



Textos para Discussão

O PAPEL DO ESTADO E AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

da Constituição Federal de 1988 ao Contexto Pós-pandemia



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Eduardo Pazuello

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz
Nísia Trindade Lima

SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral
Paulo Gadelha

Coordenação Executiva
José Carvalho de Noronha

Coordenação Editorial
Telma Ruth Pereira

Apoio técnico
Natalia Santos de Souza Guadalupe

Normalização bibliográfica
Monique Santos

Projeto gráfico, capa e diagramação
Robson Lima — Obra Completa Comunicação

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

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

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C289p Carneiro, Ricardo

O papel do Estado e as reformas na Administração Pública: da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós Pandemia/ Ricardo Carneiro, Flávia de Paula Duque Brasil. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.
62 p. – (Textos para Discussão; n. 49)

Bibliografia: p. 58-62.

I. Administração Pública. 2. Estado. 3. Reformas administrativas. 4. Constituição Federal. 5. Pós Pandemia. I. Carneiro, Ricardo. II. Brasil, Flávia de Paula Duque. III. Fundação Oswaldo Cruz. IV. Título. V. Série.

CDU: 35.001.73:94(81):616-036.21

Textos para Discussão
Nº 49

O PAPEL DO ESTADO E AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

da Constituição Federal de 1988 ao Contexto Pós-pandemia

Ricardo Carneiro
Flávia de Paula Duque Brasil

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos que serão tratados durante o Seminário “O Brasil depois da pandemia: futuro do Estado Social, administração pública e instituições de Saúde”, realizado em 8 de fevereiro, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, fevereiro de 2021

AUTORES

Ricardo Carneiro

Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1999). É professor e pesquisador da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Flávia de Paula Duque Brasil

Doutora (2011) em Sociologia pela UFMG. Desde 1997 atua na Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro.

SUMÁRIO

	Introdução	7
○	Alargamento das Funções Estatais e a Profissionalização da Administração Pública no Contexto Pós-Promulgação da CF/1988	10
	A Inflexão Rumo a uma Agenda de Redução do Papel do Estado e de Compressão do Gasto Público: os governos Temer e Bolsonaro	24
	A Pandemia de Covid-19, a Multidimensionalidade e a Redescoberta de que o Estado Importa	35
	Considerações Finais	50
	Referências Bibliográficas	51

O PAPEL DO ESTADO E AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

da Constituição Federal de 1988 ao Contexto Pós-pandemia

1. INTRODUÇÃO

O papel a ser desempenhado pelo Estado nas modernas sociedades capitalistas constitui assunto polêmico e que não comporta nenhum tipo de solução padronizada ou univocamente determinada. A abordagem dessa temática só ganha sentidos teórico e prático se relacionada a formas particulares de organização da sociedade, nos contextos específicos em que estas se inscrevem (Hirschman, 1996). Como afirma Dahl (1993, p. 235), “nem a experiência histórica nem considerações teóricas [...] fornecem bases para se acreditar que os complexos padrões de intervenção estatal e mercados venham jamais a ser perfeitamente estáveis ou substancialmente similares em todos os países”. Não só os países apresentam padrões de intervenção estatal e de mercados distintos, mas esses padrões tendem a se alterar em qualquer país, acompanhando mudanças que se processam na conformação da economia e da própria sociedade.

É o que se observa na trajetória do Estado brasileiro, que apresenta inflexões expressivas na conformação de sua agenda política, sua arquitetura organizacional e suas relações com o mercado e a sociedade. No período contemporâneo, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assinalou um desses momentos marcantes de inflexão na trajetória estatal. Ao lado da retomada da institucionalidade democrática, o novo texto constitucional introduz determinadas inovações que se configuram como vetores de mudanças no longo prazo, cabendo destacar a ampliação do rol de direitos na área social, a descentralização político-administrativa, com ênfase na esfera local de governo, e a indicação da burocracia weberiana como modelo de organização do aparato estatal, ao lado do estabelecimento de novos arranjos institucionais voltados para a democratização do Estado e suas relações com a sociedade. Desde os anos 1990, são esses os principais eixos em torno dos quais gravita a dinâmica das transformações que se processam na administração pública do país.

As reformas na administração pública não constituem, contudo, um processo linear, mas são suscetíveis a descontinuidades e correções de rota. Como pondera Pollitt (2013, p. 3-5), dois aspectos principais influenciam a formulação, a condução e os resultados das iniciativas reformistas. O primeiro é que o contexto importa, em o que o autor destaca, dentre os fatores relevantes, elementos como a natureza da cultura político-administrativa, a forma como se estrutura o sistema político e a volatilidade típica dos governos. O segundo diz respeito ao fato de o reformismo não ser necessariamente calcado em bases científicas, mas, ao contrário, interpenetrado por variáveis de caráter ideológico, “modismos e preferências políticas”, articulando ética de responsabilidade e de convicção, nos termos de Weber (1963). São questões cuja influência incide tanto sobre a dimensão funcional do Estado, o rol de suas atribuições e atividades que conferem materialidade à agenda pública, quanto sobre sua dimensão organizacional,

a forma como se estrutura e os instrumentos de que dispõe para governar, sintetizados na ideia de capacidade estatal.

O contexto atual em que opera o Estado brasileiro vem sendo marcado por rápidas e profundas transformações nos ambientes externo e interno. No ambiente externo, podem ser rapidamente mencionados o crescente protagonismo da China nas relações internacionais; as inovações tecnológicas e a conformação da sociedade digital; as mudanças no mercado de trabalho, na direção da precarização; e o aprofundamento das desigualdades e da vulnerabilidade social. No ambiente interno, além das repercussões das mudanças externas e sua reprodução com nuances próprias, têm-se, nos anos mais recentes, transformações importantes em diversas dimensões da vida nacional, que vêm no rastro do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Em primeiro lugar, o desempenho sofrível da economia, que transita da recessão à estagnação. Em segundo, a adoção de uma agenda política de viés neoliberal, focada na implementação de iniciativas com vistas ao ajuste fiscal e à redução do escopo das funções estatais, como as reformas da previdência e da legislação trabalhista e a promulgação da denominada lei do teto de gastos, dentre outras. Em terceiro lugar, as desconstruções de arranjos de gestão de cunho participativo. E em quarto, os tensionamentos políticos que colocam em risco a institucionalidade democrática e o equilíbrio na relação entre os poderes da República.

Esse cenário sucintamente delineado sofre, no decorrer de 2020, os efeitos da pandemia da Covid-19, ainda em curso. Trata-se de evento com repercussões em diferentes dimensões da vida em sociedade, para além do campo sanitário. Embora a amplitude, a intensidade e a duração de tais efeitos não sejam claras, porque de previsão complexa, alguns impactos já se manifestam com nitidez. Um deles ocorre no campo econômico, com a queda drástica da atividade produtiva, trazendo com ela a queda da renda média das famílias, o aumento do desemprego e a agudização da vulnerabilidade social. Outro efeito inquestionável é a sinalização de que o Estado importa, o que transparece na vultosa intervenção governamental com vistas a atenuar a retroação da economia e a promover transferência emergencial de renda às famílias, fazendo um contraponto ao Estado mínimo de inspiração neoliberal que vem sendo erigido desde o Governo Temer. Ao lado disso, a pandemia da Covid-19 desvela também déficits de intervenção estatal, dentre outros aspectos evidentes nas desigualdades regionais e locais e nos impactos e estrangulamentos no sistema de saúde. Mais além, como destacado por Toniol (2020), a pandemia coloca em relevo o papel do Estado como um princípio ordenador de tal experiência, apontando para a dimensão regulatória.

Direcionado para o caso brasileiro, este trabalho se propõe a examinar as implicações socioeconômicas da pandemia da Covid-19 e seus possíveis desdobramentos na gestão pública, o que envolve aspectos relacionados à forma como a administração pública se organiza e sua capacidade de formular e implementar as políticas que conferem materialidade à agenda pública. Essa discussão passa, necessariamente, pela abordagem do papel do Estado, suas atribuições e responsabilidades, tendo como pano de fundo a institucionalidade delineada na CF/1988 e na legislação infraconstitucional subsequente, que balizam formalmente a condução da atividade governativa nas diferentes esferas da federação.

O artigo se apoia em revisão bibliográfica e documental e está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção faz uma breve recuperação da trajetória da administração pública brasileira no período pós CF/1988 até o *impeachment* de Dilma Rousseff, que tem, como traços salientes, o compromisso com a estabilidade monetária e o esforço de construção de capacidade estatal no campo das políticas sociais e de interfaces

com a sociedade, por meio da criação e consolidação de uma arquitetura participativa extensa e plural. Ao final dessa seção, traça-se um panorama da evolução do emprego público no país ao longo do período analisado, destacando os avanços na direção da profissionalização, conforme posto no texto constitucional.

A terceira aborda o reformismo de inspiração neoliberal que passa a pautar a condução da atividade governativa após a deposição de Dilma Rousseff, caracterizada pela implementação de uma agenda política que combina ações no sentido da liberalização da economia e da privatização das empresas estatais com medidas voltadas à promoção do ajuste fiscal, focadas no controle dos gastos públicos. No âmbito federal, destaca-se a desconstrução ou esvaziamento de arranjos de participação e de relação com a sociedade, e de outros arranjos de políticas públicas, que têm sido descritos como desmonte ou desmantelamento, bem como a perspectiva de declínio do relevo que havia sido conferido à burocracia weberiana, especialmente no Governo Lula.

A quarta seção examina o atual contexto tipificado pela crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19 que alcança o país em meados de março de 2020, implicando um elevado número de pessoas contaminadas, internações hospitalares e mortes diárias, notadamente entre os segmentos mais pobres e vulneráveis da população. Ao lado de desnudar a precarização do mercado de trabalho e a fragilidade dos mecanismos de proteção social, para as quais contribuíram as reformas implementadas a partir do Governo Temer, a pandemia suscita a adoção de ações emergenciais pelo poder público no sentido de lidar com os seus efeitos devastadores para além do campo sanitário, reafirmando a importância do Estado em prover mecanismos de estabilização econômica e de promoção do bem-estar social. Cabe ainda mencionar os tensionamentos entre níveis de governo e a retomada ou reemergência de um protagonismo dos governos subnacionais, com destaque para o nível estadual. Na sequência, discutem-se possíveis reconfigurações na gestão pública no período pós-pandemia, colocando em relevo o conflito entre o imperativo da ação estatal e a centralidade do ajuste fiscal na agenda pública. De um lado, a demanda por políticas públicas para lidar com os efeitos da pandemia e os problemas por ela expostos, com destaque para os limites do mercado no tocante à retomada sustentada do desenvolvimento econômico e a imprescindibilidade da provisão de mecanismos efetivos de proteção social, aponta na direção de inflexão na agenda pública, capaz de permitir a ampliação dos gastos públicos para além das restrições financeiras e orçamentárias que lhes têm sido aplicadas nos anos mais recentes, em nome da sacralidade do equilíbrio fiscal. De outro, tem-se o aprofundamento do desequilíbrio das contas públicas a curto e médio prazos, advindo das ações emergenciais direcionadas ao enfrentamento da crise suscitada pela pandemia, o que tende a pressionar no sentido da contenção dos gastos públicos como instrumento de ajuste fiscal. Sem negligenciar as incertezas quanto às prioridades inscritas na agenda pública a médio e longo prazos, cuja definição é permeada pela volatilidade dos governos típica do sistema democrático, busca-se explorar os possíveis desdobramentos das novas questões trazidas pela pandemia ou por ela evidenciadas sobre as dimensões funcionais e organizacionais do Estado brasileiro, enfatizando aspectos relacionados à ideia de capacidade estatal. O que irá prevalecer depende da política ou, mais especificamente, da alternância de poder no exercício da atividade governativa, dentro do marco da institucionalidade democrática, que se presume preservada, a despeito de fortes tensionamentos advindos dos embates entre os poderes constitutivos da República.

