

Título do capítulo	CAPÍTULO 20 – CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO
Autores(as)	José Celso Cardoso Junior José Sebastião Chaves Santos Roberto Passos Nogueira
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo20

Título do livro	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
Organizadores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-047-9
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CARREIRAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA PROPOSTA PARA SUPERAR O ANACRONISMO DOS CONCEITOS E MODERNIZAR O ESTADO¹

José Celso Cardoso Junior²
José Sebastião Chaves Santos³
Roberto Passos Nogueira⁴

1 INTRODUÇÃO

O tema das carreiras públicas e dos cargos típicos de Estado figura em posição de destaque nos recorrentes debates sobre a reforma administrativa, embora seja um dos mais mal compreendidos e maltratados pelas pessoas e organizações envolvidas com o assunto. Em vista disso, este texto representa um esforço para avançarmos rumo a uma proposta que visa superar o anacronismo de alguns conceitos usualmente empregados e, a partir dessa reformulação, reenquadrar o sentido das mudanças necessárias para efetivamente modernizar o Estado, vale dizer, otimizando sua atuação no sentido de ampliar e qualificar a oferta de serviços públicos e a sua gestão.

Inicialmente, cumpre dizer que, seja por causa da insegurança jurídica ou da fragilidade de seus fundamentos, as recentes propostas de reforma administrativa, notadamente aquela sugerida pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 e alardeada como panaceia pelos meios empresariais e pela grande mídia, simplesmente não resolverão nenhum dos problemas reais do setor público nacional, mas criarão ou farão piorar vários outros. Os problemas existem e não são poucos, estando arraigados em contumazes tendências burocráticas, autoritárias, fiscalistas, privatistas e corporativistas, presentes historicamente nos processos de formação do Estado, da burocracia e da administração pública brasileira. Esses cinco elementos estão presentes tanto nas formas internas de organização e funcionamento da máquina pública, quanto nas relações pouco republicanas, pouco democráticas e bastante seletivas que se estabeleceram,

1. Os autores expressam sua gratidão a Vladimir Nepomuceno, Luiz Alberto dos Santos, Felix G. Lopez e Pedro Cavalcanti por seus comentários e suas sugestões, isentando-os pelos erros e pelas omissões remanescentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

3. Ouvidor do Ipea. *E-mail*: <jose.chaves@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e colaborador do Observatório de Recursos Humanos em Saúde da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <roberto.nogueira@ipea.gov.br>.

positivamente, com agentes privilegiados do mercado, ao mesmo tempo que, negativamente, com parcelas imensas e vulneráveis da população, ainda hoje alijadas da cidadania plena e dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, em várias de suas dimensões.

Nesse sentido, este texto sugere uma outra chave de compreensão para tais problemas, ao mesmo tempo que oferece uma alternativa de enfrentamento e superação para eles. Para tanto, na seção 2, resumem-se os principais aspectos e problemas presentes na PEC nº 32/2020, relativamente ao tema sob escrutínio neste capítulo. Na seção 3, são explicitados alguns dos aspectos que conferem fundamentação histórica ao *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo*, *privatismo* e *corporativismo*, os cinco problemas estruturais que estão na base de nossa crítica à superficialidade e insuficiência dos diagnósticos liberais dominantes acerca do Estado brasileiro. Na seção 4, discute-se o estado histórico e atual das indefinições que circundam a temática das carreiras públicas. Na seção 5, apresenta-se uma visão alternativa e propositiva para redefinir tais conceitos e modernizar o Estado na perspectiva do desenvolvimento brasileiro. Por fim, a seção 6 traz as principais conclusões e algumas recomendações sobre o tema.

2 OS CARGOS PÚBLICOS E SUA OCUPAÇÃO SEGUNDO A PEC Nº 32/2020⁵

Neste texto, embora o foco não esteja centrado na PEC nº 32/2020, uma breve análise e crítica de seus fundamentos e implicações, quanto ao tema aqui tratado, faz-se necessária, a fim de refletir a essência de praticamente todas as propostas de reforma administrativa ou de pessoal no âmbito público, sempre assentadas em uma visão liberal reducionista e fiscalista do Estado no Brasil.

Assim sendo, em relação às carreiras e aos cargos públicos, originalmente, a PEC nº 32/2020 previa o fim do Regime Jurídico Único (RJU) para novos ingressantes, com o que se supunha que todos os atuais servidores passariam a pertencer a cargos e carreiras em extinção. Dizemos “supunha” porque na prática não mais haveria vinculações funcionais nos moldes das atuais carreiras e cargos públicos. Embora não o dissesse explicitamente, se o projeto fosse aprovado tal como foi encaminhado ao Congresso, os atuais cargos e carreiras estariam abolidos quando os últimos servidores neles investidos viessem a se aposentar. Ou seja, superada a atual unicidade de regimes, em cada carreira haveria servidores com e sem estabilidade, ainda que subordinados ao RJU.

5. A análise acerca da PEC nº 32/2020 que aqui se fará está baseada, sobretudo, nas versões de início e fim de sua tramitação na Câmara dos Deputados, ou seja, na primeira versão oficializada pelo Poder Executivo junto ao Legislativo, ainda em 2020, bem como na versão final aprovada pela comissão especial em 23 de setembro de 2021. Veremos que, embora ambas as versões sejam formalmente diferentes entre si, carregam os mesmos traços fundamentais de *burocratismo*, *autoritarismo*, *fiscalismo* e *privatismo*, aspectos esses discutidos em maior profundidade no livro publicado pela Associação dos Servidores do Ipea (Afipea), *Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes: autoritarismo, fiscalismo, privatismo* (Cardoso Junior, 2021), os quais serão apenas brevemente explicitados neste texto.

Exceto quanto à estabilidade, as demais regras desse novo regime jurídico de servidores seriam as mesmas. De acordo com a proposta original prevista para o art. 39-A, haveria apenas um regime jurídico, que compreenderia todos os cinco novos tipos de vínculo. A estabilidade funcional, entendida sempre em sentido relativo, estaria reservada apenas àqueles novos servidores que viessem a ingressar nos cargos denominados *típicos* ou *exclusivos de Estado*, conceito que não estava originalmente definido na PEC e tampouco segue adequadamente definido na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Tal fato reforça o entendimento de que tal conceito já se tornou desgastado historicamente, como se pode comprovar pela ação típica de Estado recentemente exercida pelas carreiras das áreas de saúde, assistência social, educação e meio ambiente, mobilizadas com o objetivo de dar conta do contexto pandêmico vigente desde 2020.

Com a extinção do RJU, cinco novas modalidades de vinculação institucional seriam criadas, a saber: i) cargo típico de Estado; ii) contrato de experiência; iii) contrato por prazo determinado; iv) vínculo por prazo indeterminado sem estabilidade; e v) cargo de liderança e assessoramento. Com isso, o projeto visava ampliar as possibilidades de contratação temporária,⁶ precarizando os processos de seleção/demissão e inviabilizando, na prática, as usuais trilhas de capacitação e profissionalização dos servidores. Fica claro, assim, o intuito de aplicar, irrestritamente, a modalidade de contratos temporários, fazendo com que funções de confiança e cargos em comissão pudessem ser exercidos integralmente por não servidores. Assim, seria revertido o processo em curso de profissionalização desses cargos de livre provimento.⁷

Por sua vez, na versão da PEC nº 32, aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em 23 de setembro de 2021, a plêiade de novas e precárias formas de contratação veio a ser substituída por um novo dispositivo, não menos inadequado do ponto de vista legal, que prevê o seguinte em seu art. 37-IX:

a lei disciplinará a contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo para atender necessidades temporárias, as quais, se relacionadas a atividades

6. Segundo previsão expressa originalmente no art. 39-A, § 2º: "Os servidores públicos com o vínculo de que trata o inciso II do *caput* serão admitidos na forma da lei para atender a: i) necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; ii) atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e iii) atividades ou procedimentos sob demanda." Decorria, ainda, do proposto para o art. 37, § 8º, que passava a permitir nova hipótese de contrato temporário anômalo, vinculado a contratos de gestão: "iv) a possibilidade de contratação, mediante processo seletivo simplificado, de pessoal com vínculo por prazo determinado, com recursos próprios de custeio" (Brasil, 2020).

7. A primeira iniciativa para reservar cargos em comissão para servidores de carreira, fixando percentual de reserva para determinados níveis (Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005), não obstante ser bem-intencionada, trazia um critério muito elástico, pois considerava como servidor de carreira qualquer ocupante de cargo efetivo das três esferas da Federação. Isso soava estranho, pois era admitido nomear um auxiliar de portaria (sem experiência) de um município qualquer para ocupar um cargo em comissão na administração pública federal. Só posteriormente foram delimitadas as condições de acesso aos cargos de confiança e funções comissionadas, mediante o estabelecimento de critérios vinculados à formação e à experiência do servidor postulante (Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019 e demais). Atualmente, esse regramento também observa o disposto no Decreto nº 10.758, de 29 de julho de 2021, que regulamenta a Medida Provisória (MP) nº 1.042/2021 (recentemente aprovada pelo Congresso Nacional, aguardando sanção).

permanentes, deverão revestir-se de natureza estritamente transitória, observadas as normas gerais de que trata o inciso XXXI do art. 22 (Brasil, 2020).⁸

Está claro que a versão ora em pauta no Congresso reforça as concessões aos interesses originais dos governantes em exercício e dos representantes dos interesses do capital, com destaque para o retorno do art. 37-A, que visa permitir a terceirização ampla de atividades e a contratação de pessoal para prestação de serviços públicos por entidades privadas. O mesmo pode ser dito do reestabelecimento do prazo máximo de dez anos para contratação temporária de servidores, fixado em seis anos em uma das versões anteriores da PEC. Ademais, é prevista a ampliação da possibilidade de regulamentação das normas gerais sobre pessoal mediante aprovação de medidas provisórias, ficando esta via vedada apenas no caso de dispor acerca de redução salarial ou demissão por excesso de despesas.

