLUSÃO

Os resultados do presente trabalho revelam heterogeneidades e características do crescimento da força de trabalho no Poder Executivo brasileiro entre 2003 e 2018. A análise ocupacional rmostra que o fato de o Estado ter crescido nos últimos anos não significa uma reprodução do panorama encontrado anteriormente, mas uma transformação do quadro de servidores em direção à modernização e ao encontro das pressões sociais por serviços mais eficientes. De maneira ge-

ral, tem-se um crescimento das ocupações relacionadas aos grandes grupos Profissionais em 977 mil vínculos, se somados os três níveis, e Técnicos, com mais de 716 mil, seguido de ocupações de direção e gerência com mais 596 mil vínculos públicos.

Esses resultados apresentam implicações importantes. Primeiro, pontua-se que, mesmo com o crescimento de 42% do funcionalismo no Poder Executivo, esse ainda é aquém da taxa relativa encontrada em países da OCDE. No Brasil, segundo Lassance (2017), cerca de 5% da força de trabalho era composta por funcionários públicos, enquanto nestes países o percentual era de 11% a 12%. Ou seja, em termos relativos, os brasileiros têm menos servidores à disposição do que esse grupo de países. Sugere-se, para estudos futuros, uma comparação semelhante, mas em termos ocupacionais, embora seja uma tarefa complexa, uma vez que cada Estado possui demandas sociais por serviços públicos e escopos de atuação distintos.

Em relação ao perfil das ocupações, observaram-se tendências nítidas, conforme destacado. Aumentaram sobremaneira os vínculos dos grandes grupos de Profissionais de Nível Superior, Técnicos de Nível Médio e Dirigentes, refletindo a forma como o Estado foi permeado pelas pressões e demandas por serviços mais especializados em educação, saúde e tecnologia, por exemplo, e nas ocupações de professores e outros profissionais da educação, enfermeiros, técnicos de enfermagem e outros técnicos da saúde, além de programadores e analistas de sistemas (estes últimos, nos níveis federal e estadual). Ao mesmo tempo, nas Tabelas 5, 6 e 7, observa-se o encolhimento das ocupações menos especializadas e de menor qualificação relacionadas com a manutenção e construção. Por essa perspectiva, o Estado demonstra uma alta qualificação de seu corpo de servidores, além de evidenciar também especificidades em relação ao mercado de trabalho privado, uma vez que estes setores possuem finalidades e naturezas distintas.

Outra heterogeneidade de finalidades diz respeito aos níveis federativos. A trajetória das ocupações no setor público reflete também a redistribuição de funções e responsabilidades entre os entes federados, principalmente após a Constituição de 1988. Como sustenta Pessoa (2011b), após a Carta, aumentou-se as ocupações relacionadas à educação de nível médio nos Estados e de nível básico nos municípios, como um exemplo de redefinição das responsabilidades. Entre 2003 e 2018, observou-se a intensificação desse processo, com o número de professores de nível médio mais do que dobrando no nível estadual, e os vínculos de professores do ensino fundamental aumentando em 51% nos municípios. Além disso, outras dinâmicas são observadas, como o aumento de professores de ensino profissionalizante no nível federal, dada a criação e expansão dos institutos federais nos últimos 20 anos.

A variação das trajetórias ocupacionais agrega informações à análise do papel do Estado brasileiro e do seu funcionalismo público. Se o funcionalismo reflete "o que faz o Estado", pode-se dizer que o Estado brasileiro passou a oferecer serviços mais qualificados e especializados, com um aumento substancial no quadro disponível em saúde e educação, além de estar mais preenchi-

do de servidores com capacidade gerencial, técnica e tecnológica.

Apesar dos questionamentos acerca das características organizacionais do Estado brasileiro (Bertolin et al., 2013; Secchi et al., 2021), este demonstra capacidade interativa com a sociedade a ponto de se transformar e se adequar (Lima & Vargas, 2012). Isso se reflete na expansão do que se entende por atividades-fim, ou seja, aquelas diretamente ligadas ao atendimento ao público, e não necessariamente com a manutenção da máquina e do patrimônio estatal.

Ainda assim, ressalvas devem ser feitas a aspectos contextuais neste estudo. Embora Estados e municípios compartilhem características orçamentárias, de atribuições e de formas de atuação, há uma grande heterogeneidade entre eles. Alguns possuem capacidade de arrecadação e mobilização de recursos maiores que outros, o que impacta na quantidade, na diversidade, na profissionalização e na finalidade do seu quadro de servidores. Como exemplo, a crise fiscal enfrentada pelos Estados na última década certamente influenciou no menor crescimento do funcionalismo público nesses entes em comparação ao Executivo federal e municipal. Cada ente federado possui direcionamentos políticos, pressões e demandas sociais específicas, o que pode ser considerado para análises e estudos de caso mais contextualizados no futuro.

Em suma, a análise da trajetória ocupacional do Poder Executivo entre 2003 e 2018 traz sugestões acerca da transformação do Estado em termos tecnológicos e finalísticos. É importante considerar, no entanto, quais os contextos de demandas sociais em que ela ocorre e estabelecer critérios mais precisos com relação ao que se caracteriza como processo de modernização, tendo em vista o cenário de mudanças que ronda o funcionalismo público no Brasil (Secchi et al., 2021).