Ainda que o país se organize como Estado federado, a abordagem empreendida direciona o foco analítico para o nível central de governo, sem descuidar suas interfaces com os níveis

subnacionais, estados e municípios. Essa escolha metodológica ancora-se no protagonismo do governo federal nas dimensões política, institucional e financeira *vis-à-vis* aos governos estaduais e locais. Como observa Souza (2005), a despeito de seu viés descentralizante, a CF/1988 atribui à União o rol mais amplo, e mais importante, de competências exclusivas, reservando aos estados e municípios competências residuais. Cabe também à União a arrecadação dos principais tributos, o que lhe assegura, mesmo com a repartição de receitas por meio de transferências compulsórias para os entes subnacionais, o controle sobre a maior parte da receita fiscal do país. Com base nesse desenho federativo posto no texto constitucional, a atuação do governo federal, materializada em atividades de naturezas regulatória e na formulação e implementação de políticas públicas de âmbito nacional, revela-se decisiva no delineamento do papel e das estruturas organizacionais e operacionais do Estado brasileiro.

2. O ALARGAMENTO DAS FUNÇÕES ESTATAIS E A PROFISSIONALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO PÓS-PROMULGAÇÃO DA CF/1988

Promulgada no âmbito do processo de retomada da institucionalidade democrática no país, a CF/1988 introduz uma nova ordem política e institucional que, mesmo com alterações em diversos de seus artigos determinadas por emendas constitucionais, tem balizado a trajetória da administração pública desde a década final do século passado, tanto da perspectiva funcional quanto da perspectiva organizacional. Além de afirmar a burocracia weberiana como modelo de estruturação da administração pública, a partir do lastro da participação de atores organizados da sociedade civil por meio das chamadas emendas populares, o novo texto constitucional amplia o rol de direitos sociais de recorte universalizado, com a prescrição de determinadas políticas como dever do Estado, adota um viés descentralizante na atuação estatal e introduz mecanismos de aprofundamento da democracia nas relações entre governo e sociedade (Carneiro & Brasil, 2014; Carneiro, 2015).

No tocante à forma de organização da administração pública, a CF/1988 contempla um capítulo específico sobre o tema (Carneiro, 2015) no qual se inscrevem dispositivos que favorecem sua maior profissionalização (Abrucio & Loureiro, 2018). Dentre as principais medidas nesse sentido, comparecem a adoção do concurso público universalizado no recrutamento de servidores públicos; a previsão de planos de carreira, com o direito à estabilidade; e a especificação da adoção de Regime Jurídico Único (RJU) de forma a romper com a diversidade de contratações então vigente no setor público (Carneiro & Brasil, 2014; Carneiro, 2015).

No campo social, as necessidades humanas básicas são transmutadas em direitos fundamentais, em articulação com propósitos de universalização, o que lhes confere caráter de dever do Estado. O texto constitucional define, de forma ampla, como direitos sociais “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (Brasil, 1988), aos quais se acrescem a alimentação, a moradia e o transporte.¹ Merece destaque a adoção do conceito de seguridade social, englobando ações integradas nas áreas de saúde, previdência e assistência social, o que se faz acompanhar da diversificação de suas bases de financiamento, com destaque para as contribuições sociais. A CF/1988 consolida

¹ Os referidos direitos foram incluídos por meio de emendas constitucionais (ECs), respectivamente EC n. 26/2000; EC n. 64/2010; EC n. 90/2015.

princípios e avança na previsão de arranjos no campo das políticas sociais, notadamente no caso da saúde, com o arcabouço do Sistema Universal de Saúde (SUS).

Já a orientação descentralizante se expressa na combinação de uma redistribuição de competências que confere maior relevância aos entes subnacionais nas funções de governo, especialmente no campo social, ainda que de forma comum ou partilhada, com um reforço das finanças desses entes, principalmente os municípios, por meio de arrecadação própria e transferências intergovernamentais de caráter compulsório. Essas mudanças representam um redesenho no arranjo federativo (Arretche, 2004; Carneiro, 2015), no qual há a afirmação do município como ente federado, dando contornos ao que Souza (2005) designa como triplo federalismo.

No que se refere à democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, especialmente por meio da participação social, a CF/1988 apresenta diversos dispositivos, como a exigência de cooperação de associações no planejamento municipal e as diretrizes e requisitos de participação da sociedade no caso das políticas sociais. Duas vertentes de desdobramentos desse eixo materializaram-se nas décadas seguintes, implicando a configuração de uma ampla arquitetura participativa no país. A primeira se refere ao conjunto de leis promulgadas nos anos 1990, referentes às políticas sociais, que preveem a criação de instituições participativas, em especial no caso de conselhos gestores que constituem requisitos para repasse de recursos via fundos setoriais. A segunda diz respeito à tendência de criação de instituições participativas no âmbito local, que se destaca não apenas pela crescente ampliação e pluralização dessas instâncias (Brasil, 2007; Avritzer, 2009; Pires et al., 2010; Brasil e Carneiro, 2011; Cortes, 2011), mas também pela construção de inovações institucionais democráticas (Abers, 2000; Santos & Avritzer, 2002; Avritzer, 2003).

A nova ordem constitucional, que traz em seu bojo o alargamento do rol de atribuições estatais, com destaque para a área social, bem como a democratização das relações entre Estado e sociedade por meio de instituições participativas, demanda a construção de capacidades estatais nas duas chaves indicadas por Pires e Gomide (2014): técnico-administrativa e política, a última apontando para a mobilização da sociedade, para a compatibilização dos diversos interesses e para a legitimidade da ação governamental. Em outros termos, o processo de formulação, coordenação e implementação de políticas públicas com vistas a dar concretude às prescrições constitucionais envolve o fortalecimento do aparato técnico-burocrático da administração pública, articulado à ampliação de suas bases de financiamento e à institucionalização de espaços e mecanismos de interlocução com a sociedade. O esforço empreendido nessa direção, contudo, não se configura como um movimento linear, sendo marcado por correções, inflexões e descontinuidades, refletindo as prioridades e orientações gerais emanadas da agenda pública dos diferentes governos que assumem o controle do Executivo federal no decorrer do tempo.

2.1. ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA E AS REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO: DO GOVERNO COLLOR AO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O primeiro governo do período pós-redemocratização é comandado por Fernando Collor de Melo, que assume o Executivo federal em um ambiente marcado pelo descontrole do processo inflacionário e pela crise fiscal do Estado. Sua agenda pública se organiza em torno da promoção do ajuste econômico, da desregulamentação, da desestatização e da abertura da economia (Lima Jr., 1998). Trata-se de um projeto político afinado com as premissas do neoliberalismo, que se torna hegemônico como ideologia nos anos 1980, difundindo-se internacionalmente a

partir das experiências dos governos Reagan e Thatcher (Anderson, 1995). Ao lado de medidas voltadas à liberalização da economia, com destaque para a redução do protecionismo nas relações de comércio exterior do país e de privatização de empresas incluídas em seu Plano Nacional de Desestatização,² o Governo Collor adotou ações de natureza contraditória no campo administrativo. De um lado, promulgou a lei n. 8.112/1990, que estabelece como estatutário o RJU previsto na CF/1988 e prescreve a definição de planos de carreira para todos os servidores, prevendo a admissão por concurso público, a estabilidade e a isonomia remuneratória.³ De outro, além de permitir a todos os servidores contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁴ a opção pelo regime de servidor estatutário (Lima Jr., 1998), implementou uma reforma administrativa que resultou na “demissão ou dispensa de 112 mil servidores” aos quais se somam outros 45 mil servidores que “optaram por se aposentar” (Santos, 1997, p. 48-49). Do balanço que faz dessa reforma administrativa, que vai na contramão da profissionalização da administração pública posta na CF/1988, Lima Jr. (1998, p. 17) afirma que “naquilo que efetivamente se materializou, é vista (...) como ‘desmobilização de ativos’, desestruturando setores inteiros da Administração Federal”.

O processo de democratização e aprofundamento democrático também se marca por ambiguidades, pois a despeito da agenda governamental e dos traços apontados por Diniz (1997) de forte insulamento, práticas de clientelismo e de corrupção, além do excesso de medidas provisórias e decretos, ocorreram avanços importantes no período. Na esteira do ciclo de mobilizações iniciado em meados dos anos 1980 que desemboca na CF/1988, destaca-se a promulgação dos marcos legais de políticas sociais, especificamente a lei n. 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, a lei n. 98.142/1990, que dispõe sobre a participação na gestão da saúde por meio dos conselhos gestores dos fundos, apontando também para as conferências nacionais, e o Estatuto da Criança e do Adolescente – a lei n. 8.069/1990 – que também requer a criação de conselhos para o repasse de fundos.

O ciclo de protestos sob o mote Fora Collor (Tatagiba, 2014) agudiza a crise de governabilidade, impulsionando o seu *impeachment*, em 1992. Assume o poder Itamar Franco, cujo governo não se notabiliza por nenhuma iniciativa reformista de maior envergadura. No âmbito da legislação das políticas sociais, contudo, tem-se a promulgação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – lei n. 8.742/1993 –, nos moldes da legislação da saúde, com a construção de um sistema e a exigência de criação de conselhos para o repasse de fundos. Merece menção, ainda, a proposição da arquitetura do Plano Real que, levado à frente no Governo Fernando Henrique Cardoso, permitiria o alcance da estabilidade monetária no país, pondo fim aos experimentos de cunho ortodoxo e/ou heterodoxo de controle inflacionário dos anos 1980 e que adentraram os anos 1990 pelas mãos do Governo Collor (Oliveira, 2012).

Eleito para o mandato presidencial no período 1994-1998 e depois reeleito para um novo mandato, correspondente ao período 1999-2002, Fernando Henrique Cardoso terá sua gestão marcada pela prioridade conferida à estabilidade monetária na agenda pública. A arquitetura

² Instituído pela lei n. 8.031/1990.

³ Pouco depois de aprovada a lei n. 8.112/1990, o Governo Collor encaminhou ao Congresso a proposta de emenda constitucional n. 59, que, dentre outras medidas, alterava o regime de estabilidade do servidor público. O próprio governo encarregou-se de retirar sua apreciação pelo Congresso no ano seguinte (Lima Jr., 1998).

⁴ De acordo com Marcelino (1987, p. 11, apud Lima Jr., 1998, p. 12), mais de 90% do total de servidores públicos federais em 1987 eram contratados pela CLT.

original do Plano Real, adotada no primeiro mandato presidencial, que combinava câmbio semi-fixo com taxas elevadas de juros no mercado interno, ao lado do aprofundamento da abertura comercial iniciada no Governo Collor, teve de ser alterada no segundo mandato. A modificação foi motivada pela crise cambial que se explicita em 1998, levando o país a celebrar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). A nova arquitetura do Plano Real, que passa a ser implementada a partir de 1999, ancora-se no tripé composto por câmbio flutuante, regime de metas inflacionárias e geração de superávit fiscal (Oliveira, 2012), herdado e preservado como estratégia de política macroeconômica por todos os governos subsequentes.