Entre as possibilidades de aplicação de MPs para a gestão de pessoal, está a demissão de servidores, desde que acompanhada de indenização, quando seus cargos forem classificados como desnecessários ou obsoletos. Segundo Santos (2021),

as garantias especiais no caso de cargos exclusivos de Estado deixam de existir, e em seu lugar, lei ordinária disporá sobre tratamento diferenciado a esses cargos no caso de demissão por excesso de despesas, ou de redução de jornada de trabalho. Também suprime a vedação de contratação temporária para atividades exclusivas de Estado. Não há tratamento diferenciado, também, no caso da demissão por obsolescência ou desnecessidade do cargo.

Os cargos exclusivos de Estado foram definidos como atividades finalísticas afetas às seguintes atividades: manutenção da ordem tributária e financeira, regulação, fiscalização, gestão governamental, elaboração orçamentária, controle, inteligência de Estado, serviço exterior brasileiro, advocacia pública, defensoria pública e atuação institucional do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público, a par dos policiais, peritos criminais, policiais legislativos, guardas municipais, agentes de trânsito e agentes socioeducativos.

Na versão enfim aprovada na comissão especial, foram adicionados os oficiais de justiça do Poder Judiciário e inserida a previsão de que não serão considerados *exclusivos de Estado* os servidores cujas atribuições sejam apenas complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades ditas exclusivas referidas no quadro 1.

8. Ademais, na mesma versão da PEC nº 32, afirma-se que: "§ 1º A contratação por tempo determinado em regime de direito administrativo será realizada para atender às necessidades temporárias ou transitórias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, facultada aos entes subnacionais a aplicação subsidiária de lei federal destinada a discipliná-la, observado o disposto no inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição. § 2º A duração do contrato, compreendida eventual prorrogação, não poderá exceder dez anos. § 4º A contratação por tempo determinado será realizada mediante processo seletivo simplificado sujeito à ampla divulgação. § 5º A contratação por tempo determinado para atender necessidades decorrentes de calamidade, de emergência ou de paralisação de atividades essenciais prescindirá do processo seletivo de que trata o § 4º" (Brasil, 2020).

QUADRO 1

Atividades finalísticas consideradas exclusivas de Estado, conforme substitutivo aprovado na Comissão Especial da PEC nº 32/2020, de 23 de setembro de 2021

Atividades exclusivas de Estado	Exemplos de carreiras já existentes
Segurança pública	Polícias federal, ferroviária e rodoviária federal, civil dos estados e agentes penitenciários ou de custódia penal, agentes socioeducativos e guardas civis municipais.
Manutenção da ordem tributária e financeira	Ordem tributária (carreiras do fisco dos entes federativos) e financeira (BCB, Tesouro Nacional, CVM, Susep e Previc).
Regulação	Na União: carreiras das agências reguladoras, BCB, CVM, Susep, auditor fiscal do Trabalho, perito federal agrário do Inbra, auditor fiscal federal agropecuário, perito do INSS, Previc, analista ambiental do Ibama e outros casos.
Fiscalização	
Gestão governamental	Na União, <i>a priori</i> : EPGG, TPP/Ipea, comércio exterior. Outras a definir (analista de infraestrutura, analista de política social etc.).
Elaboração orçamentária	Na União: carreira de planejamento e orçamento (Decreto-Lei nº 2.347/1987 e Lei nº 9.625/1998). Consultorias do Congresso e áreas correlatas no Poder Judiciário e Ministério Público.
Controle	Na União: controle interno (CGU no Poder Executivo) e Externo (TCU).
Inteligência de Estado	Carreiras da Abin (Lei nº 11.776/2008).
Serviço exterior brasileiro	Carreira de diplomata e oficiais de chancelaria (Lei nº 11.440/2006)
Advocacia pública	Na União: carreiras da AGU (Lei Complementar nº 73/1993 – art. 20)
Defensoria pública	Na União: carreiras da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1994 – art. 19).
Atuação institucional do Poder Legislativo	Na União: carreiras do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
Atuação institucional do Poder Judiciário incluindo oficiais de justiça	Na União: carreira da magistratura e carreiras judiciárias de que trata a Lei nº 11.416/2006.
Ministério Público	Carreira dos membros do Ministério Público (procuradores/promotores) e demais carreiras do Ministério Público de que trata a Lei nº 11.415/2006, no caso da União.

Fonte: Texto substitutivo do Relator (Brasil, 2020).

Elaboração: José Sebastião Chaves Santos.

Obs.: 1. BCB – Banco Central do Brasil; CVM – Comissão de Valores Mobiliários; Susep – Superintendência de Seguros Privados do Distrito Federal; Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Inbra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; INSS – Instituto Nacional do Seguro Social; Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; EPGG – especialista em políticas públicas e gestão governamental; TPP – técnico de planejamento e pesquisa; CGU – Controladoria-Geral da União; TCU – Tribunal de Contas da União; Abin – Agência Brasileira de Inteligência; e AGU – Advocacia-Geral da União.

2. Consoante redação do § 3º, essas atividades não abarcam carreiras da área meio – “§ 3º Não se aplicará o disposto no caput a servidores cujas atribuições sejam complementares, acessórias, de suporte ou de apoio às atividades nele referidas” (Brasil, 2020).

Embora a questão da tipicidade ou exclusividade de tais cargos de Estado ainda esteja em aberto, é importante lembrar que, segundo a exposição de motivos original da PEC nº 32, o cargo típico de Estado “será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado, sensíveis, estratégicas e que representam, em grande parte, o poder extroverso do Estado” (Brasil, 2020).⁹ Ora, o fato de a função ser sensível ou estratégica não significa que não possa ser especializada ou administrativa. Além disso, se nem

9. O *poder extroverso*, noção devida a Renato Alessi, é aquele que permite ao poder público editar atos unilaterais que vão além da esfera jurídica do sujeito emite e interferem na esfera jurídica de outras pessoas, constituindo obrigações. É dele que decorre a imperatividade dos atos administrativos que impõe obrigações ao particular, mesmo sem sua concordância. A respeito, ver Mello (2014, p. 427).

todas as funções e atividades sensíveis ou estratégicas derivam do poder extroverso do Estado, elas podem ou não impor obrigações a terceiros, o que igualmente não se constitui em critério delimitador robusto. Ademais, a atual redação do art. 247 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê que leis adicionais, até hoje inexistentes, estabelecerão “critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado” (Brasil, 1988). Ao se falar em atividades exclusivas do Estado, remete-se àquelas não delegáveis a agentes privados. Entretanto, ainda que essa disposição conste do texto constitucional desde a Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, leis com esse objetivo ainda não foram editadas.¹⁰

Assim sendo, é nesse contexto de alta complexidade conceitual e muitas indefinições que se pretendia fazer aprovar a frágil proposta governamental para a transformação do Estado brasileiro, como se rápido e fácil fosse obter melhorias de desempenho institucional do setor público mediante uma reforma de cunho autoritário, fiscalista e privatista, tal como é a proposta contida na PEC nº 32/2020. Em outras palavras, com o pretexto de aperfeiçoar o funcionamento do Estado, o governo Bolsonaro/Guedes, na verdade, coloca em xeque a sustentabilidade e a direcionalidade dos avanços recentemente alcançados pelo país, ao basear-se em premissas e diagnósticos equivocados acerca da situação fiscal e administrativa do Estado, além de promover, de um lado, a desvalorização dos servidores públicos em seu amplo espectro de funções, e, de outro, a exaltação infundada e inconsequente acerca das virtudes do mundo privado em comparação com as do setor público.

Aliada ao teto de gastos (EC nº 95/2016), à extinção de vários dos conselhos de políticas públicas e de direitos (Decreto nº 9.759/2019) e ao desmantelamento do planejamento plurianual federal (PEC nº 188/2019), entre tantas outras questionáveis medidas aprovadas, convive-se ainda com essa ameaça de terceirização irrestrita, privatização e extinção de várias organizações e carreiras públicas, via PEC nº 32/2020. Conforma-se, assim, um cenário legal em que a *vulnerabilidade institucional* tende a aumentar substancialmente, comprometendo, no limite, a atuação do Estado em diversas áreas estratégicas, com destaque para aquelas de atendimento social direto à população.¹¹

10. O próprio governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) tentou tratar do assunto no Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 248/1998 (Gaetani e Drummond, 2021). Esse PLC foi para a Câmara dos Deputados com um rol muito restrito: só policiais e diplomatas. Ali, após *lobby*, foram incluídos agentes do fisco e de outras carreiras, incluindo o BCB e o ciclo de gestão na época, a saber, gestores, controle interno, orçamento e Ipea (art. 15 do substitutivo). Quando o projeto chegou ao Senado, esse rol foi mais uma vez ampliado, incluindo diversas outras carreiras. Quando retornou à Câmara dos Deputados, o relator havia decidido enxugar o rol, recusando a versão do Senado Federal. Após idas e vindas, em meados de setembro de 2017, o projeto voltou à tona. Mas o governo atual decidiu deixá-lo de lado para investir em um projeto próprio, a PEC nº 32/2020.

11. Sobre a relação entre os temas da *austeridade fiscal* e o da *vulnerabilidade institucional*, incluindo exemplos recentes concretos, ver o livro *Desmonte do Estado e subdesenvolvimento: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais* (Cardoso Junior et al., 2019a), especialmente o prefácio *Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos* (Moretti, 2019), e o pós-fácio *Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades* (Sandim, 2019).

3 PROBLEMAS HISTÓRICO-ESTRUTURAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Uma das razões pelas quais é infrutífero tentar identificar virtudes ou acertos nas propostas recorrentes de reformas administrativas de índole liberal é que todas elas partem de diagnósticos equivocados acerca da natureza e das formas de funcionamento dos Estados contemporâneos. Em síntese, tais propostas se perfilam a uma visão econômica liberal-conservadora do mundo e por isso sugerem medidas que visam, essencialmente, à redução do peso e dos papéis do setor público em suas relações com a sociedade e o mercado. A sua ênfase recai, quase que exclusivamente, sobre a dimensão fiscal do problema, como se de mais eficiência (o mantra de fazer mais com menos recursos disponíveis) fosse possível obter, automaticamente, mais eficácia e efetividade da ação estatal. A ampliação ou melhoria do desempenho institucional agregado do setor público se converte, portanto, em uma promessa irrealizável do mero corte de gastos e de pessoal, objetivo esse indisfarçável da PEC nº 32/2020 e suas congêneres.