REFERÊNCIAS

Abbott, A. (1988). Transcending general linear reality. *Sociological theory,* 169-186.

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, 41(SPE), 67-86. doi:10.1590/S0034-76122007000700005.

Albuquerque, P., Saavedra, C., de Morais, R., Alves, P., & Peng, Y. (2019). *Na era das máquinas, o emprego é de quem? Estimação da probabilidade de automação de ocupações no Brasil.*Texto para Discussão IPEA 2457. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9116/1/td_2457.pdf

Atlas do Estado Brasileiro. (2020a). T*otal de vínculos de trabalho e pessoas no setor público e privado.* Recuperado de https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/64

Atlas do Estado Brasileiro. (2020b). *Total de vínculos no setor público, por tipo de administração.* Recuperado de https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/139

Atlas do Estado Brasileiro. (2020c). *Metodologia*. Recuperado de https://www.ipea.gov.br/atlasestado/quem/12/metodologia

Bertolin, R., Zwick, E., & Brito, M. (2013). Aprendizagem organizacional sociopráticа

no serviço público: Um estudo de caso interpretativo. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 493-513. doi:10.1590/S0034-76122013000200010

Bresser-Pereira, L. (2001). Uma nova gestão para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 5-24. doi:10.21874/rsp.v52i1.298

Cardoso, F. (1973). *O modelo político brasileiro e outros ensaios.* 2ªed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.

Cavalcante, P. L. C., & Camões, M. R. D. S. (2017). Inovação pública no Brasil: Uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. Cavalcante, P., Camões, M., Cunha, B. & Severo, W.. (org.). *Inovação no setor público: Teoria, tendências e casos no Brasil* – Brasília: Enap, Ipea.

Cavalcante, P., & Carvalho, P. (2017). Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): Avanços e dilemas. *Revista de Administração Pública*, 51(1), 1-26. doi:10.1590/0034-7612144002

Costa, J., Gaiger, F., Azevedo, B., Carvalho, S., & Barbosa, A. (2020). Heterogeneidade do diferencial salarial público-privado. *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise.* 68(26), 3-17. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9991

Filgueiras, F. (2018). Indo além do Gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 52, 71-88. doi:10.1590/0034-7612161430.

Furtado, L. (2018). Profissionalização da Administração Pública e o Poder Local: Parâmetros e resultados. *Contemporâneos – Revista de Artes e Humanidades*, 18.

Gonçalves, C. (2007). *Análise sociológica das profissões: Principais eixos de desenvolvimento.* Sociologia, 17.

Kalleberg, A., & Mown, T. (2018) Occupations, Organizations and Intragenerational Carrer Mobility. *Annual Review of Sociology*, 44, 283-303.doi:10.1146/annurev-soc-073117-041249

Lassance, A. (2017) *O Serviço Público Federal Brasileiro e a Fábula do Ataque das Formigas Gigantes.* Textos para Discussão IPEA 2287. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2287.pdf

Lima, J. C., & Oliveira, D. R. D. (2017). Trabalhadores digitais: As novas ocupações no trabalho informacional. *Sociedade e Estado*, 32(1), 115-143. doi:10.1590/s0102-69922017.3201006.

Lima, D. H., & Vargas, E. R. D. (2012). Estudos internacionais sobre inovação no setor público: Como a teoria da inovação em serviços pode contribuir? *Revista de Administração Pública*, 46(2), 385-401. doi:10.1590/S0034-76122012000200003.

Lopez, F; Guedes, E. (2018). At*las do Estado Brasileiro: Uma análise multidimensional da burocracia pública brasileira em duas décadas (1995-2016).* Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9492

Lopez, F, & Silva, T. (2019). Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia

federal (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, 53(4),711-731.

Mattos, F. (2011). Emprego Público no Brasil: Aspectos Históricos e Evolução Recente. Cardoso, J. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.* Rio de Janeiro: IPEA.

MTE, 2021. *CBO – Informações Gerais*. Recuperado de http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/informacoesGerais.jsf#2

Nozoe, N., Bianchi, A., & Rondet, A. (2003). A nova classificação brasileira de ocupações: Anotações de uma pesquisa empírica. *São Paulo em perspectiva*, 17(3-4), 234-246. doi:10.1590/S0102-88392003000300023.

Pessoa, E. (2002). *Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90*. (Tese de Doutorado, IE-Unicamp)

Pessoa, E. (2011a). O Aparelho Administrativo Brasileiro: Sua Gestão e Seus Servidores – De 1930 aos Dias Atuais. Cardoso, J. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro.* Rio de Janeiro: IPEA.

Pessoa, E. (2011b). Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. Cardoso, J. (org.). *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA.

Secchi, L., Farranha, A., Rodrigues, K., Bergue, S., & Medeiros-Costa, C. (2021). Reforma Administrativa no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro frente à PEC 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83). doi:10.12660/cgpc.v26n83.82430