Para além do Plano Real, o Governo Fernando Henrique Cardoso implementou diversas reformas legais e nos modelos de políticas públicas, que passaram “pelo redesenho do papel do Estado e por modificações nas regras que regem as estruturas e os corpos burocráticos” (Abrucio & Loureiro, 2018, p. 47) da administração pública. Esse movimento reformista, de inspiração neoliberal, orienta-se no sentido do enxugamento do Estado, envolvendo a continuidade do processo de privatização de empresas estatais e a promoção de uma reforma administrativa sintonizada com as proposições gerencialistas da Nova Gestão Pública (NGP) (Lima Jr., 1998; Carneiro & Brasil, 2014; Abrucio & Loureiro, 2018; Calvacante, Lotta & Oliveira, 2019)), e tem seu delineamento definido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Lançado em 1995, o PDRAE parte da premissa da existência de uma crise no Estado brasileiro, cujo diagnóstico aponta para o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado pelo país desde o Governo Vargas, ao qual se somam as crises fiscal e da administração pública (Lima Jr., 1998). Referenciado nesse diagnóstico, o reformismo do PDRAE objetiva, dentre outras finalidades, restringir a atuação estatal àquelas funções que lhe seriam próprias, em sintonia com a ideia de Estado Regulador, transferindo para as empresas privadas ou organizações não governamentais as atividades rotuladas como “produção para o mercado” e “serviços não exclusivos”; modernizar e incrementar a eficiência da administração pública por meio de práticas de recorte gerencialista, como a gestão por resultados e a competição administrada; e promover a descentralização (Presidência da República, 1995).

Os resultados da implementação das propostas reformistas do PDRAE revelaram-se bastante desiguais, com desdobramentos também variados ao longo do tempo. As privatizações de empresas estatais, especialmente na prestação de serviços de utilidade pública, como telecomunicações e energia elétrica, e a terceirização de serviços auxiliares na administração pública são avaliadas como bem-sucedidas por Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018). O mesmo não se pode dizer acerca dos propósitos da criação de novos arranjos organizacionais envolvendo a delegação na prestação de serviços e o alargamento das concessões públicas, tipificados pelas organizações sociais (OSs) e pelas parcerias público-privadas (PPPs), que somente vieram a encontrar maior ressonância na esfera dos governos subnacionais, especialmente em anos mais recentes (Carneiro & Brasil, 2014; Abrucio & Loureiro, 2018). Apesar de as OSs e as PPPs terem sido pouco utilizadas pelo governo federal, Abrucio e Loureiro (2018, p. 46) consideram que a reforma gerencial, na qual esses arranjos organizacionais se inscrevem, “foi a que mais impactou a administração pública”. Para os autores, tal reforma teria deixado legados importantes, que corroborariam a profissionalização da burocracia. Ganha destaque, nesse contexto, a aprovação da emenda constitucional n. 19/1998, que introduz mudanças importantes no RJU, restringindo sua aplicação às denominadas funções exclusivas ou típicas do Estado, ao lado da flexibilização das regras de recrutamento de pessoal, atrelando a exigência de concurso público para fins de recrutamento de pessoal basicamente à investidura em cargo ou emprego

público, e da estabilidade do servidor (Carvalho, 2011; Carneiro & Brasil, 2014).⁵ No que toca especificamente à construção de capacidade estatal de perfil profissionalizado, o foco de atenção do Governo Fernando Henrique Cardoso centrou-se nas denominadas carreiras típicas de Estado, entendidas, nos termos do PDRAE, como aquelas exclusivas do setor público, o que se deu no âmbito de um esforço de promover um reordenamento da organização administrativa do Executivo federal, que havia sido bastante desarticulada pelo reformismo do Governo Collor (Abrucio & Loureiro, 2018).

A reforma administrativa determinada pela EC n. 19/1998 previa também a regulamentação da gestão das finanças públicas posta na CF/1998. Com esse intuito, foi editada a lei complementar n. 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000). A LRF sinaliza na direção do comprometimento com a austeridade fiscal, tendo, como um de seus principais objetivos, o controle de gastos e endividamento por parte dos governos subnacionais (Fioravante, Pinheiro & Vieira, 2006). Merece destaque, nesse sentido, a denominada regra de ouro das finanças públicas, estabelecendo que o aumento da dívida por meio de operações de crédito não deve ultrapassar o volume de despesas de capital previstas no orçamento, de forma a evitar que o endividamento possa ser utilizado no financiamento de despesas correntes, em especial os gastos com pessoal. A preocupação com a contenção das despesas de pessoal se explicita com a fixação de limites para esse tipo de gasto, de acordo com cada nível da administração.⁶ São medidas afinadas com o propósito de assegurar condições favoráveis à gestão do serviço da dívida, cujo pagamento foi transformado em compromisso obrigatório, alinhando-se à entronização da obtenção de superávits primários no orçamento público como um dos suportes da política macroeconômica.

Em relação às políticas sociais, tem-se a promulgação da Lei de Diretrizes Básicas da Educação – lei n. 9.394/1996. A despeito de um desenho institucional distinto das áreas de saúde e assistência social no que toca à descentralização e ao financiamento, a referida legislação exige a criação de conselhos gestores (Carneiro & Brasil, 2014). Nesse sentido, destaca-se o mecanismo de repasse dos fundos condicionado à participação social, no caminho pavimentado desde a CF/1988, impulsionando a criação de conselhos gestores das políticas sociais no âmbito local.

No caso das políticas urbanas, contudo, o período marca-se por déficits de atuação governamental. Apenas no final do segundo mandato é aprovado o Estatuto da Cidade (EC),⁷ após trâmite de 13 anos. O EC contém vários dispositivos relacionados à participação social, como os requisitos de participação na elaboração dos planos diretores municipais, de realização de audiências públicas para sua aprovação, bem como dos instrumentos relativos ao orçamento municipal. O EC requer a gestão democrática por meio das diversas instituições participativas elencadas, embora não apresente dispositivos de indução.

Na linha de Paula (2005), como um balanço mais geral do período, podem-se considerar duas tendências reformistas: a primeira, inscrita na vertente da NGP, com viés gerencialista, deixa

⁵ Como ressaltam Carneiro e Brasil (2014), a despeito de a emenda constitucional n. 19/1998 permitir a contratação de celetistas por meio de processos seletivos públicos, essa alternativa teve aplicação relativamente reduzida, sendo embargada, em 2007, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

⁶ Os limites estabelecidos são de 50% da receita corrente líquida (RCL) para a União e de 60% da RCL para os estados e municípios. No caso da União, 40,9% da RCL diz respeito ao Executivo e 9,1% aos demais poderes. Nos estados, a distribuição é, respectivamente, 49% e 11% da RCL, e, nos municípios, respectivamente, 54% e 6% da RCL.

⁷ Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

um lastro de novos instrumentos e arranjos institucionais; e a segunda, que ganha expressão sobretudo no âmbito municipal, confere primazia aos aspectos referentes à participação social. Esta última vertente implicou a forte expansão das instituições participativas, principalmente de conselhos municipais na área social, com papel gestor (Tatagiba, 2002; Pires & Lopez, 2010; Vaz, 2011; Brasil & Carneiro, 2011), ao lado de outros experimentos participativos locais.

2.2. CRESCIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL: OS GOVERNOS LULA E DILMA

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que passa a governar o país a partir de 2003, não implicou ruptura com a política macroeconômica herdada do Governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, esse compromisso com a sustentabilidade da dívida pública por meio da geração de superávits fiscais não foi empecilho para a promoção do crescimento econômico com distribuição de renda, que constitui uma bandeira histórica do Partido dos Trabalhadores (PT).

De acordo com Oliveira (2012, p. 13), a obtenção de taxas mais positivas de crescimento econômico pelo país durante o Governo Lula⁸ foi favorecida “pelo formidável crescimento da economia mundial” no período, que alavancou a receita das exportações brasileiras, especialmente de *commodities*, como minérios e produtos agropecuários. O crescimento da economia abre espaço para a elevação sustentada das receitas públicas, para a qual também contribui a continuidade do movimento de aumento da carga tributária desde os anos 1990, que passa de 29,0% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1989, para 34,2% do PIB, em 2006 (Oliveira, 2009), estabilizando-se em torno desse patamar nos anos subsequentes. Alicerçado no incremento da capacidade de financiamento do poder público, que alcança os diferentes entes da federação, o Governo Lula, especialmente a partir de seu segundo mandato, amplia de forma significativa o rol de áreas, políticas e programas abarcados pela agenda pública, expandindo o acesso aos direitos de cidadania postos na CF/1988 para uma expressiva parcela da população, sobretudo os mais pobres (Abrucio & Loureiro, 2018).

O alargamento da agenda governamental e do repertório das políticas públicas e seus instrumentos promovido pelo Governo Lula se manifesta desde o primeiro mandato, mediante inclusive a reestruturação ministerial, com a criação de novos ministérios, como o Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em 2004. Há também esforços de reconfiguração de instâncias ampliando seus alcances, como no caso da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).⁹

O período do governo Lula marca-se pelo aprofundamento da descentralização das políticas sociais, iniciada pela área da saúde, seguida pela assistência social e pela incorporação de novas temáticas no rol de políticas públicas, como a habitação de interesse social e a segurança alimentar. Nessa trilha, são promulgados marcos legais das referidas políticas, respectivamente em 2005 e 2006, bem como da política de saneamento, em 2007, dentre outros instrumentos, como o marco legal dos consórcios públicos, em 2005. Assim, têm-se esforços de ampliação das ofertas de políticas com seus respectivos marcos e instrumentos.

⁸ As taxas médias de crescimento do PIB nos dois mandatos do Governo Lula foram de 3,5% entre 2003 e 2006 e 4,6% entre 2007 e 2010, contra taxas médias nos dois mandatos do Governo Fernando Henrique Cardoso de 2,4% entre 1995 e 1998 e 2,1% entre 1999 e 2002 (Teixeira & Pinto, 2012).

⁹ Em 2002 foi criada a Secretaria de Direitos da Mulher, ligada ao Ministério da Justiça. A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), por sua vez, com status ministerial, liga-se diretamente à Presidência da República.

Mais além, promove-se o reforço dos mecanismos de proteção social e redistribuição de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a ampliação dos mecanismos de proteção contra o desemprego, o aumento real do salário e a adoção de medidas voltadas à promoção da formalização das relações de trabalho (Oliveira, 2012; Carvalho, 2020; Passos, Silveira & Waltemberg, 2020). Destaca-se ainda o vultoso Programa Minha Casa Minha Vida, que se inscreve na política nacional de habitação social, mas tem em vista responder a um contexto de crise internacional em 2008.

O Governo Lula promove também a ampliação e a reconfiguração da arquitetura participativa no âmbito federal (Moroni, 2009; Avritzer, 2009; Pires et al., 2010; Pires & Lopez, 2010; Carneiro e Brasil, 2014; Pires e Vaz, 2014), seja por meio de criação de novas instituições participativas, seja por esforços de redesenhos institucionais tendo em vista alargar a inclusão política e os potenciais relativos à participação social dessas instâncias. No período, destacam-se as conferências nacionais, com a ampliação de seu número e de seu escopo temático ao longo dos anos 2000 (Souza et al., 2013; Avritzer & Souza, 2013; Carneiro & Brasil, 2016) notadamente encampando temas relativos aos direitos das minorias (Pogrebinshi, 2012). Registra-se, ainda, que também ocorreu a disseminação de instituições participativas no âmbito estadual, especificamente os conselhos e as conferências nacionais.