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

Embora difíceis de definir e mensurar, burocratismo e autoritarismo, somados ao fiscalismo, privatismo e corporativismo, todos contidos – e exacerbados – pela PEC nº 32/2020, conformam os cinco principais problemas histórico-estruturais do Estado brasileiro e sua administração pública. Todas eles se referem a dimensões qualitativas profundas da cultura política e institucional do país, as quais nem de perto serão afetadas pelas medidas sugeridas pela proposta de reforma constitucional ora congelada no Congresso Nacional. Senão, vejamos.

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

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

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

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

Há excesso de formalismos, legalismos, controles burocráticos e muitas etapas intermediárias que se estabelecem entre a maioria das empresas e da população em suas relações entre si e com os agentes públicos, ao mesmo tempo que níveis variados de informalismos e acessos privilegiados aos tomadores de decisão de todos os tipos e lugares sociais.

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

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

Sobre o burocratismo, há vasta literatura acadêmica no pensamento social brasileiro, na qual reforçamos aqui os clássicos de Holanda (1995) e Faoro (2000).

3.2 Autoritarismo: você sabe com quem está falando?

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

A ideia de um poder centralizado de cunho ou pretensão absolutista nunca deixou de estar presente no Brasil, mesmo após a separação formal entre Estado e

igreja, a qual veio junto com a separação formal entre Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo após a instauração da República em 1889. Esse aspecto é reforçado pelo fato de que a própria República foi aqui implantada por um pacto entre elites, tendo sido promulgada por um poder militar com apoio da burguesia capitalista emergente e aquiescência da antiga nobreza imperial. Não houve no Brasil nenhuma ruptura institucional dramática, ou evento de amplitude e aderência social que pudesse fundar uma ordem política nova ou oposta à ordem escravocrata que sempre esteve na base de nossa formação histórica.

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

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

Sobre o autoritarismo brasileiro, inclusive aquele incrustado no seio do Estado e da sua administração pública, há igualmente muitos trabalhos relevantes, dos quais importa aqui destacar os de DaMatta (2020), Schwartzman (2015), Schwarcz (2019) e Souza Neto (2020).

3.3 Fiscalismo e austericídio

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

Por essa razão, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e aos agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e

confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico.

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

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

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar em um momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014. Mas, felizmente, já vão se avolumando opiniões contrárias ao austericídio como ideia e prática dominantes no mundo. Economistas estrangeiros de grande influência internacional (Bernanke, 2019) e mesmo alguns brasileiros de formação liberal (Resende, 2017) vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas.

As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica. Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável (Aglietta, 2019).

No caso brasileiro, apesar dos índices de confiança empresarial terem crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC nº 95/2016 referente ao teto de gastos, das reformas trabalhista e previdenciária e da eleição de Bolsonaro à Presidência, os índices reais de atividade econômica e produção industrial permanecem estagnados ou declinantes desde 2016, bem antes, portanto, da crise pandêmica (sanitária, econômica e social deflagrada em 2020).

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

3.4 Privatismo: vícios privados, prejuízos públicos!

Uma análise mais amiúde desses dispositivos propostos pela PEC nº 32/2020 revela, indubitavelmente, tratar-se de peça que visa à instauração de poderes quase absolutos do mercado sobre o Estado, do dinheiro sobre a política, da esfera e lógica privadas sobre a esfera e lógica públicas. É claro que dessa proposta de (re)desenho constitucional para pior, que pretende priorizar, na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, o domínio de uma visão economicista e microeconômica de curto prazo, sobre uma visão holística e macrossocial de longo prazo, não se pode esperar nada promissor para as capacidades de condução futura do país.¹²

Como se sabe, o papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado regulador, ou *mínimo*, costumam se enfrentar com os defensores de um Estado intervencionista, ou *desenvolvimentista*. No entanto, uma análise histórica da estrutura administrativa brasileira revela que a CF/1988 recebera um modelo de Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) 1964-1967, cujas concepções de *eficiência empresarial* e de *privilegio do setor privado* já estão presentes cerca de trinta anos antes da reforma gerencial da década de 1990.¹³

12. Isso é, não há referências claras ao desenvolvimento da nação como objetivo último de tais reformas, mas tão somente o entendimento de que a consolidação e a valorização capitalista de mercados autorregulados poderia engendrar algum tipo de *desenvolvimento*. Este, em termos do liberalismo de cassino em voga, significa coisas como maximização das rentabilidades empresariais de curto prazo, crescimento microeconômico eficiente dos empreendimentos etc. Ora, de diversas maneiras já foi demonstrado que o somatório de empreendimentos empresariais eficientes e rentáveis do ponto de vista microeconômico não é garantia (na verdade, não há evidência empírica alguma) de que engendrarão resultados agregados (mesmo que setoriais) eficazes ou efetivos do ponto de vista macroeconômico, ainda mais se olhados tais resultados sob a ótica dos empregos, das rendas e dos tributos gerados para os demais agentes envolvidos nesse tipo de regime e processo de acumulação de capital em bases estritamente privadas.

13. Sobre o tema, ver Bercovici (2013).

O discurso oficial do regime militar já era o da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e 1969, chegaram, não à toa, a incorporar o chamado *princípio da subsidiariedade*, cuja concepção é entender o Estado como complementar, subalterno à iniciativa privada. O Decreto-Lei nº 200/1967, pioneiro na exigência da gestão empresarial dos órgãos administrativos, vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor mesmo sob a CF/1988, tendo sido reforçado pela reforma administrativa gerencialista do governo FHC e, agora, ressuscitada pela PEC nº 32/2020.

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

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

Outra aberração da PEC nº 32/2020 está na tentativa de incluir dois novos parágrafos ao art. 173 da Constituição, que trata da atuação direta do Estado no domínio econômico. O proposto art. 173, § 6º prevê que:

é vedado ao Estado instituir medidas que gerem reservas de mercado que beneficiem agentes econômicos privados, empresas públicas ou sociedade de economia mista ou que impeçam a adoção de novos modelos favoráveis à livre concorrência, exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Constituição (Brasil, 2020).

Melhor dizendo, trata-se do fim definitivo do fomento público, pois seria possível a qualquer agente privado estrangeiro acionar o Poder Judiciário contra a concessão, por exemplo, de linhas especiais de crédito, ou financiamento de

projetos por parte do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como sendo medidas de *reserva de mercado*.

As implicações desse processo são perniciosas para a dinâmica de crescimento econômico, bem como para as condições de reprodução social da população. Posto tratar-se de *opção política de política econômica*, esse arranjo institucional que está se consolidando no Brasil é passível de contestação teórica e empírica, razão pela qual é importante desnudar as suas implicações e apontar alternativas críveis para redesenhar a referida institucionalidade com vistas à promoção de um desempenho econômico e social mais condizente com o potencial e anseios de crescimento e inclusão social do país.

3.5 Corporativismo predatório: farinha pouca, meu pirão primeiro!

O corporativismo é comumente definido na literatura especializada como um sistema de representação, tramitação e implementação de interesses coletivos específicos junto ao poder público instituído.¹⁴ Não cabe aqui discorrer sobre suas variantes histórico-institucionais, ou seja, se corporativismo estatal (organizado e tutelado pelo Estado), se corporativismo societal (animado e sustentado pelo pluralismo de interesses presentes na sociedade), bem como as combinações e derivações observadas empiricamente de ambos os modelos principais ao longo do tempo.

Para os interesses deste capítulo, basta dizer que o corporativismo se firmou, na história do capitalismo contemporâneo (basicamente após a Segunda Guerra Mundial), como uma forma politicamente legítima e relativamente eficaz de explicitação de atores e interesses e de canalização e resolução de conflitos, tanto na relação entre setores públicos e privados quanto internamente ao setor público. No caso do setor público, isso se deu basicamente em função da grande diversidade de áreas de atuação estatal, burocracias e arenas decisórias, além de interesses e processos institucionais envolvidos.

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

Até aqui, então, nada demais, apenas as coisas como efetivamente são e funcionam nas sociedades capitalistas contemporâneas. Mas o problema começa quando, saindo da discussão formal e abstrata sobre os conceitos e as categorias

14. Além das definições e referências bibliográficas presentes nos verbetes sobre corporativismo que constam do *Dicionário de Políticas Públicas*, editado por Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (Editora Unesp, 3ª edição, 2018), e do *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, este editado por William Outhwaite e Tom Bottomore (Editora Zahar, 1996), veja-se um dos clássicos sobre o assunto em Schmitter (1974).

anteriores, chegamos ao chão da política como ela é. E ela é dominada, no Brasil e alhures, por grupos e corporações mais poderosos e privilegiados que outros. Essa hierarquia e assimetria de poder e de recursos (econômicos e simbólicos) distorce a legalidade, a legitimidade e os resultados concretos obtidos pelos diversos grupos organizados da sociedade (públicos e privados) que se relacionam corporativamente com o Estado, o qual, portanto, acolhe, tramita e implementa diferenciadamente as suas decisões e políticas públicas, mais em favor de uns que de outros grupos sociais.

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

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

4 INDEFINIÇÕES E PRECONCEITOS ACERCA DAS CARREIRAS PÚBLICAS

Voltando, doravante, ao tema central deste texto, cabe perscrutar as relações intrínsecas entre os conceitos comumente empregados na discussão sobre carreiras públicas e sua vinculação – poder-se-ia dizer: derivação – político-ideológica, justamente, com os elementos explicitados anteriormente. Isso para demonstrar haver alta correlação entre a ideia de carreira ou cargo típico ou exclusivo de Estado e as ideias de burocratismo, autoritarismo, fiscalismo, privatismo e corporativismo que, em nosso entender, estão na base dos problemas histórico-estruturais do Estado e da administração pública brasileira, bem como seguem sendo alimentados pela visão e pelos compromissos práticos do neoliberalismo-conservador no Brasil.