Contudo, um claro limite da participação institucionalizada, que já se revela no Governo Lula e se aprofunda no Governo Dilma, refere-se à área do meio ambiente e dos direitos dos indígenas. Avritzer (2016, p. 60-61) aponta, no primeiro caso, tensões entre participação e política que não incorporam questões fundamentais para os movimentos ambientalistas e colocam-se a partir de decisões em relação às obras na região da Amazônia, que acarretam fortes oposições de ambientalistas e comunidades indígenas.¹⁰ No segundo caso, o autor destaca que, embora o governo Lula inicie-se com ações importantes de demarcação de terras, com a incorporação de setores agrários no governo tem-se uma ruptura em relação às linhas de ação da referida política.

Em sintonia com o esforço de transformação social e redução das desigualdades, que levam ao adensamento das funções desempenhadas pelo Estado, o Governo Lula adota diversas iniciativas direcionadas a reforçar e aprimorar a capacidade de atuação do Executivo federal. Para além dos aspectos técnicos e administrativos, a ampla arquitetura participativa construída nos anos 2000 teve, como requisito, o desenvolvimento de capacidades estatais político-relacionais demandadas para o desenho, o funcionamento e a efetividade das instituições participativas. No exame da questão, Carneiro (2015) aglutina tais iniciativas em torno de três eixos principais, a começar da recomposição do quadro de servidores civis permanentes. Por meio da realização de concursos públicos, conforme determinado pelo texto constitucional, é revertida a trajetória de redução do quadro funcional civil,¹¹ que passa de 480 mil pessoas em 2003 para 615 mil pessoas em 2014 (Calvacante, Lotta & Oliveira, 2018).¹² O segundo eixo tem a ver com a adequação do aparato técnico-administrativo às necessidades advindas da ampliação das atividades estatais,

¹⁰ Nesse sentido, a Usina de Belo Monte, cujo leilão para construção ocorreu em 2010, como indica Avritzer (2016, p. 60-61), constitui um caso emblemático de conflitos ambientais e de participação limitada e problemática nas audiências públicas realizadas.

¹¹ Essa redução do quantitativo de servidores civis permanentes se inicia nos anos 1990 e se estende até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso (Cavalcante, Lotta & Oliveira, 2018).

¹² De acordo com Lassance (2017), o Governo Lula realizou diversos concursos públicos, especialmente em carreiras relacionadas às áreas de educação, saúde e meio ambiente, com o intuito de substituir trabalhadores terceirizados e/ou contratados por meio de organismos internacionais e entidades sem fins lucrativos, por servidores de carreira, atendendo a uma recomendação do Tribunal de Contas da União, que considerou tais contratações como irregulares.

o que envolve a criação de novas carreiras e a reformulação das já existentes (Carneiro, 2015) em áreas estratégicas na agenda governamental, como a atividade reguladora, a realização de investimentos em infraestrutura e a política social (Cavalcante & Carvalho, 2017). O terceiro guarda relação com a profissionalização da burocracia, compreendendo aspectos que vão além do recrutamento por concurso. Um desses aspectos refere-se à política salarial, com a promoção de aumentos reais na remuneração das diversas carreiras do Executivo federal (Cavalcante & Carvalho, 2017). Outro aspecto a destacar remete à estrutura de cargos e funções comissionadas, com adoção de critérios mais restritivos a seu provimento por profissionais de fora do quadro funcional permanente do Estado, prevalecendo, majoritariamente, a nomeação de servidores de carreira (Carneiro, 2015; Cavalcante, Lotta & Oliveira, 2018).

Respaldo na forte popularidade do Presidente Lula ao final de seu segundo mandato, o PT vence as eleições para o Executivo Federal em 2010, com a candidatura de Dilma Rousseff. No entanto, ao contrário do Governo Lula, que teria sido favorecido pelo forte crescimento da economia internacional, puxado pela China, o Governo Dilma vai se defrontar com dificuldades não só no ambiente externo, mas também no ambiente interno (Oliveira, 2019). Externamente, a economia dos países desenvolvidos, especialmente os da União Europeia, sofria os desdobramentos da crise financeira de 2008/2009 sobre seu ritmo de crescimento. Internamente, as variáveis centrais da política macroeconômica, como câmbio, inflação e taxa de juros, encontravam-se tensionadas pela elevada expansão da economia ocorrida em 2010. Sem romper com a política de estabilização praticada no Governo Lula, o Governo Dilma iria se empenhar em manter um ritmo satisfatório de crescimento econômico, recorrendo a um arsenal variado de políticas econômicas (Oliveira, 2019), dentre os quais se destacava a concessão de desonerações e subsídios ao setor privado na expectativa de que este fizesse os investimentos capazes de sustentar a ampliação da capacidade de produção do país e incrementar a competitividade da economia (Carvalho, 2018).

A despeito da perda de dinamismo da economia comparativamente ao Governo Lula, com um crescimento à taxa média de 2,2% ao ano no primeiro mandato do Governo Dilma, o país experimentou uma expressiva expansão das ocupações produtivas no período, com a redução da taxa de desemprego para o patamar de apenas 4,3% ao final de 2014. O Governo Dilma manteve a geração de superávits primários na execução orçamentária, à exceção de 2014, e a estabilidade da dívida líquida do setor público (Oliveira, 2019), além de dar continuidade a políticas endereçadas à inclusão social e mesmo reforçá-las, por meio de programas como o PBF, e alargar o rol de políticas públicas com iniciativas como o Programa Mais Médicos e o Ciência sem Fronteiras. Em continuidade ao governo anterior, novos marcos legais das políticas públicas foram promulgados, como a lei n. 12.435/2011, que regulamenta a LOAS, de 1993, e o marco da política nacional de mobilidade urbana, consubstanciado na lei n. 12.587/2012, que requer a participação, o controle social e a gestão democrática.

Em relação à participação, embora o período se marque pela continuidade no que se refere às instituições participativas, com o funcionamento de conselhos e realização de conferências, as áreas de meio ambiente e política indígena, já mencionadas, as políticas urbanas indicam lacunas e fissuras no campo participativo (Avritzer, 2016, p. 60). Nas políticas urbanas, exceto no caso da política de habitação social, desde seus marcos legais a regulamentação da participação institucional se colocou de forma distinta em relação às políticas sociais, nas quais, como se mostrou, a participação por meio de instituições participativas foi requerida em caráter obrigatório, favorecendo sua consolidação e aprofundamento.

Ao lado disso, observam-se conflitos extensos com os movimentos e atores organizados no campo da reforma urbana relacionados à infraestrutura para a Copa do Mundo, seja pelo volume de recursos envolvidos, seja pelos casos de remoção da população em áreas para a realização de obras. O escopo de conflitos engendrou o mote “não vai ter Copa” e o movimento de atingidos pela Copa, ao lado das mobilizações em torno das questões relativas à mobilidade. Nesse sentido, esses antecedentes relativos aos limites e fissuras da participação social, somados a outros fatores (Avritzer, 2016), constituem substratos para o ciclo de protestos que se molda em trajetória ascendente desde 2011 e evidencia-se a partir da magnitude das jornadas de 2013 (Tatagiba, 2014, 2018; Tatagiba & Galvão, 2019).¹³ As manifestações multitudinárias de junho de 2013 colocam em cena uma pluralidade de atores sociais sob motes diversos, desdobrando-se em protestos posteriores (Avritzer, 2016; Alonso, 2017; Tatagiba, 2018). Para além das agendas do Movimento Passe Livre e Anti-Copa, as manifestações de junho aportam pautas contra a corrupção e também contra o sistema político, bem como endereçadas aos serviços públicos, dentre outros temas fragmentados. Como destacado por Tatagiba e Galvão (2019, p. 91), os protestos que se amplificam em 2013 de um lado expõem as contradições dos Governos Lula e Dilma e, de outro, impulsionam a crise e os novos protestos de 2015-2016 – as autoras afirmam que “o pico das manifestações em 2013 cria oportunidades políticas inéditas para setores oposicionistas, à direita e à esquerda do PT, conformando um cenário de crise política que, associado à crise econômica, abre caminho para o *impeachment*”.

Nesse contexto, no início de 2014, o decreto n. 8.243/2014, que cria a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), é publicado, e embora mais consolide a arquitetura participativa então vigente do que apresente inovações institucionais, gera fortes protestos no âmbito do Legislativo e na mídia (Lavalle e Szwako, 2014; Gonçalves, Brasil & Carneiro, 2014; Morgado, 2017). Vários projetos de lei e decretos legislativos visaram sustá-lo, bem como ocorreram duas iniciativas de reeditá-lo na forma de projeto de lei, reestabelecendo o SNPS. O trâmite do decreto não foi concluído no Senado, de modo que continuou vigente até sua revogação, em 2019 (Magalhães, Ornellas e Brasil, 2020). Os desdobramentos da publicação do decreto expõem as resistências e objeções às formas de participação ampliada por parte de setores do Congresso Nacional e da própria sociedade e novos contornos da crise política, que adiante desemboca no *impeachment*.¹⁴

Com o foco na agenda econômica, que procura conciliar crescimento do PIB e estabilidade macroeconômica, o Governo Dilma manteve, em linhas gerais, as diretrizes adotadas pelo Governo Lula no tocante à profissionalização da administração pública e às relações com a sociedade. No entanto, enfrentando um ambiente político-institucional de crescente turbulência, marcado pelas denominadas “jornadas de junho de 2013” e pelo início das operações da Lava Jato em 2014, pouco avançou no sentido da adoção de iniciativas reformistas de maior envergadura nas estruturas e na forma de atuação do Estado (Oliveira, 2019).

¹³ Tatagiba e Galvão (2019, p. 91) consideram que o ciclo de protestos se inicia no período 2011 e desenvolve-se até 2016: “A curva de protestos entre 2011 e 2016 é marcada por oscilações, e os picos registrados em 2013 e 2015-2016 indicam mudanças na magnitude dos protestos. [...] embora 2013 registre mudanças nos padrões do protesto no que se refere a seu volume e grau de conflitividade, as queixas apresentadas já motivavam lutas coletivas pelo menos desde 2011 e, em alguns casos, se desdobraram em vigorosas campanhas nos anos seguintes, o que nos permite problematizar a tese de que 2013 inaugura um novo ciclo”.

¹⁴ Para a trajetória de elaboração da PNPS, ver a entrevista a Pedro Pontual em Lavalle e Szwako (2014), que aponta antecedentes desde o primeiro governo Lula. Embora o caráter de continuidade e consolidação de avanços construídos no período antecedente seja uma marca da PNPS, a abordagem de Morgado (2017) permite considerar como inovação a criação do sistema participativo, em sintonia com debates sobre sistemas deliberativos no campo da teoria deliberativa.

A partir da discussão de Ferreira et al. (2016, p. 23), pode-se considerar que 2015 esboça o final de um ciclo expansivo do repertório de políticas sociais que marca os governos petistas. No segundo Governo Dilma, novos ministérios, como o da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres e dos Direitos Humanos e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, não tiveram apoio suficiente e condições orçamentárias para implementação de suas políticas. No contexto da crise fiscal e política, foi realizada uma reforma tendo em vista reduzir o número de ministérios e de secretarias com *status* ministerial, como as secretarias de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Direitos Humanos, que foram inseridas no novo Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMJIRDH), enquanto os ministérios do Trabalho e da Previdência Social foram reunidos no novo Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

No final dos governos petistas, no entanto, o país havia passado por transformações marcantes nas dimensões funcional e organizacional do Estado. Do ponto de vista funcional, a mudança mais notável se dá no campo das políticas sociais, especialmente a partir do Governo Lula, que resulta na criação de condições mais efetivas de acesso da população a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e proteção social, e na melhoria dos indicadores de evolução da pobreza e extrema pobreza e das desigualdades sociais (IPEA, 2020a). Do ponto de vista organizacional, o aparelhamento da administração pública para cumprir suas novas e ampliadas atribuições envolve não apenas uma expressiva expansão do quadro de servidores, com perfil crescentemente profissionalizado, mas também uma reconfiguração do lócus do emprego público com o protagonismo dos governos subnacionais, em especial dos municípios, reflexiva do processo de descentralização.

2.3. BALANÇO DA CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADE ESTATAL NO PAÍS IMPULSIONADA PELA CF/1988

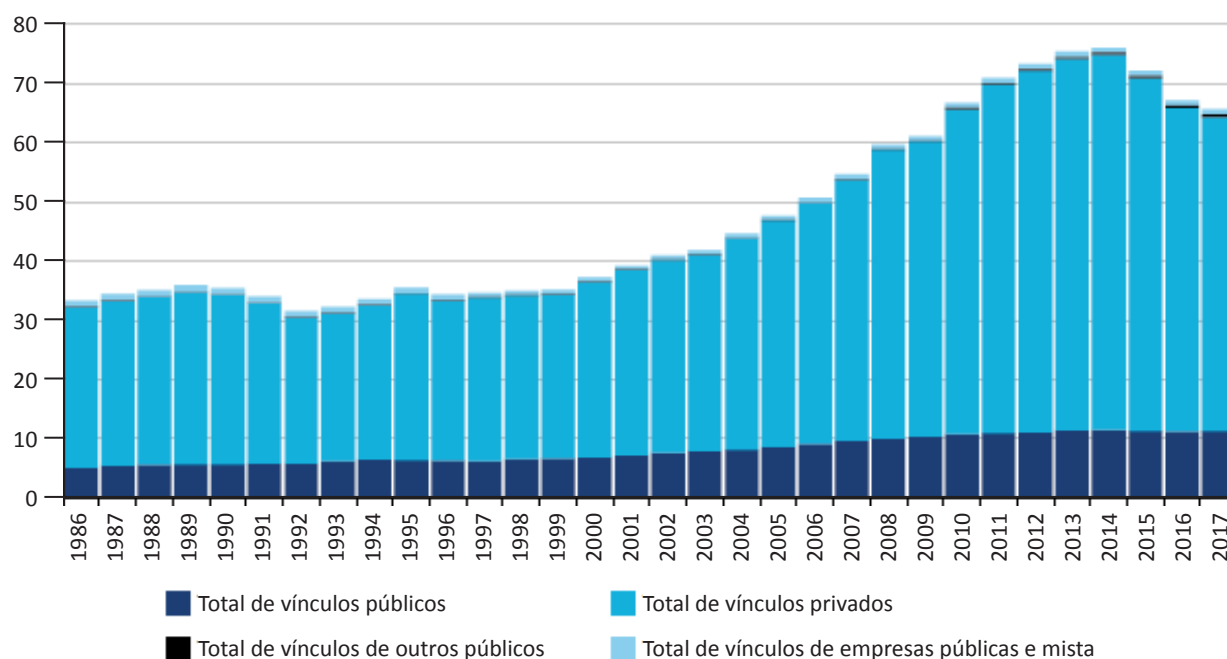
O entrelaçamento das dimensões funcional e organizacional do Estado transparece com nitidez na trajetória da construção de capacidade estatal no país após a promulgação da CF/1988. O progressivo alargamento das funções desempenhadas pelo Estado brasileiro, notadamente na área das políticas sociais, requer um processo de adequação do aparato organizacional da administração pública e se faz acompanhar dele, o qual perpassa os três níveis de governo. Esse processo envolve uma expressiva expansão do emprego público, na qual é perceptível o esforço de atender às prescrições referentes à profissionalização da burocracia que constam no texto constitucional.

A evolução do emprego público em âmbito nacional apresenta trajetória ascendente desde os anos que antecedem a promulgação da CF/1988 até 2014, ano a partir do qual praticamente se estabiliza.¹⁵ Considerando-se apenas o período que vai até 2014, a variação dos vínculos formais do setor público e privado é similar, processando-se à taxa média de 3% ao ano (Lopez & Guedes, 2020). Com isso, a participação do setor público na estrutura das ocupações formais do país tem apresentado relativa estabilidade, na contramão de interpretações que apontam para um descontrole na ampliação do quadro de servidores do Estado brasileiro, ou para um Estado “inchado”, usando um jargão de aplicação frequente pela mídia nacional, especialmente nos

¹⁵ Conforme Lopez e Guedes (2020), de 1986 a 2017 a variação foi da ordem de 123%, a uma taxa média de 2,5% ao ano. Em igual período, o emprego formal do setor privado teve uma variação de 96% no total de vínculos, o que sofre os efeitos do declínio após 2015, advindos da crise econômica iniciada nesse ano.

anos mais recentes. Em 2006, a participação dos vínculos formais da administração pública no total de empregos formais era de 15,3%, praticamente o mesmo de 2014, da ordem de 15,1%. Com a deterioração do mercado de trabalho do setor privado a partir de 2015,¹⁶ a participação do setor público no total de vínculos formais se eleva para 17,3% em 2017. Esse resultado reflete estritamente a expressiva variação negativa dos vínculos formais do setor privado, já que os vínculos formais do setor público mantiveram-se praticamente estáveis no período 2014-2017, com uma variação negativa de 0,06% do total (Lopez & Guedes, 2020). O Gráfico 1 permite visualizar a evolução dos empregos dos setores público e privado do país no período 1986-2017.

Gráfico 1. Total de vínculos de trabalho no mercado de trabalho brasileiro (1986-2017), em milhões



Fonte: Lopes e Guedes (2020, p. 8).

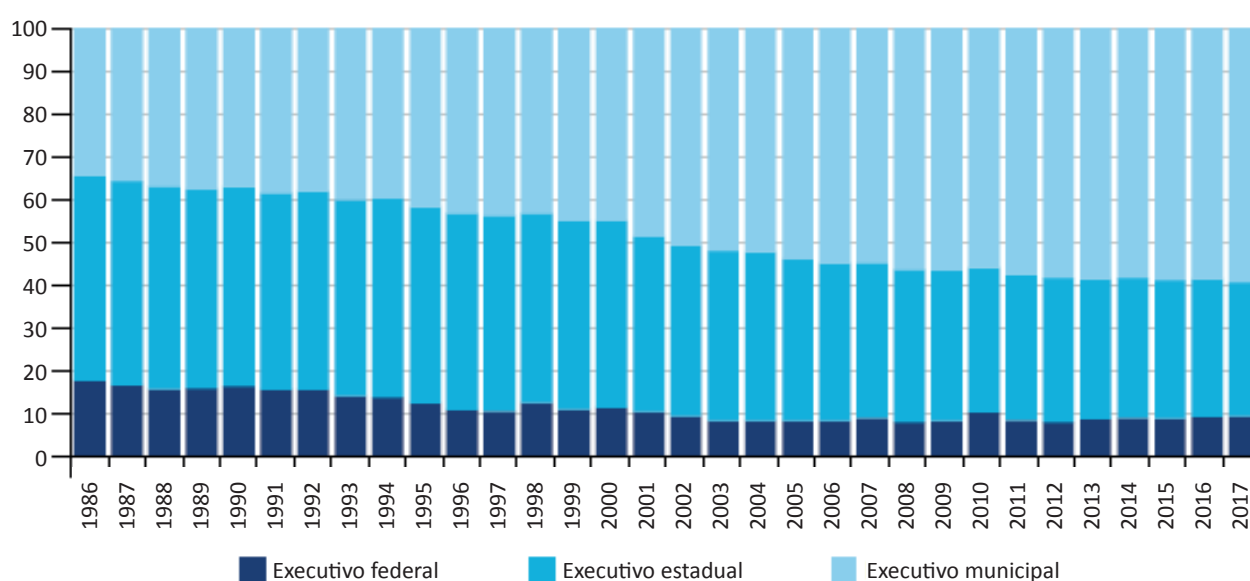
Essa expansão do emprego público tem se dado principalmente na esfera dos governos subnacionais, com destaque para o nível local. Como mostram Lopes e Guedes (2020) e IPEA (2020b), o total de vínculos formais cresce de forma distinta entre os diferentes níveis de governo no período de 1986 a 2017.¹⁷ Além de apresentar um ritmo mais acelerado, o crescimento do emprego formal no nível local é anterior à promulgação da CF/1988, mas se acentua a partir dela, refletindo a ampliação de suas competências e atribuições, notadamente na execução de políticas públicas na área social (Carneiro & Brasil, 2014; Santos et al., 2016; Lopez & Guedes, 2020). Considerando o período 1986-2017, o emprego municipal apresentou uma variação de 276% do total, contra variações de 50,0% do nível estadual e apenas 28,0% do total no nível federal (Lopes & Guedes, 2020).

¹⁶ Há uma perda de 10.430 mil ocupações formais no setor privado entre 2014 e 2017, representando uma queda de 15,6% do total no período.

¹⁷ No nível federal, ainda que com oscilações, os vínculos formais declinam de 1986 até 2003 e crescem até 2016, quando praticamente se estabilizam. No nível estadual, observa-se crescimento dos vínculos formais de 1986 até 1994, seguido de estabilização até 2002 e a retomada do crescimento até 2014, quando passa a decrescer. No nível municipal, a expansão ocorre de 1986 até 2013, quando o número de vínculos formais praticamente se estabiliza (Lopez & Guedes, 2020).