De acordo com os advogados Monteiro Neto e Soares (2020), “a expressão ‘carreira típica de Estado’, embora de uso corrente, tem sua origem e fundamentos pouco abordados, o que lhe pode embaraçar a exata compreensão conceitual”.¹⁵ A CF/1988 (art. 37) estabelece que *funções públicas* se referem a um conjunto

15. Ver também, sobre o mesmo tema, Ferreira (2020).

(usualmente indefinido) de atribuições e responsabilidades legais imputadas aos servidores efetivos ou temporários. Em outro trecho da mesma Constituição (art. 247), procura-se correlacionar o termo *carreiras típicas* a determinadas *atividades exclusivas* de Estado, expressão esta decorrente da EC nº 19/1998, a reforma liberal-gerencialista aprovada no âmbito da reforma do aparelho de Estado do governo FHC. Esta, como se sabe, foi formulada e implementada em contexto histórico de predomínio da visão neoliberal acerca do peso e papel do Estado em suas relações com os domínios econômico e social do país. Isso é dito aqui para enfatizar a ideia de que os conceitos de *carreiras típicas*, *atividades exclusivas* e *Estado mínimo* possuem, evidentemente, forte correlação entre si, fato que não deve ser menosprezado no contexto de tramitação da PEC nº 32/2020.

O conceito de atividades exclusivas de Estado encontra alguma fundamentação jurídica nos marcos da Lei nº 6.185/1974, como aquelas “inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado” (Brasil, 1974):¹⁶

Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como poder público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos federais e contribuições previdenciárias, procurador da fazenda nacional, controle interno, e no Ministério Público, só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio, na forma do art. 109 da Constituição Federal (Brasil, 1980).

Daí se compreende que, na exposição de motivos da EC nº 19/1998, seja afirmado que “os servidores que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas pela legislação, devem receber tratamento singular, inclusive quanto aos pressupostos para a perda do cargo público” (Monteiro Neto e Soares, 2020). Ademais, esses autores ressaltam que, a norma legal a qual se refere o art. 247 da Constituição Federal, que definiria textualmente as denominadas “atividades exclusivas de Estado”, ainda não foi editada pelo Congresso Nacional.

Com tal escopo, o Projeto de Lei (PL) nº 3.351/2012 (arquivado) propunha a seguinte definição em seu art. 2º:

Art. 2º São consideradas atividades exclusivas de Estado:

- I – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade-fim de produção e consultoria legislativa;
- II – as relacionadas à atividade-fim dos tribunais e conselhos de contas;
- III – no âmbito do Poder Judiciário, as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado e as relacionadas à atividade-fim dos tribunais;

16. A bem da verdade, o desenvolvimento desses conceitos é mais antigo na história da administração pública brasileira. Segundo Santos (2020), em trabalho de fôlego intitulado *Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal*, remonta à década de 1930.

IV – no âmbito das funções essenciais à justiça, as exercidas pelos membros do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, e as relacionadas às suas atividades-fim; e

V – no âmbito do Poder Executivo, as exercidas pelos militares, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis, guardas municipais, membros da carreira diplomática e fiscais de tributos, e as relacionadas às atividades-fim de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, planejamento e orçamento, gestão governamental, comércio exterior, política monetária nacional, supervisão do sistema financeiro nacional e oficiais de inteligência.¹⁷

Os termos dessa proposta se aproximam dos que foram formulados pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) e que defende o que está previsto no art. 247 da CF/1988 e no art. 4º, inciso III, da Lei nº 11.079/2004, a saber:

as carreiras consideradas típicas de Estado seriam as relacionadas às atividades de fiscalização agropecuária, tributária e de relações de trabalho; arrecadação, finanças e controle; gestão pública; comércio exterior; segurança pública; diplomacia; advocacia pública e defensoria pública; regulação; política monetária; inteligência de Estado; planejamento e orçamento federal; magistratura e Ministério Público.

A esse respeito, Monteiro Neto e Soares (2020, grifo nosso) afirmam:

costuma-se mencionar que os agentes públicos integrantes de carreiras típicas de Estado desempenham atividades relativas à “essência” do poder estatal, mas na realidade, sendo essa noção demasiadamente aberta ou subjetiva, os aspectos que melhor definem os respectivos cargos são o tipo de vínculo e a finalidade do múnus público. (...) Em outras palavras, *caso as atividades exercidas pelos servidores públicos integrantes de carreiras típicas de Estado fossem realizadas por agentes privados, haveria o desvirtuamento das próprias atividades, que deixariam de atender às finalidades públicas visadas*. Eis o critério fundamental para distinguir uma atividade típica de Estado de uma atividade não exclusivamente estatal.

Concordando com esses autores, mas indo além, entendemos que é possível alargar o espectro de funções públicas consideradas essenciais, típicas ou exclusivas de Estado. Ao fazer isso, consideramos institucionalmente necessárias ao desenvolvimento nacional e ao bom funcionamento da máquina pública, todas as *atividades estratégicas finalísticas* que permitam a implementação das políticas públicas indicadas na CF/1988, bem como todas as *atividades transversais estruturantes* dos macroprocessos administrativos correlatos ao funcionamento constitucional adequado dos poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

É claro que a distinção é tênue entre ambos os tipos de carreiras e não fazem diferença quanto aos atributos considerados essenciais, em ambos os casos, para o

17. PL nº 3.351/2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3NaUs2l>>.

bom desempenho individual e agregado dessas carreiras. Por sua vez, os trabalhadores de apoio propriamente administrativo e correlatos, cujas funções são permanentes, mas vêm sendo terceirizadas pela administração pública, deveriam seguir sendo subordinados diretamente ao poder público, mas sob guarida não do RJU e sim da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essas são as atividades que possuem mais chances de serem substituídas ao longo do tempo por novas tecnologias de informação, comunicação, governo digital etc., e não as funções públicas finalísticas ou estruturantes, que seguirão sendo do tipo “trabalho-intensivas”.

Desde logo, portanto, ambos os conjuntos principais de atividades devem estar em plena sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, contidos no seu art. 3º, e que nunca é demais relembrar:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – Garantir o desenvolvimento nacional;

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

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Dessa maneira, ao mesmo tempo em que se supera a indefinição jurídico-conceitual acerca dos termos *essencial*, *típico* ou *exclusivo* de Estado, caminha-se para uma definição mais ampla e bem fundamentada, que condiz com a *natureza inescapavelmente pública* – vale dizer, universal, integral e gratuita – da ação estatal, a única que tecnicamente justifica e politicamente legitima a sua razão de ser e agir. Tal compreensão é ainda mais válida no contexto da dominância financeira do modo de produção, acumulação e exclusão capitalista, que é, sabidamente, incapaz de promover os objetivos fundamentais acima enunciados se não houver a atuação de um Estado republicano e democrático de direito, tal qual o sugerido pela CF/1988.

Nesse sentido, a Lei nº 8.112/1990, que institui o RJU, deixou claro em seus arts. 2º e 3º, que o *servidor público* é aquele que ocupa cargo público na União, suas autarquias e fundações públicas federais, sendo regulado por este regime estatutário específico, com direitos e deveres comuns a todos eles. Resumidamente, o regime jurídico dos servidores públicos civis consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e dos respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

Todos os aspectos citados justificam a permanência (e os aperfeiçoamentos) de um regime diferenciado de contratação e gestão dos servidores públicos, um RJU nos termos da CF/1988 brasileira em vigor (Brasil, 1988, art. 39, *caput*). Diante do exposto, entende-se melhor por que a ocupação no setor público veio, historicamente, adotando e assumindo o princípio meritocrático como critério fundamental de seleção de pessoal mediante concursos públicos competitivos sob a guarida de um regime estatutário e RJU. Não obstante, a observância do critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados – dos pontos de vista técnico, emocional e moral – para o Estado depende de condições objetivas ainda longe de estarem realmente vigentes no Brasil, a saber: ambiente geral de homogeneidade socioeconômica, republicanismo político e democracia social.

Um ambiente geral de *homogeneidade econômica e social* é condição necessária para permitir que todas as pessoas aptas e interessadas em adentrar e trilhar uma carreira pública possam disputar, em máxima igualdade possível de condições, as vagas disponíveis mediante concursos públicos, plenamente abertos e acessíveis a todas elas. Por sua vez, o *republicanismo político* e a *democracia social* implicam o estabelecimento de plenas e igualitárias informações e condições de acesso e disputa, não sendo concebível nenhum tipo de direcionamento político-ideológico nem favorecimento pessoal, exceto para aqueles casos (como as cotas para pessoas deficientes e as cotas para gênero e raça) em que o objetivo é justamente compensar a ausência ou precariedade histórica de homogeneidade econômica e social entre os candidatos a cargos públicos. Em outras palavras, o *mérito*, como critério primordial de seleção e ocupação de cargos públicos, só pode cumprir plenamente o papel precípua de filtrar os melhores ou mais aptos (dos pontos de vista técnico, emocional e moral), se estiver assentado em condições de máxima homogeneidade econômica e social entre os cidadãos concorrentes em processos seletivos ou de concurso público.

De todo modo, mesmo operando em condições adversas, o critério meritocrático aplicado ao setor público busca justamente evitar que, sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico, ainda que supostamente *esclarecido*, ocorra algum tipo de partidização ou aparelhamento do Estado. Em obediência a regras vigentes a partir da adoção da CF/1988, é totalmente garantida a pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas. Do mesmo modo, há garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle estatal-burocrático (Lei nº 8.112/1990), a par dos controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações

(na qualidade de um controle social direto, com base, por exemplo, na Lei de Acesso a Informações – LAI).¹⁸

Em suma, a estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público não se constitui em privilégio de classe e tampouco uma condição absoluta. Ao contrário, é um direito protetivo, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa, antes de tudo, satisfazer o princípio do interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade tratando de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto ao desempenho institucional condizente com o poder público, como também visando ao aumento de certas capacidades estatais fundamentais que consistem em pôr em operação políticas públicas de variados tipos e abrangência ao longo do território nacional.