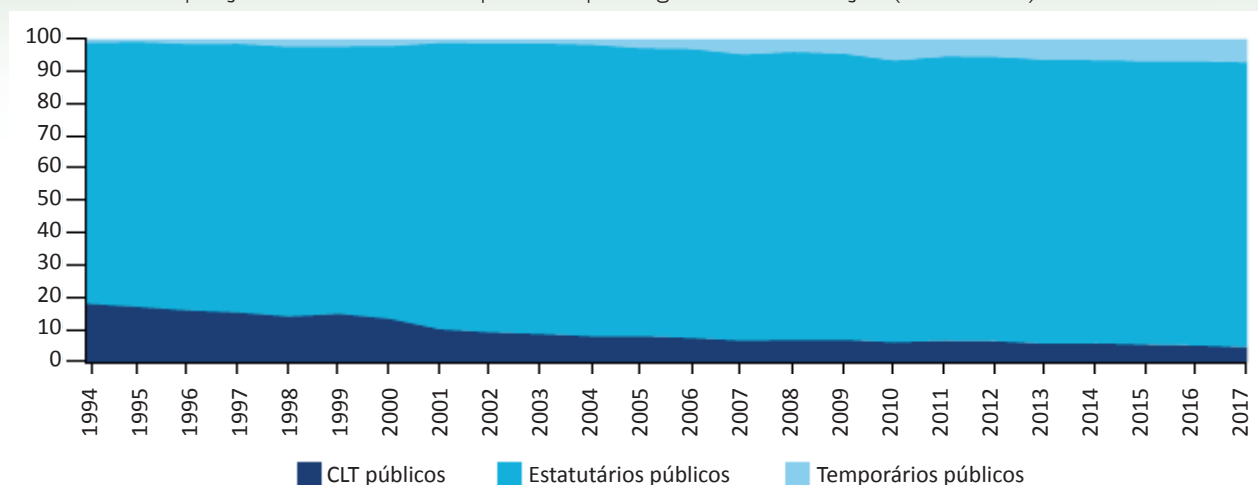
Refletindo a evolução diferenciada dos vínculos empregatícios formais com o Executivo por nível de governo, há uma reconfiguração de seu perfil ao longo das últimas décadas. Considerando o período 1986-2017, o nível local apresenta tendência de expansão de sua participação, que se consolida a partir da promulgação da CF/1988. Em trajetória continuamente ascendente, ultrapassa a participação do nível estadual a partir de 2000 e alcança o patamar de 57% do total em 2017. A perda mais expressiva de participação remete ao nível estadual, que representava 47,9% do total em 1986, declinando desde então para se situar no patamar de 32,3% do total em 2017. A participação do nível federal declina de 1986 até 2003 e praticamente se estabiliza nos anos seguintes, representando 10,4% do total em 2017 (Lopez & Guedes, 2020). O Gráfico 2 permite a visualização da evolução da participação do emprego público por nível federativo no referido período.

Gráfico 2. Total de vínculos públicos no Poder Executivo, por nível federativo (1986-2017), em %



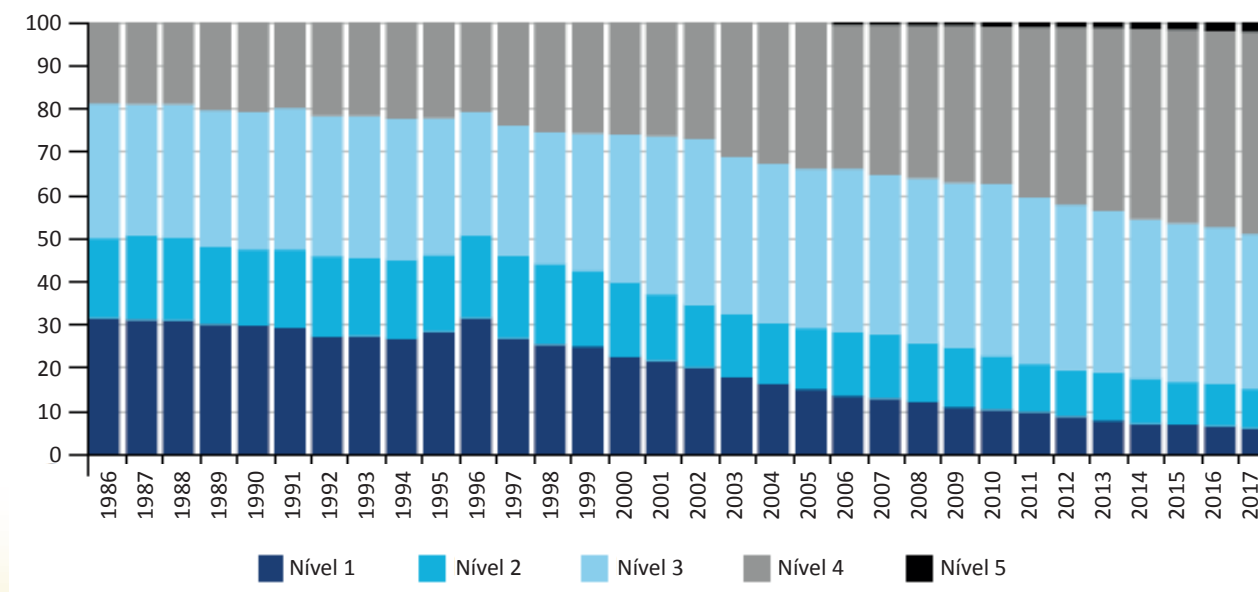
Fonte: Lopez & Guedes (2020, p. 21).

No tocante aos regimes de contratação, são observadas também transformações marcantes, conforme mostram os dados do Gráfico 3, extraído de Lopes e Guedes (2020, p. 15), os quais recobrem o período que vai de 1994 a 2017. O regime de contratação estatutária, vinculada ao RJU, já majoritário em 1994, apresenta trajetória ascendente de participação até 2004, quando atinge cerca de 90% do total, estabilizando em patamar próximo de 88% do total nos anos subsequentes. A prevalência desse tipo de regime, observada nos diferentes níveis de governo (Lopez & Guedes, 2020), aponta na direção da maior profissionalização da administração pública no país, pois implica necessariamente recrutamento por meio de concurso público (Carneiro & Brasil, 2014; Carneiro, 2015). A mudança mais expressiva refere-se ao regime de contratação sob a égide da CLT, cuja participação declina de cerca de 23% do total em 1994 para menos de 6% do total em 2016. Por sua vez, a contratação temporária, quase residual em 1995, passa para patamar próximo a 7% do total em 2016. Embora mais representativa nos níveis local e estadual de governo, em torno de 8% do total, a contratação temporária corresponde a cerca de 5% do total no nível federal (Lopez & Guedes, 2020).

Gráfico 3. Proporção e total de vínculos públicos, por regime de contratação (1994-2017), em%

Fonte: Lopez e Guedes (2020, p. 15).

Outra mudança que aponta na direção de maior profissionalização da administração pública tem a ver com o nível de escolaridade do servidor público. Conforme Lopez e Guedes (2020), a escolaridade média do servidor com vínculo formal com o Executivo tem se elevado de forma expressiva desde 1995, o que pode ser visualizado no Gráfico 4. Como se nota, há um acentuado declínio da participação de servidores com níveis de escolaridade até o ensino fundamental completo ou ensino médio incompleto. Em sentido oposto, cresce de forma substantiva, especialmente a partir de 2003, a participação de servidores com ensino superior completo. Ao lado disso, a participação de servidores com pós-graduação, praticamente residual até 2005, vem ganhando expressão nos anos subsequentes, alcançando 2,0% do total em 2017. Essa evolução favorável guarda relação com a prescrição constitucional de realização de concursos públicos para ingresso nas carreiras do Executivo em todos os níveis da federação, em que se inscreve a escolaridade como um critério de seleção.

Gráfico 4 Proporção de vínculos públicos por nível de escolaridade (1986-2017), em %

Fonte: Lopes e Guedes (2020, p. 26).

O aumento da escolaridade média do servidor com vínculo formal com o Executivo é observado em todos os níveis da federação, apresentando, contudo, situações diferenciadas entre eles (Lopes & Guedes, 2020). Os níveis estadual e federal apresentavam, em 2016, participações mais elevadas de servidores com ensino superior ou pós-graduação, comparativamente ao nível local de governo,¹⁸ refletindo o fato de os governos locais defrontarem-se com maior dificuldade de recrutar e reter profissionais mais qualificados (Pollitt, 2005; Carneiro & Brasil, 2014). Para além da dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal, níveis mais elevados de qualificação do servidor público contribuem para sua dimensão relacional, em sintonia com os novos arranjos de cooperação intergovernamental requeridos pela estruturação das políticas de saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente e habitação em sistemas nacionais em curso desde a década anterior, pelas parcerias e, especialmente, pelas instituições participativas e interfaces entre Estado e sociedade que constituíram um traço basilar da agenda governamental no período.

A crescente profissionalização da administração pública pós-CF/1988, contudo, não conseguiu alterar, em profundidade, um traço característico da política brasileira, que é a nomeação para a ocupação de cargos de médio e alto escalão desvinculada da adoção de critérios racionais de seleção. Embora o texto constitucional aponte para o provimento dos referidos cargos por profissionais tecnicamente habilitados, recrutados no próprio quadro de servidores, estudo realizado por Lopez e Silva (2020), considerando o nível central de governo, mostra uma realidade diversa. Para os autores, além da elevada rotatividade na ocupação dos cargos, as nomeações se fazem sem observar, necessariamente, as competências exigidas ou esperadas no exercício de suas atribuições, embora destaquem que tenha se ampliado, nas últimas décadas, a participação de profissionais oriundos das carreiras públicas federais.

Como indicado por Carneiro e Brasil (2014), a livre nomeação facultada pelo texto constitucional para os denominados cargos em comissão representa um dos principais óbices ao fortalecimento da capacidade estatal no país. A EC n. 19/1998 ressaltou a distinção, posta no texto constitucional, entre funções de confiança e os cargos em confiança, tendo em perspectiva seus preenchimentos. As funções de confiança foram reservadas exclusivamente a ocupantes de cargos efetivos, enquanto os cargos em comissão, de livre nomeação, seriam ocupados por servidores de carreira “nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei” (Brasil, 1998). Na ausência da lei em questão, o Executivo federal fixou, por meio do decreto n. 5.497/2005, percentuais mínimos de provimento dos cargos em comissão referentes ao grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS)¹⁹ por servidores de carreira. A despeito dessa autolimitação posta em prática no nível federal pelo Governo Lula, a livre nomeação para os cargos em comissão enseja oportunidades para sua utilização de forma muito mais ampla, notadamente nas esferas dos governos subnacionais (Carneiro & Brasil, 2014; Carneiro, 2015; Lopez & Silva, 2020).

¹⁸ Os servidores com escolaridade correspondente ao ensino superior ou de pós-graduação correspondiam, em 2016, a 53% do total no nível federal, a 57% do total no nível estadual e a 41% do total no nível municipal.

¹⁹ Os cargos DAS são o grupo mais conhecido de cargos em comissão do Executivo federal, sendo endereçados a atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, mas existem outros.

3. A INFLEXÃO RUMO A UMA AGENDA DE REDUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E DE COMPRESSÃO DO GASTO PÚBLICO: OS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO

O segundo Governo Dilma marca-se principalmente pela crise econômica e política, inclusive a partir do questionamento do resultado das eleições pelo candidato derrotado e pelo PSDB junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (Avritzer, 2018). O ciclo de protestos iniciado em 2013 ganha fôlego em 2015-2016, com destaque para o ativismo de uma classe média conservadora que tradicionalmente não se mobilizava e mantinha-se em cena (Tatagiba, 2018; Tatagiba & Galvão, 2019) em um contexto de polarização e intolerância.

Nessa linha, na esteira da crise socioeconômica e política que conflui com o processo de *impeachment*, Avritzer (2016) aponta para limites do presidencialismo de coalizão, para o esgotamento das formas da participação institucionalizada que não lograram alterar significativamente a relação com a sociedade, para a perda de *status* de camadas médias da população a partir da redução das desigualdades, para a profusão de casos de corrupção e paradoxos em seu combate, e para o papel novo e crescente do Poder Judiciário na política. Mais além, um de seus argumentos refere-se à fragilidade das estruturas de defesa de direitos, que não se vinculam às garantias institucionais, mas se associam a arranjos entre as elites, (Avritzer, 2018), implicando processos de desinstitucionalização no terreno das conquistas sociais e democráticas. É nesse cenário que se processa uma profunda inflexão na agenda pública, que passa a ser direcionada para a redução do papel do Estado e da compressão do gasto público. Adotada pelo Governo Temer, essa nova agenda, de nítida configuração neoliberal, será aprofundada por seu sucessor, o Governo Bolsonaro.