O inverso disso é dado pelo receituário liberal-gerencial que defende a flexibilidade quantitativa mediante contratações e demissões rápidas e fáceis, de modo a inserir o princípio da rotatividade, gerando um clima de insegurança entre os servidores que apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional. Por seu turno, introduz a insegurança na sociedade e nos agentes do mercado, devido às dúvidas e incertezas acarretadas pela alta rotatividade dos ocupantes de cargos públicos no que concerne à capacidade do Estado de manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo.

Em síntese, *permanência* e *previsibilidade* constituem duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que precisa ser assegurado por meio da manutenção da estabilidade funcional e da proteção jurídica do seu corpo funcional, além de outras condições. Vistos desta maneira, entende-se melhor a razão de ser dos demais

18. Além dessas leis, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento (talvez até mesmo excessivo) dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como todas aquelas articuladas entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, define em seu art. 3º o termo *cargo público*: trata-se do conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional a que está circunscrito e que devem ser observadas pelo servidor. As penas administrativas previstas na mesma lei são: advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada (Brasil, 1990). À guisa de exemplo, veja-se que entre 2003 e 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo federal, cerca de quinhentas ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões deveram-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%).

atributos intrínsecos da ocupação e do bom desempenho individual e institucional no setor público, a saber: i) a remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; ii) a qualificação elevada desde o momento de ingresso e a capacitação permanente no âmbito das funções precípua dos respectivos cargos e organizações; e iii) a cooperação interpessoal e intraorganizacional (e não a competição) como critério de atuação e método primordial de trabalho. Todas essas características do setor público derivam precisamente do atributo primordial da estabilidade do seu corpo funcional.¹⁹

Em síntese, a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas formam par indissociável com todas as respectivas funções públicas *estratégicas* (finalísticas) e aquelas *estruturantes* (transversais) da administração pública (nos três níveis federativos de governo) com vistas à persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988. Daí decorre um desenho institucional de Estado composto por dinâmicas específicas de funcionamento e de relacionamentos do ente público com atores da sociedade nacional e agentes do mercado capitalista, algo que justifica a proposta apresentada na sequência deste texto.

5 FUNDAMENTOS E DIRETRIZES DA OCUPAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Seja por desconhecimento ou má-fé, há vários aspectos negligenciados no debate sobre a reforma administrativa do setor público brasileiro. Tal fato torna indispensável trazer contribuições para uma discussão mais transparente e qualificada acerca das razões teóricas e históricas de temas tão complexos e intrincados quanto os da *estabilidade, remuneração, capacitação, cooperação e representação* no setor público. São justamente esses fundamentos da ocupação em carreiras estratégicas finalísticas e em carreiras transversais estruturantes que buscam garantir o bom desempenho dos que trabalham sob o mando do Estado e a serviço da sociedade.

Tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 quanto na CF/1988, o *direito ao trabalho digno* (ou trabalho decente, conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT) aparece como elemento central e estruturante da sociedade. Por sua vez, o emprego público tende a ser não apenas de elevada qualidade e dignidade no espectro total das ocupações em uma

19. Para uma crítica à perda da estabilidade funcional já contida na EC nº 19/1998 (e o mesmo poderia ser dito da PEC nº 32/2020), ver Lychowski (2019). Segundo esse autor, “com o advento da EC nº 19/1998, que foi aprovada com um intuito flexibilizante do Estado, e que desvalorizou os servidores públicos, foi introduzido o artigo 247 da Carta Magna de 1988, que autoriza, através de lei complementar, mediante o estabelecimento de critérios e garantias, a perda de cargo dos servidores públicos. O intuito, como diz José Afonso da Silva, foi flexibilizar a estabilidade dos servidores públicos. Reputamos que tal dispositivo se contradiz com a razão de ser da carreira típica de Estado, que consiste na realização dos interesses vitais e estratégicos do Estado. Por outro lado, abre-se o perigoso precedente para a dispensa de tais servidores por motivos subjetivos, por perseguição pessoal. Igualmente, não faz sentido reduzir o número de exercentes de servidores de carreiras exclusivas de Estado precisamente no momento em que o Estado, por passar por crise econômica, mais precisa de seus servidores”.

sociedade emergente como a brasileira, mas também se reveste de atribuições e competências que são, de alguma maneira, distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas.

De um lado, essa tende a ser uma ocupação de qualidade elevada, porque, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Tais requisitos dizem respeito, basicamente, às condições gerais de *uso* (jornada padrão), *remuneração* (vencimentos equânimes), *proteção* (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral), *representação* (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e *acesso à justiça* contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a *natureza pública* dessas ocupações, sob mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas, sim, a produção de cidadania e bem-estar social. O emprego público não está fundado – conceitual e juridicamente – em relações contratuais tais como aquelas que tipificam as relações de assalariamento entre trabalhadores e empregadores no mundo privado. Ao contrário, o servidor público estatutário possui uma relação de deveres e direitos com o Estado-empregador e com a própria sociedade, ancorada desde a CF/1988 no chamado RJU por meio da Lei nº 8.112/1990 e outros regramentos subsequentes.

Nesse sentido, há cinco fundamentos históricos da ocupação no setor público, presentes em maior ou menor medida nos Estados nacionais contemporâneos, que precisam ser levados em consideração para uma boa estrutura de governança, mediante incentivos corretos à produtividade e ao desempenho institucional satisfatório ao longo do tempo. São eles:

- *estabilidade na ocupação*: idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social,²⁰ visando à proteção contra arbitrariedades – inclusive político-partidárias – cometidas pelo Estado-empregador;
- *remuneração adequada, isonômica e previsível* ao longo do ciclo laboral;
- *escolaridade e qualificação elevadas desde a entrada e capacitação permanente* no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações;

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

- *cooperação* – ao invés da competição – interpessoal e interinstitucional como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público; e
- liberdade de organização e autonomia de *atuação sindical*.

No quadro 2, propõe-se um conjunto de requisitos político-institucionais para que tais dimensões sejam adequadamente articuladas entre si.

QUADRO 2

Administração pública progressista versus liberal-gerencialista

Administração pública progressista, republicana e democrática	Administração pública privatista, fiscalista e gerencialista
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão
Remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e ao interesse público	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/interorganizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/interorganizacional
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Elaboração dos autores.

É importante destacar que os atributos presentes em modelos de administração pública de índole e intenções republicanas e democráticas derivam, historicamente, de uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa), transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação permanentes de seu corpo funcional. Gradativamente, esse corpo funcional foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir funções estatais permanentes e previsíveis, em tarefas ligadas às chamadas funções inerentes dos Estados capitalistas modernos e contemporâneos, a saber: i) *monopólio da representação externa* (diplomacia); ii) *monopólio do uso da força física* (forças armadas, forças policiais, Poder Judiciário); iii) *monopólio da formulação e implementação das leis* (parlamento: classe política e burocracia parlamentar); iv) *monopólio da emissão e gestão da moeda* (burocracia econômica: emissão e gestão monetária e funções derivadas); e v) *monopólio da tributação* (fisco: fiscalização, arrecadação e funções derivadas, tais como orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle).

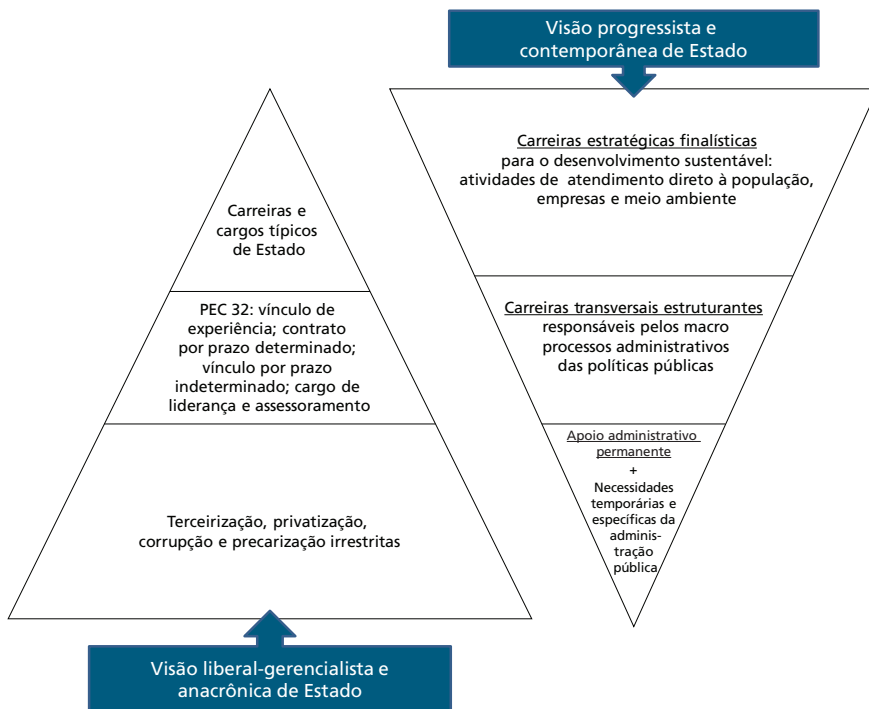
Tais funções estruturantes e, posteriormente, outras funções, derivadas das novas, complexas e abrangentes áreas programáticas de atuação governamental na contemporaneidade, foram surgindo e exigindo respostas da coletividade e seus respectivos governos. Sejam de caráter *finalístico*, como no campo das políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento territorial, setorial e produtivo, mas também financeiro, regulatório, ambiental etc., sejam aquelas tipicamente administrativas ou *transversais*, entre as quais as de arrecadação, fiscalização, orçamentação, planejamento, gestão, regulação, controle etc., estão todas essas funções dotadas de um mesmo atributo original e essencial, qual seja, o da indispensabilidade da estabilidade do corpo funcional do Estado, como forma de garantir a provisão permanente e previsível de tais funções nos territórios sob sua jurisdição, com suas respectivas populações.

Em suma, é no mínimo simplista atribuir tipicidade ou exclusividade a um grupo muito restrito de categorias, pois há servidores em áreas, por exemplo, da saúde, educação e assistência social, entre outras tantas, que precisam de estabilidade. Também necessitam de proteção especial os ordenadores de despesa, que administram recursos em montantes elevados e condições incertas, bem como os responsáveis por procedimentos licitatórios ou gestão/fiscalização de contratos administrativos. Os exemplos reais são muitos, daí a relevância teórica e prática do critério aqui sugerido e lembrado: *a estabilidade funcional dos servidores em seus cargos e carreiras públicas forma par indissociável com todas as respectivas funções públicas estratégicas finalísticas e aquelas estruturantes transversais da administração pública, nos três níveis federativos de governo, para a persecução dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º da CF/1988 (conforme seção 4).*

São as características apontadas anteriormente que justificam e legitimam a proposta deste capítulo em torno de uma visão alternativa, progressista e contemporânea, acerca do tema das carreiras públicas para o desenvolvimento nacional, em contraposição à forma liberal-gerencial anacrônica com a qual tal assunto vem sendo imposto pela PEC nº 32/2020 e outras propostas correlatas. Para sintetizar essas ideias iniciais sobre o tema, remetemos o leitor à figura 1, na qual as partes dos triângulos representam o tamanho relativo de cada componente da burocracia pública em cada um dos dois modelos ali representados.

FIGURA 1

Visão progressista e contemporânea *versus* anacrônica sobre carreiras públicas



Elaboração dos autores.

Por sua vez, se é verdade que o desenvolvimento brasileiro no século XXI deve ser capaz de promover, de forma republicana e democrática: i) *governabilidade política e governança institucional*; ii) *soberania, defesa externa, segurança interna e integração territorial*; iii) *infraestrutura econômica, social e urbana*; iv) *produção, inovação e proteção ambiental*; e v) *promoção e proteção social, direitos humanos e oportunidades* adequadas a toda a população residente, então o desenho organizacional do Estado brasileiro deve possuir tantas *carreiras estratégicas finalísticas* e *carreiras estruturantes transversais* quanto as necessárias para atender a essas grandes áreas programáticas de atuação governamental, por meio das quais o desenvolvimento nacional se faz possível.

Tanto o quadro 3 quanto a figura 2 e o quadro 4 procuram externalizar, conjuntamente, a abrangência e a complexidade do tema do desenvolvimento atualmente, bem como o papel que se espera dos Estados contemporâneos, para o que determinadas áreas programáticas de atuação governamental e respectivas carreiras públicas dotadas dos atributos aqui realçados são fundamentais.

QUADRO 3

Grandes áreas programáticas de atuação estatal e suas macrotensões estruturais

Grandes áreas finalísticas de atuação estatal	Tensão estrutural dominante	Significado geral
Promoção e proteção social, direitos e oportunidades	Universalização <i>versus</i> privatização	<p>Desde a CF/1988, setores rentáveis das políticas sociais (notadamente: previdência, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho e segurança pública) convivem com constrangimentos tecnopolíticos à universalização de fato de seus principais programas, e paulatinamente se observa o crescimento normativo, regulatório e ideológico na provisão dessas políticas sob a égide privada.</p> <p>Por sua vez, as chamadas políticas sociais de nova geração (direitos humanos e de cidadania para públicos e situações específicas), depois de uma fase de institucionalização promissora até 2014, encontram-se material e ideologicamente em retração no âmbito federal brasileiro.</p>
Infraestrutura econômica, social e urbana	Universalização <i>versus</i> acumulação	<p>Desde 2003, esforços governamentais no sentido da ampliação da cobertura e do acesso da populações pobres e vulneráveis aos bens e serviços típicos da modernidade (tais como energia, modais de transporte, mobilidade urbana, telecomunicações, acesso digital, saneamento básico e moradia digna) têm convivido com: i) dilemas do perfil de atuação estatal (se meramente regulador ou também produtor direto; se meramente incentivador ou também promotor direto de inovações); e ii) exigências cada vez mais elevadas dos entes empresariais privados em termos de rentabilidade mínima e sustentabilidade financeira e intertemporal dos empreendimentos dessa natureza.</p>
Inovação, produção e proteção ambiental	Institucionalização <i>versus</i> compensação	<p>Desde a CF/1988, primeiro pelo choque externo provocado pela abertura comercial e financeira desde o governo Collor, depois, pelo choque interno causado pela engenharia financeira de estabilização monetária desde o governo FHC e, finalmente, pelo acirramento da concorrência externa decorrente da globalização comercial (feito China) e financeira (bolhas especulativas indexadas em dólar) ao longo dos governos Lula e Dilma, o fato é que os setores nacionais de produção (sobretudo industrial), de inovação (de processos e produtos ao longo das cadeias produtivas) e de proteção e mitigação ambiental têm-se ressentido de políticas públicas mais robustas para o enfrentamento dos imensos problemas e desafios a elas colocados.</p> <p>Já durante o governo Bolsonaro, há um vetor tímido, lento e pouco estruturado de institucionalização de políticas públicas nos campos da produção de bens e serviços, da inovação de processos produtivos e de produtos finais, e da proteção e mitigação ambiental, sobressaem medidas apenas de natureza compensatória, de efeitos limitados ou deletérios, tanto setorial quanto temporalmente, incapazes de alterar para melhor a estrutura e a dinâmica produtiva em espaço nacional, ou mesmo de neutralizar os efeitos nefastos que emanam da estrutura e dinâmica capitalista dominante em curso.</p>
Soberania, defesa, segurança e território	Institucionalização <i>versus</i> discontinuidades	<p>Depois de muitos anos relegadas a níveis secundários de importância, houve – mormente entre 2003 e 2013 – tentativas de melhor institucionalização das áreas e políticas públicas de soberania, defesa e território. Foram tentativas governamentais no sentido de: i) reorientar a diplomacia brasileira rumo a uma postura ativa e altiva no cenário internacional; ii) reequipar as forças armadas e atualizar a estratégia e a política nacional de defesa; e iii) reinstaurar instituições, fluxo de recursos, capacidades estatais e governativas, sob o manto de uma nova política nacional de desenvolvimento regional no Brasil.</p> <p>Não obstante, durante o governo Bolsonaro, o processo de institucionalização aqui mencionado foi quase todo paralisado ou revertido, a complexidade em si desses temas e áreas de políticas, aliada à baixa primazia que historicamente tiveram e continuaram a ter na conformação das agendas prioritárias, fazem com que discontinuidades e desorganizações institucionais de várias ordens (de diretrizes estratégicas à alocação orçamentária) sejam a regra mais que a exceção nos três casos.</p>

Elaboração dos autores.

Obs.: Para o estudo das transformações ocorridas na administração pública federal, organizamos os programas temáticos do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 em quatro grandes áreas de políticas públicas, que podem ser desdobradas em dez áreas programáticas da atuação estatal recente; ou em até 65 programas temáticos do PPA 2012-2015. Ou seja: i) quatro grandes áreas de políticas públicas – políticas sociais; políticas de soberania, território e defesa; políticas de infraestrutura e políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental; ii) dez áreas programáticas – seguridade social ampliada; direitos humanos e segurança pública; educação, esportes e cultura; soberania e território; política econômica e gestão pública; planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia; comunicações; mobilidade urbana; e transporte; e iii) sessenta e cinco programas temáticos do PPA 2012-2015. Evidentemente, os programas temáticos redesenhados nos PPAs subsequentes podem ser facilmente reagrupados a partir das quatro grandes áreas programáticas de políticas públicas explicitadas aqui no quadro 3. Neste quadro, ficou de fora apenas a grande área programática relacionada à geração de governabilidade política e governança institucional, a qual concentra quase todas as carreiras estruturantes transversais da administração pública.

Na figura 2, apresentamos os fundamentos e os atributos da ocupação que consideramos necessários para o bom desempenho institucional agregado do setor público.

FIGURA 2
Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas para o desenvolvimento



Elaboração dos autores.

O quadro 4 evidencia implicações positivas para a administração e as políticas públicas, a partir de uma visão progressista e contemporânea de Estado com a qual trabalhamos.

QUADRO 4

Visão progressista e contemporânea sobre carreiras públicas e implicações positivas para a administração e as políticas públicas

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

Elaboração dos autores.

Dessa maneira, o aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho – necessário e permanente – de *profissionalização da burocracia pública* ao longo do tempo. Por isso, uma verdadeira política nacional de recursos humanos no setor público deve ser capaz de promover e incentivar a profissionalização da burocracia pública a partir do conceito de ciclo laboral no setor público, algo que envolve as seguintes etapas interligadas organicamente: i) *seleção*; ii) *capacitação*; iii) *alocação*; iv) *remuneração*; v) *progressão*; e vi) *aposentação*.²¹

Uma vez que se entenda serem os serviços públicos altamente intensivos em recursos humanos, percebe-se a relevância de estruturas administrativas centradas em gestão de pessoas e gestão de desempenho. Com isso, a indução de mais e melhor desempenho pode estar associada à valorização da *autonomia relativa dos servidores públicos estáveis* para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas.

Por óbvio, a *profissionalização da burocracia*, assentada na estabilidade funcional dos servidores nos cargos públicos; em remuneração adequada, isonômica e previsível ao longo do ciclo laboral; em escolaridade e qualificação elevadas desde a

21. Sobre o tema, ver Queiroz e Santos (2020). Ademais, atentar para fatores que realmente garantem ganhos de produtividade e desempenho institucional no setor público: i) ambiente de trabalho; ii) incentivos não pecuniários e técnicas organizacionais; iii) trilhas de capacitação permanente; iv) critérios para avaliação e progressão funcional; v) remuneração adequada e previsível; vi) critérios justos para demissão; e vii) condições de realização dinâmica e retroalimentação sistêmica entre as dimensões citadas.

entrada, capacitação permanente no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; além da cooperação como fundamento e método de trabalho no setor público; e autonomia de organização e liberdade de atuação sindical são todas elas condições necessárias para o exercício experimental da autonomia burocrática com responsabilidade e engajamento, e fontes primárias de aprendizagem e inovação institucional como essência dos *modelos reflexivos* de gestão de pessoas e do desempenho no âmbito público.²²

Por último, mas não menos importante, apresentamos no quadro 5 uma primeira tentativa de explicitação e aglutinação, tendo por base a atual estrutura de cargos e carreiras da administração pública federal, das áreas programáticas de atuação estatal, que se constitui no critério fundamental para derivação das carreiras estratégicas-finalísticas e daquelas transversais-estruturantes, ambas conectadas à ideia de Estado necessário ao desenvolvimento nacional sustentável dos pontos de vista ambiental, produtivo e humano.