3.1. “UMA PONTE PARA O FUTURO”: O REFORMISMO DO GOVERNO TEMER

Com o afastamento temporário da Presidenta Dilma Rousseff em consequência da aceitação de seu processo de *impeachment* pelo Senado Federal, em 12 de maio de 2016, Michel Temer assume interinamente o comando do Executivo federal. Concluído o processo de *impeachment*, em 31 de agosto de 2016, o comando interino torna-se definitivo e se estende até o final de 2018. O Governo Temer, que se inicia sob grave crise econômica²⁰ e deterioração das contas públicas,²¹ irá promover uma inflexão na agenda pública, com a substituição da busca do crescimento com inclusão social, adotada pelos governos petistas, especialmente o Governo Lula, pelas reformas de orientação pró-mercado, em que prevalece, como prioridade absoluta, a promoção do ajuste fiscal. O traço em comum com os Governos Lula e Dilma é a preservação da política de estabilização macroeconômica lastreada no tripé câmbio flutuante, metas inflacionárias e superávit fiscal. Cabe observar, no entanto, que desde 2014 o resultado primário no orçamento federal expressa déficit e não superávit fiscal.²²

O reformismo do Governo Temer tem como referência o documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, lançado ao final de 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães (FUG, 2015), ligada

²⁰ O PIB brasileiro apresentou queda de 3,5% em 2015, e a taxa de desemprego se eleva para mais de 9%, derrubando a renda média das famílias (Oliveira, 2019).

²¹ O déficit nominal do orçamento alcançou 10,34% em 2015, e a relação dívida bruta/PIB aproximou-se de 70% (Oliveira, 2019).

²² A definição da meta fiscal adotada no orçamento, e que é proposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), passa a ser balizada, a partir de 2014, pela contenção do valor do déficit, sinalizando as dificuldades fiscais oriundas da perda do dinamismo da economia.

institucionalmente ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB).²³ Dentre as proposições reformistas do referido documento incluem-se a adoção de novo regime orçamentário, com o fim de todas as vinculações de receita; o fim da indexação de salários e benefícios previdenciários, inclusive para pessoas com deficiência; a desregulamentação das relações de trabalho, permitindo que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais; o estabelecimento de limites para o crescimento das despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB; a promoção da privatização de empresas estatais e a ampliação das concessões e parcerias; e a adoção de regras mais restritivas para a aposentadoria. Abre-se, com esse conjunto de proposições reformistas, um cenário de retroação do papel e das funções do Estado e de reversão do processo de fortalecimento da capacidade estatal, em direção oposta à gestão dos governos petistas, em especial do Presidente Lula.

A concepção do documento ancora-se na premissa de que a promoção de um choque fiscal envolvendo um ajuste drástico nas despesas do governo, acompanhada de reformas estruturais orientadas para o mercado, geraria um ambiente de confiança na economia, que teria sido erodida pelas turbulências ocorridas no Governo Dilma. Essa recuperação da confiança dos agentes econômicos, por sua vez, levaria à retomada do investimento e do consumo do setor privado, o que daria sustentação ao crescimento da economia. Em outras palavras, a agenda pública delineada no documento enfatiza a significativa redução do papel do Estado na economia e do gasto público postulando que haveria “efeitos indutores ao gasto privado por meio da contração fiscal expansionista” (Carneiro, 2019, p. 159) e, por consequência, a retomada do dinamismo econômico. Na avaliação de Batista Jr. (2019), contudo, o resultado da realização de uma “contração fiscal expansionista” seria contracionista e não expansionista, como, aliás, a realidade tem se encarregado de demonstrar. No entanto, as evidências empíricas dos limites do corte de gastos públicos como indutor dos gastos privados não foram suficientes para ensejar correções de rota na agenda pública. O que tem se observado a partir do Governo Temer é a reiteração da aposta nas virtudes do ajuste fiscal e do reformismo neoliberal, trazendo em seu bojo o desmonte ou esvaziamento gradativo de políticas públicas e a desconstrução da capacidade técnico-administrativa e relacional do Estado. Como aponta Cavalcante (2020), ganha corpo um processo de *policy dismantling*, referido a “mudanças de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que resultam em cortes, redução ou mesmo abolição de orçamento, regras, capacidades e instrumentos de políticas ou setor governamental”.

Logo em seu início, o Governo Temer, ainda na condição de interino, realiza uma ampla reforma ministerial por meio da MP n. 726/2016, que posteriormente converte-se na lei n. 13.341/2016. Como afirmam Ferreira et al. (2016, p. 24), referenciando a reforma empreendida pelo Governo Dilma em 2015, “o novo ‘enxugamento ministerial’, agora promovido, implicou uma ainda mais notável alteração da configuração do Executivo federal, no que diz respeito aos órgãos criados na década anterior e à agenda de políticas que lhes correspondia”. O Ministério da Justiça e o Ministério das Mulheres, da Juventude, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos foram fundidos no Ministério da Justiça e Cidadania, com exceção das políticas para a Juventude, que foram vinculadas à Secretaria de Governo da Presidência da República. Com essa nova configuração, as referidas políticas foram esvaziadas, bem como o impulsionamento de pautas transversais junto às políticas setoriais.²⁴ O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à

²³ Anteriormente, Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

²⁴ Conforme Ferreira et al. (2016, p. 25), o decreto de 22 de junho de 2016 “transferiu sua dotação orçamentária prevista para 2016 para a Presidência da República. Ocorre aí um efetivo retrocesso dessas pautas, e das políticas públicas que delas derivam, à mesma

Fome tornou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) migrou para a Casa Civil da Presidência da República, para onde foram também transferidos²⁵ a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). A reestruturação enfraquece as políticas de segurança alimentar e de estímulo à produção e ao consumo da população rural, fundamentais para a garantia do direito constitucional à alimentação, bem como o enfrentamento das questões fundiárias. Além disso, o Ministério do Trabalho e da Previdência reconfigura-se em Ministério do Trabalho, e tem-se a realocação de seus órgãos e conselhos (Ferreira et al., 2016, p. 24-25). Destaca-se que adiante, em 2017, por meio da MP n. 768/2017, convertida na lei n. 13.502/2019, têm-se novas alterações dos órgãos da Presidência e da estrutura ministerial, dentre as quais a (re)criação do MDS e a criação do Ministério dos Direitos Humanos, englobando as pautas e políticas de cidadania, criança e adolescente, idoso, pessoas com deficiência e minorias.

Refletindo a centralidade que o ajuste fiscal passa a assumir na agenda pública, uma das primeiras iniciativas do Governo Temer foi a da limitação dos gastos primários do Executivo federal à inflação. Adotada, como a reforma ministerial, ainda no período de sua interinidade, essa iniciativa se traduziu na PEC n. 241/2016, conhecida como PEC do teto de gastos. A referida proposta objetivava formalmente a introdução de um “Novo Regime Fiscal” no país, no qual as despesas primárias do governo, que envolvem a realização de investimentos em infraestrutura econômica e social e a manutenção de políticas e programas patrocinados pelo Estado, com destaque para a área social, teriam barreiras legais à sua expansão, em conformidade com o valor orçamentário pago em 2016/2017, por um horizonte temporal de 20 anos. De tramitação rápida no Congresso Nacional, a proposta foi aprovada no final de 2016, resultando na EC n. 55/2016 (Oliveira, 2019; Passos, Silveira & Waltemberg, 2020; Carvalho, 2020).

Pela EC n. 55/2016, as despesas primárias do Executivo federal e, dentre elas, as aplicações mínimas em saúde e educação ficam limitadas ao valor do teto até 2036, com possibilidade de revisão em 2026. Em 2017, o teto corresponde ao valor orçamentário executado em 2017, incluindo os denominados restos a pagar, corrigido pelo índice de inflação prevista para esse ano, da ordem de 7,2%. A partir de 2018, a correção do valor nominal passa a ser feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado até junho do ano anterior (Oliveira, 2019). A medida afirma a abordagem da crise fiscal apenas pela ótica do controle dos gastos, desconectada da preocupação com a busca de alternativas para o incremento da receita tributária, prevalecente desde então.

Embora não tenha sido formalmente apresentada como uma iniciativa voltada à reforma do Estado, alinhando-se a uma lógica estritamente fiscalista que prioriza o ajuste fiscal, a EC n. 55/2016 tem implicações abrangentes sobre a dimensão funcional do Estado, reduzindo seu papel na concretização de direitos postos no texto constitucional (Vieira & Benevides, 2016; Vieira et al., 2020) e na promoção do desenvolvimento econômico, já que a tende a impor uma relação declinante em proporção ao PIB para as despesas que são objeto de limitação legal. Isso se deve ao fato de que, caso a economia e a arrecadação cresçam no período de sua vigência, as despesas primárias do governo não terão crescimento real, reduzindo, portanto, sua representatividade. De acordo com simulação apresentada em documento elaborado por Brasil Debate

configuração institucional do início dos anos 2000”.

²⁵ Por meio do decreto n. 8.865/2016.

e Fundação Friedrich Ebert (2018), as despesas primárias do Executivo federal com a EC n. 55/2016 passariam de 19,84% do PIB em 2017 para 12,42% do PIB em 2036. Estudo elaborado pelo Banco Mundial, publicado em 2017, vai na mesma direção, apontando a expressividade do ajuste fiscal determinado pela regra do teto de gastos. Para a referida instituição, haveria, ao longo de uma década, uma redução de 25% do orçamento federal, com uma contração de 6% das despesas primárias em termos do PIB (Banco Mundial, 2017). Se concretizada, essa redução afetará drasticamente o financiamento das políticas sociais, antecipando uma progressiva precarização da prestação de serviços essenciais à população nas áreas de saúde, educação, proteção e assistência social.

Ainda em 2016, o Governo Temer também enviou à Câmara de Deputados o projeto de lei n. 6.787/2016 com o propósito de “modernizar” a CLT, rotulada como uma legislação trabalhista anacrônica e que, como tal, deveria ser ajustada “às novas relações de trabalho” vigentes no país (Brasil, 2016). A reforma trabalhista buscou a redução da atuação do Estado no funcionamento dos mercados, mais especificamente nas relações contratuais de trabalho, e foi apresentada com o argumento de reduzir o desemprego e contribuir para a retomada do crescimento da economia (Oliveira, 2019). Esses resultados seriam alcançados por meio de alterações no ordenamento jurídico que regem as relações de trabalho no país, tendo como eixo de orientação o rebaixamento dos custos da contratação da força de trabalho (Passos, Silveira & Waltemberg, 2020). Favorecido pelo ambiente de recessão econômica e o definhamento do mercado de trabalho, o projeto teve rápida tramitação no Congresso Nacional, similarmente à legislação do teto de gastos, sendo aprovado e sancionado em pouco mais de sete meses, na forma da lei n. 13.467/2017.

Uma das principais alterações determinadas pela nova legislação tem a ver com a imposição da prevalência da convenção coletiva e do acordo coletivo de trabalho sobre o legislado, com a especificação de diversos dispositivos flexibilizando a jornada de trabalho e a sua remuneração. Ao lado disso, foi criada uma nova forma de relação contratual, representada pela figura do trabalho intermitente, na qual a contratação alterna períodos de prestação de serviços e inatividade. Outras alterações podem ser mencionadas, como “a vedação da caracterização do trabalhador autônomo como empregado (...), a possibilidade de terceirização irrestrita (...) e a permissão de demissão coletiva sem acordos com sindicatos” (Carvalho, 2017, p. 89).