QUADRO 5

Exemplo de agrupamentos em carreiras estratégicas finalísticas e carreiras transversais estruturantes a partir da estrutura atual de cargos e carreiras do Poder Executivo federal

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
Soberania, defesa, segurança e território	
1. Relações exteriores	Diplomata – MRE; e oficiais e assistentes de chancelaria – MRE.
2. Defesa nacional	Militares FFAA; especialistas e técnicos civis em questões militares; e especialistas e técnicos em saúde do HFA.
3. Justiça e segurança pública	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos da Polícia Federal – DPF; e especialistas e técnicos em execução penal.
4. Desenvolvimento regional (minas e território)	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos em atividades e regulação da mineração – ANM; especialistas e técnicos em geologia e geofísica do petróleo – ANP; e especialistas e técnicos da Suframa.
Infraestrutura econômica, social e urbana	
5. Energia	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de energia – Aneel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
6. Transportes	Especialistas e técnicos do DNIT; especialistas e técnicos em regulação da aviação civil – Anac; especialistas e técnicos em serviços de transportes aquaviários – Antaq; especialistas e técnicos em transportes terrestres – ANTT; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
7. Comunicações	Especialistas e técnicos em regulação de serviços públicos de telecomunicações – Anatel; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

22. Sobre o tema, ver Cardoso Junior e Pires (2020), texto que embasa o restante desta seção.

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
8. Cidades (mobilidade, moradia, saneamento)	Especialistas e técnicos em infraestrutura; especialistas e técnicos em regulação – transversal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Produção, inovação e proteção ambiental	
9. Ciência, tecnologia e inovação	Especialistas e técnicos de ciência, tecnologia e inovação; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
10. Meio ambiente	Especialistas e técnicos em meio ambiente; especialistas e técnicos em regulação de recursos hídricos – ANA; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
11. Desenvolvimento produtivo (indústria, comércio, serviços)	Especialistas e técnicos em metrologia e qualidade – Inmetro; especialistas e técnicos em propriedade industrial – Inpi; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
12. Agricultura, pecuária e abastecimento	Auditor fiscal federal – agropecuário; especialistas e técnicos em fiscalização federal agropecuária; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
13. Pesca e aquicultura	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
14. Turismo	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
15. Comércio exterior	Especialistas e técnicos de comércio exterior; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Proteção social, direitos e oportunidades	
16. Trabalho, emprego e renda	Auditor fiscal federal – trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
17. Promoção e proteção social (previdência, assistência, desigualdades e pobreza)	Especialistas e técnicos do INSS; especialistas e técnicos em previdência complementar; especialistas e técnicos em políticas sociais; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
18. Desenvolvimento agrário e fundiário	Especialistas e técnicos em desenvolvimento agrário e fundiário; especialistas e técnicos em questões indígenas; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
19. Saúde	Especialistas e técnicos do SUS; especialistas e técnicos em saúde pública; especialistas e técnicos em controle de endemias; especialistas e técnicos em saúde pública da Fiocruz; especialistas e técnicos em regulação de saúde suplementar – ANS; regulação e vigilância sanitária – Anvisa; médico da carreira da previdência, da saúde e do trabalho; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
20. Educação	Especialistas e técnicos em educação; especialistas e técnicos em informações e avaliações educacionais – Inep; especialistas e técnicos em financiamento e execução de programas e projetos educacionais; professores do magistério federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
21. Cultura	Especialistas e técnicos em questões culturais; especialistas e técnicos em regulação da atividade cinematográfica – Ancine; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
22. Esporte	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
23. Direitos humanos	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.

(Continua)

(Continuação)

Áreas estratégicas finalísticas	Exemplo de agrupamentos de carreiras estratégicas finalísticas a partir da estrutura de planos de cargos e carreiras do Poder Executivo federal
24. Mulheres	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
25. Igualdade racial	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
Governabilidade política e governança institucional	
26. Presidência da República (Casa Civil, Secretaria-Geral)	Procurador federal; especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; e especialistas e técnicos da Imprensa Nacional.
27. Segurança institucional	Oficiais e agentes de inteligência; e especialistas e técnicos da Abin.
28. AGU	Advogado da União; e especialistas e técnicos da AGU.
29. Relações sociais e federativas	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
30. Comunicação social e institucional	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; e especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas.
31. Planejamento, participação, orçamento e gestão	Especialistas e técnicos de planejamento e orçamento; especialistas e técnicos em gestão governamental e políticas públicas; especialistas e técnicos de planejamento e pesquisa do Ipea; e especialistas e técnicos em informações geográficas e estatísticas – IBGE.
32. Gestão monetária, fiscal e cambial	Auditor fiscal federal – RFB; especialistas e técnicos da RFB; procurador da Fazenda federal; procurador do BCB; analistas e técnicos do BCB; agentes, analistas e inspetores da CVM; especialistas e técnicos da CVM; especialistas e técnicos da Susep; auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
33. Controle e transparência	Auditor federal de finanças e controle; e especialistas e técnicos em finanças e controle.
Total = cerca de 33 áreas programáticas de atuação estatal	Total = cerca de 60 carreiras estratégicas finalísticas e estruturantes transversais da administração pública federal.

Elaboração dos autores.

Obs.: MRE – Ministério das Relações Exteriores; FFAA – Forças Armadas Brasileiras; HFA – Hospital das Forças Armadas; DPF – Departamento de Polícia Federal; ANM – Agência Nacional de Mineração; ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus; Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica; DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Anac – Agência Nacional de Aviação Civil; Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários; ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações; ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Inpi – Instituto Nacional da Propriedade Industrial; SUS – Sistema Único de Saúde; Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz; ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar; Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ancine – Agência Nacional do Cinema; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e RFB – Receita Federal do Brasil.

Para a montagem do quadro 5, parte-se do entendimento segundo o qual o sentido institucional ou objetivo de carreira deriva de uma forma de organização de cargos públicos que possuem uma mesma natureza e um mesmo conjunto de atribuições, que demandam idêntica preparação e formação, estruturando-se de modo a prever graus ascendentes de responsabilidade e remuneração ao longo do ciclo laboral. Na organização administrativa do Estado brasileiro, os cargos podem estar dispostos de modo isolado ou em carreiras. O que distingue as duas formas é a possibilidade ou não de progressão do titular destes cargos na atividade, vale dizer, a possibilidade de promoção ou acesso a níveis ou graus ascendentes de responsabilidade no interior de um conjunto de cargos de igual natureza.

Carreira é, portanto, uma unidade hierarquizada de cargos públicos afins. Sem que possuam essa afinidade intrínseca, que permite a mobilidade vertical interna, não há carreira, mas apenas uma sobreposição de cargos distintos, o que tem sido vedado pelas sucessivas legislações de pessoal no setor público, pois denota o abandono da ideia de progressão individual na mesma trilha funcional, característica esta que define o conceito de carreira e que, portanto, exige um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações comuns para não ser deturpado. Ressalta-se que a presença de um núcleo homogêneo de atribuições e habilitações profissionais foi considerado relevante pela própria CF/1988 para a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório, elemento essencial na estruturação de qualquer carreira. O sistema de remuneração, por sua vez, deve observar “a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos” (Brasil, 1988, art. 39, § 1º, I e III, com a redação da EC nº 19).

Atualmente, carreira não é apenas a possibilidade de progressão do servidor na estrutura de cargos e atribuições afins que caracterizam uma forma de organização de cargos públicos efetivos semelhantes. Carreira é, também e cada vez mais, um direito do servidor, ao mesmo tempo que uma obrigação para o poder público, dadas as suas responsabilidades constitucionais explícitas. A CF/1988, ao afirmar o direito à carreira (ou direito à progressão funcional), não impediu o acesso a cargos diversos de mesma natureza, no interior das carreiras. Mas impediu o acesso a cargos de natureza distinta, de outras carreiras, bem como a constituição de carreiras com cargos heterogêneos, sem núcleo de habilitações e atribuições assemelhadas. Também impediu a efetivação de servidores precários em caráter permanente de carreiras previamente constituídas, mesmo que na origem tenham esses servidores realizado concurso público. Neste sentido, a questão da fusão de carreiras, reconhecida nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 2.713/DF e 1.150/RJ, parece ser a única forma de calibração ou mitigação do direito à carreira admitida atualmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Isso posto, por detrás da estrutura de áreas programáticas e funções públicas listadas no quadro 5, é possível afirmar estar em curso uma mudança de composição interna positiva da força de trabalho a serviço do Estado e da sociedade desde a CF/1988. Tal mudança caminha em um sentido tal que, desde então, os servidores públicos são recrutados por concursos concorridos e critérios rigorosos de seleção, são mais escolarizados que a média nacional e atuam proporcionalmente mais em áreas finalísticas de prestação de serviços diretos à população. Com isso, o desempenho institucional do setor público, em termos de eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, vem se mostrando crescente ao longo do tempo e superior ao que supõem os discursos em voga. Mesmo assim, aperfeiçoamentos incrementais no

sentido da profissionalização crescente da burocracia e das formas de organização e funcionamento da administração pública são sempre necessários e bem-vindos.²³

Foi, portanto, com o entendimento citado anteriormente, que se buscou realizar um exercício exploratório inicial, apenas como forma de demonstrar ser possível e necessário um processo organizado de racionalização de cargos e carreiras no setor público brasileiro. Isso porque, em síntese, as evidências disponíveis demonstram a relevância das organizações e carreiras públicas para qualquer projeto de desenvolvimento que ainda se almeje ao Brasil neste século XXI. Abolir a flexibilidade nos provimentos das carreiras públicas e desmontar tais capacidades em nome de um fundamentalismo liberal-gerencialista vai, ao mesmo tempo, destruir o potencial transformador que a sociedade brasileira construiu por meio do Estado ao longo de mais de trinta anos desde a CF/1988, como comprometer as chances de emancipação e desenvolvimento social de sua população – sobretudo a mais vulnerável – justamente em um contexto econômico (nacional e internacional) marcado por enorme complexificação e exclusão, frente às quais soluções aparentemente rápidas e fáceis se mostram, de saída, fadadas ao fracasso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional de políticas públicas que vigorou no Brasil no período 2004-2014 revela ao menos três fatos importantes acerca da relação entre Estado e desenvolvimento na contemporaneidade, descritos a seguir.

- 1) A complexificação do desenvolvimento exige uma atuação programática do Estado em âmbitos da economia, da sociedade e do meio ambiente que vão muito além do simples manejo da política macroeconômica.
- 2) O arranjo político-institucional vigente nesse período mostrou ser capaz de proporcionar ao Estado a capacidade de organizar a sua atuação de modo minimamente planejado e coordenado, com intencionalidade e direcionalidade estratégica.

23. De toda sorte, tal qual já evidenciado em outros trabalhos, a máquina pública brasileira, mesmo considerada em seus três níveis federativos e três poderes, está muito longe de poder ser considerada inchada em termos do quantitativo de pessoal ativo ocupado. Apesar disso, é possível e necessário um processo bem fundamentado, gradativo e negociado, de racionalização da estrutura organizacional, das funções e carreiras públicas que a acompanham, tanto melhor se conduzido e informado por um projeto de desenvolvimento integral da civilização brasileira. Da mesma forma, a massa salarial que lhe corresponde, embora apresente grande heterogeneidade interna e algumas poucas (em termos percentuais) situações discrepantes em termos remuneratórios frente ao setor privado, está longe de representar um gasto global explosivo, ou parecer estar fora de controle. Os problemas do funcionalismo público, nesse caso, são a exceção, e não a regra, em qualquer dos níveis da Federação e qualquer dos poderes da República que se queira investigar. A respeito dessas questões, ver Cardoso Junior *et al.* (2019b), Marques e Cardoso Junior (2021), Cardoso Junior (2021), além dos capítulos 7 e 8 deste livro.

- 3) A implementação conjunta e simultânea de diversas políticas públicas, consistentes e persistentes no tempo e no espaço nacional (informadas, ademais, por um projeto de crescimento econômico) foram capazes de produzir, como resultado agregado, uma combinação virtuosa entre crescimento da renda *per capita* e decrescimento do índice de Gini, que mede a desigualdade de renda no interior do mundo do trabalho. Enquanto o produto interno bruto (PIB) *per capita*, em valores de 2015, aumentou de 19,7 mil para 29,4 mil, o índice de Gini caiu, continuamente, de 0,55 para 0,49, segundo dados e cálculos elaborados pelo IBGE (IBGE, 2015).

Tal resultado, desejável em qualquer projeto de desenvolvimento nacional, mas historicamente raro e difícil de ser obtido por obra apenas das forças de mercado, fez-se possível no caso brasileiro recente em função de uma combinação politicamente deliberada de fatores, entre os quais vale destacar os descritos a seguir.

- 1) Programas de estímulo e indução do crescimento econômico, por intermédio da reativação do crédito pessoal para consumo e do crédito empresarial produtivo em dimensões e condições adequadas, recuperação do investimento público por meio dos fundos e bancos públicos, bem como das empresas estatais estratégicas etc.
- 2) Programas ativos de estruturação e fortalecimento do mercado consumidor doméstico, associados a programas de expansão e fortalecimento do gasto social relacionado à educação pública e ao tripé da seguridade social, vale dizer: saúde pública (SUS), previdência pública (INSS) e assistência social (Benefício de Prestação Continuada – BPC, segurança alimentar e transferências diretas de renda monetária à população mais pobre e vulnerável por meio do Programa Bolsa Família).
- 3) Ativação de processos institucionais relacionados, ainda que de forma nem sempre consciente ou deliberada, ao fortalecimento das capacidades políticas, econômicas, burocráticas e administrativas do Estado nacional, necessárias à formulação, à implementação, à gestão, à regulação, ao controle e à participação social no circuito das políticas públicas de âmbito federal. Entre tais capacidades, destaque-se o peso e o papel desempenhado pelas burocracias públicas, em todos os níveis da Federação. Mesmo operando a partir de imensas heterogeneidades e fragilidades institucionais (por exemplo a ausência ou precariedade de carreiras bem estruturadas, qualificadas e remuneradas), bem como em meio a condições e desigualdades socio-regionais colossais, deram enorme contribuição ao – inédito e desejável – resultado que combinou expansão da renda e redução da desigualdade.

Tudo isso, é bom que se diga, com crescimento modesto da ocupação e do gasto com pessoal no setor público nacional (conferir capítulo 7 deste livro). A rota de profissionalização das políticas públicas e dos seus servidores explica, com o aumento dos dispêndios globais (orçamentários e extraorçamentários) na implementação finalística das políticas prioritárias, o significativo aumento de cobertura social e acesso da população e empresas ao rol de bens e serviços públicos pelo país. Explica, igualmente, os ganhos de produtividade, eficiência, eficácia e efetividade a eles relacionados.

Enfim, sendo o Brasil um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2022, na casa dos 210 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão (quantitativa e qualitativamente) adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e dos programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras das capacidades estatais e dos instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional, das quais a institucionalização e o fortalecimento das carreiras públicas se mostram fundamentais.

Assim, ao destacar tais ideias, visamos requalificar os termos do debate público sobre assuntos diretamente relacionados à necessidade de empoderamento da sociedade e do próprio Estado nacional no sentido da publicização e democratização das relações intraestatais entre agentes públicos, de um lado, e atores sociais e empresariais, de outro, com vistas a pôr em prática um projeto de desenvolvimento adequado e aderente à realidade brasileira.

É nesse diapasão que ganham relevo as medidas de profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que considere de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da República, da democracia e do desenvolvimento nacional. Por fim, precisamos fazer avançar a discussão sobre forma e conteúdo de uma reforma administrativa de matriz reflexiva e índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, centrado na ideia de *carreiras públicas estratégicas/finalísticas* e *carreiras públicas transversais/estruturantes*, como condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. Pour une croissance inclusive et soutenable. *In*: AGLIETTA, M. (Ed.). **Capitalisme**: le temps des ruptures. Paris: Odile Jacob, 2019.

BERCOVICI, G. (Org.). **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10. p. 617-646. Disponível em: <<https://bit.ly/3BeYdR9>>.

BERNANKE, B. Monetary policy in a new era. *In*: BLANCHARD, O.; SUMMERS, L. H. (Ed.). **Revolution or evolution?** Rethinking macroeconomic policy after the great recession. Cambridge, United States: MIT Press, 2019.

BRASIL. Lei nº 6.185 de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da administração federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 1974.

_____. Lei nº 6.856, de 18 de novembro de 1980. Fixa os valores de retribuição do Grupo-Atividades Específicas de Controle Interno, autoriza a estruturação de cargos e funções de órgãos integrantes do sistema de controle interno, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 nov. 1980.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 abr. 1991.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 3 set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pjw0wo>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Reforma administrativa Bolsonaro/Guedes**: autoritarismo, fiscalismo, privatismo. Brasília: Afipea; Arca, 2021.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. R. C. **Gestão de pessoas e avaliação de desempenho no setor público brasileiro**: crítica à proposta fiscal-gerencialista da reforma administrativa e diretrizes para um modelo de Estado orientado à reflexividade, inovação e efetividade. Brasília: Fonacate, ago. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 7).

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019a.

CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Mitos liberais acerca do Estado brasileiro e bases para um serviço público de qualidade**. Brasília: Afipea-Sindical; São Paulo: Quanta, 2019b.

DAMATTA, R. (Org.). **Você sabe com quem está falando?** Estudos sobre o autoritarismo brasileiro. Rio de Janeiro: Rocco, 2020.

DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Ed.). **Dicionário de políticas públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

FAORO, R. (Org.). **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2000.

FERREIRA, M. D. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. **Âmbito Jurídico**, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3o8F0J2>>.

GAETANI, F.; DRUMOND, F. A reforma administrativa em risco de autocombustão. **O Globo**, 29 ago. 2021.

HOLANDA, S. B. de. (Org.). **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LYCHOWSKI, R. Carreiras típicas de Estado: uma breve crítica ao artigo 247 da Constituição Federal de 1988. **JusBrasil**, 2019.

MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Rumo ao Estado necessário**: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido. Brasília: Fonacate; Servir, 2021.

MELLO, C. A. B. de. (Org.). **Curso de direito administrativo**. 32a. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MONTEIRO NETO, J. P.; SOARES, V. C. Carreiras típicas de Estado: por uma proposta conceitual. **Migalhas**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IMXmc7>>.

MORETTI, B. Reformas ou austericídio? A economia discursiva do corte de gastos. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 14-22.

OUTHWAITE, W. e BOTTOMORE, T. (editores). **Dicionário do pensamento social do século XX**. São Paulo: Ed. Zahar, 1996.

QUEIROZ, A. A.; SANTOS, L. A. **O ciclo laboral no setor público brasileiro**. Brasília: Fonacate, jul. 2020. (Cadernos da Reforma Administrativa, n. 2).

RESENDE, A. L. (Org.). **Juros, moeda e ortodoxia**: teorias monetárias e controvérsias políticas. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2017.

SANDIM, T. Da vulnerabilidade institucional à institucionalização das vulnerabilidades. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* (Coord.). **Desmonte do Estado e subdesenvolvimento**: riscos e desafios para as organizações e as políticas públicas federais. Brasília: Afipea; Arca, 2019. p. 265-272.

SANTOS, L. A. **Diretrizes para o sistema de carreiras no serviço público federal**. Rio de Janeiro: Instituto República, 2020. Mimeografado.

SANTOS, L. A. (Org.). **Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2021. (No prelo).

SCHMITTER, P. Still the century of corporatism? **The Review of Politics**, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.

SCHWARCZ, L. M. (Org.). **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Bases do autoritarismo brasileiro**. Campinas: Ed. Unicamp, 2015.

SOUZA NETO, C. P. (Org.). **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Contracorrente, 2020.