A terceirização irrestrita, mencionada na lei n. 13.467/2017, foi objeto da lei n. 13.429/2017, segundo a qual as empresas ficam autorizadas a contatar trabalhadores terceirizados para executar funções relacionadas às suas atividades finalísticas e não mais apenas às suas atividades acessórias. A legislação permite também que a empresa responsável pelos trabalhadores terceirizados subcontrate outras empresas para a realização de serviços de contratação, remuneração e direção do trabalho, o que tem sido chamado de “quarteirização”.

Como pontuam Passos, Silveira e Waltemberg (2020, p. 30), “é muito difícil apontar os impactos da reforma trabalhista no mercado de trabalho”, até porque há que ponderar os efeitos de outros fatores intervenientes, como a desoneração da folha de pagamentos das empresas de diversos setores econômicos, adotada ainda no Governo Dilma, e o próprio desempenho da economia. No entanto, Lameiras et al. (2019) observam que a participação do emprego formal nas ocupações produtivas alcançava 47,1% do total em junho de 2019, contra 51,4% do total em março de 2015. Além dessa retroação, os empregos parciais e intermitentes passaram a compor a estrutura dos empregos formais, especialmente por meio do reemprego. Houve, em simultâneo, o crescimento dos empregados sem carteira e por conta própria, números que

evoluíram, respectivamente, de 17,6% e 23,6% para 20,0% e 25,9% do total em igual período (Lameiras et al., 2019). São dados que apontam na direção da precarização do mercado de trabalho, para o qual, cabe observar, contribuem as novas tecnologias de informação e as plataformas digitais, na linha do que Slee (2017) denomina de processo de uberização.

A disposição reformista do Governo Temer estendeu-se também à previdência social, com o envio ao Congresso Nacional da PEC n. 287/2016. O viés fiscalista do reformismo governamental se evidencia de partida no objetivo declarado da proposta de economizar R\$ 800 bilhões ao longo de dez anos. Essa economia de recursos seria alcançada, no discurso oficial, “pelo fim dos privilégios e da transferência de recursos dos pobres para os ricos” (Oliveira, 2019, p. 205). A linha de argumentação em prol da aprovação da proposta foi reforçada por ameaças veladas de o Estado não dispor de capacidade financeira de fazer os pagamentos dos benefícios num horizonte não muito distante.

A PEC n. 287/2016 propunha a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, adotando, como regra geral, uma idade mínima para a concessão do benefício previdenciário, válida para todos os trabalhadores, dos setores público e privado, deixando de fora, no entanto, os militares. Para o direito à aposentadoria, a contribuição deveria ser, no mínimo, de 25 anos, e para o benefício integral, de 49 anos. A regra para acesso ao direito assistencial, direcionado a idosos que não dispunham de renda própria para garantir sua sobrevivência, também se tornou mais restritiva, com a elevação do requerimento de idade mínima de 65 para 70 anos. No entanto, ao contrário das iniciativas reformistas anteriores, a previdenciária enfrentou dificuldades em sua tramitação na Câmara de Deputados, não sendo aprovada ao final da legislatura então vigente, desfecho para o qual contribuiu a progressiva erosão das condições de governabilidade do Governo Temer em face do escândalo da divulgação das gravações feitas por Joesley Batista, proprietário do Frigorífico JBS, no âmbito da Operação Lava Jato.

As privatizações e as concessões, arroladas no documento “Ponte para o Futuro”, constituem outro tema incorporado à agenda reformista do Governo Temer, sendo objeto do Programa de Parceria de Investimentos (PPI). Concebido em uma ótica fiscalista, como as demais iniciativas governamentais do período, o PPI pretendia arrecadar mais de R\$ 280 bilhões, contribuindo, pelo lado da receita, para o ajuste fiscal. Proposto pela MP n. 727/2016, posteriormente convertida na lei n. 3.334/2016, o programa propunha transferir para a iniciativa privada 175 ativos públicos, incluindo privatizações, prorrogações de contratos, concessões convencionais e PPPs, em setores estratégicos da economia, com destaque para as áreas de transporte, energia elétrica, petróleo e gás. Ainda que apenas parcialmente implementado, o PPI significou mais que um processo de privatização, configurando-se como um processo de desnacionalização, com a transferência de ativos para o capital externo de diversos países, como China, Estados Unidos e Índia, além de membros da União Europeia.

Do ponto de vista econômico, o reformismo do Governo Temer, focado no ajuste fiscal, não foi capaz de reverter a perda de dinamismo da atividade produtiva. Nos anos de 2017 e 2018, o país transita da recessão para a estagnação, com crescimento à taxa média de apenas 1,1% ao ano no período. Do ponto de vista social, começam a ser perdidos os avanços observados no tocante à redução das desigualdades, da pobreza e da extrema pobreza ao longo da primeira década do século XXI (Passos, Silveira & Waltemberg, 2020), refletindo a retroação da atuação estatal na concretização de direitos constitucionalmente enunciados (VIEIRA et al., 2020), claramente sinalizada com a adoção da regra do teto dos gastos. E do ponto de vista fiscal, persistiu a ocor-

rência de déficits primários na execução orçamentária, da ordem de 1,69% do PIB para o setor público consolidado em 2017 e de 1,57% do PIB em 2018 (Oliveira, 2019).

A combinação de baixo crescimento econômico e contenção dos gastos federais, especialmente na área social, repercute nos governos subnacionais, afetando de forma negativa suas capacidades de financiamento. Acentua-se, nesse contexto, a adoção de medidas de delegação da prestação de serviços públicos a entidades não estatais, convergente com a diretriz de publicização do PDRAE de 1995. Para fins de ilustração, dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) do IPEA (2020f) indicavam a existência, em 2018, de 7.046 entidades qualificadas como OSCIPs e 1.114 entidade qualificadas como OSs no país. Especificamente no caso das OSs, mais de 90% do total haviam sido criadas a partir de 2011, com atuação centrada na área de serviços de saúde.

Em relação à participação institucionalizada, especificamente no caso dos conselhos nacionais, Avelino, Alencar e Costa (2017) indicam dificuldades expressivas para sua atuação, seja pela redução de recursos orçamentários, seja pela falta de recursos humanos para realização de suas atribuições e atividades. Um exemplo de fragilização das instituições participativas no período se refere à política de assistência social. Após as conferências nacionais de 2017, notou-se a tendência de reduzir o seu papel no âmbito decisório, acarretando conflitos entre as instituições participativas e o então MDS. No caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2018 a primeira reunião foi suspensa com indicativos da possível supressão da agenda no semestre em virtude de cortes no orçamento e financiamento da política (IPEA, 2020a). Para além de tais processos que apontam para um possível esvaziamento das instituições participativas, as iniciativas no governo seguinte apontam para o desmantelamento da arquitetura participativa construída nas décadas anteriores.

3.2. APROFUNDANDO O REFORMISMO HERDADO DO GOVERNO TEMER: O PRIMEIRO ANO DO GOVERNO BOLSONARO

Iniciado em 2019, o Governo Bolsonaro assinala o aprofundamento das medidas reformistas adotadas no Governo Temer. Esse reformismo aponta para uma transformação radical do Estado brasileiro em suas dimensões funcional e organizacional, portadora da redução de direitos e de entregas de bens e serviços à população, na contramão dos esforços anteriormente empreendidos de conferir materialidade aos dispositivos civilizatórios do texto constitucional. Como observam Cardoso Jr. e Pires (2020, p. 5-6):

Trata-se de uma transformação que se caracteriza por ser ao mesmo tempo abrangente – por afetar praticamente as grandes e principais áreas de atuação governamental –, profunda – por promover modificações estruturais, e não apenas paramétricas, nos modos de funcionar das respectivas áreas – e veloz – já que processada em ritmo tal que setores da política e mesmo analistas especializados mal conseguem acompanhar o sentido mais geral das mudanças em curso.

O primeiro decreto assinado pelo Governo Bolsonaro já sinaliza os rumos de sua agenda pública. Tal decreto reajustou o valor do salário mínimo, fixando-o em patamar inferior à previsão feita anteriormente e, mais importante, deixando de contemplar aumento real. Rompe-se, assim, com a sistemática de reajuste praticada desde 2011, substituindo a indexação pelo PIB pela indexação pela inflação (Carneiro, 2019), o que tem reflexos não apenas sobre a remunera-

ração do trabalho, mas também sobre uma série de despesas governamentais, em especial no campo da proteção e seguridade social. O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2020, enviado ao Congresso Nacional em abril de 2019, não apenas sanciona o mesmo critério de reajuste, mas adota outras medidas que deixam claro o propósito de conferir prioridade à austeridade fiscal, como a disposição de não realizar concursos nos órgãos do Executivo federal e de não conceder reajustes salariais aos servidores, com exceção dos militares.

Outras vertentes de mudanças substantivas também se desenham desde o início do governo, aprofundando processos iniciados no governo anterior: a reforma ministerial, que tem desdobramentos para a oferta de políticas; o esvaziamento do escopo, conteúdo e de instrumentos de políticas; e o desmonte da arquitetura participativa. No primeiro caso, por meio da MP n. 870/2019, adiante convertida na lei n. 13.844/2019, destacam-se a incorporação do então MDS pelo novo Ministério da Cidadania (MC); a incorporação do Ministério das Cidades ao novo Ministério da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MINDR); a criação do Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH), encampando o MDH, que desconstrói e reconfigura as políticas de direitos humanos, das mulheres e das minorias; e a extinção do Ministério do Trabalho com a distribuição de suas atribuições entre as pastas de Economia, Justiça e Cidadania, dentre outras.

No que toca à extinção do Ministério do Trabalho, a decisão sinaliza em direção oposta ao Relatório da Comissão Global para o Futuro do Trabalho, publicado em 2019 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o país é membro fundador. No referido relatório, a OIT chama a atenção para os desafios que as transformações tecnológicas, demográficas e econômicas do contexto contemporâneo, trazendo em seu bojo “o desemprego, a informalidade e a pobreza extrema no mundo subdesenvolvido” (Carvalho, 2020, p. 60), impõem aos governos nacionais, no sentido da adoção de uma agenda de proteção social e ao emprego. Da agenda proposta pela OIT fazem parte “o direito a um salário digno, a um limite máximo de horas trabalhadas, [e] à segurança e à saúde no trabalho em todos os tipos de relação contratual” (Carvalho, 2020, p. 60). No entanto, para além da extinção do Ministério do Trabalho, a principal iniciativa do Governo Bolsonaro do ponto de vista de política pública na área do trabalho consiste na proposição da MP n. 905/2019,²⁶ que expressa um aprofundamento das reformas setoriais do Governo Temer, consoante à lógica de redução de direitos e rebaixamento de custos como estímulo ao incremento das ocupações produtivas do setor privado. A referida MP instituiu o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, que reduz os encargos trabalhistas referentes à contratação de jovens no mercado e estende, a todas as categorias de trabalhadores, a possibilidade de trabalho aos sábados e domingos, dentre outras providências. Ao fim de seu período de vigência, tal MP foi revogada pela MP n. 955/2020, que também perdeu a validade.

Exemplos igualmente emblemáticos das reconfigurações funcionais e organizacionais do Estado implementadas pelo Governo Bolsonaro, na linha do processo de *policy dismantling* assinalado para o reformismo do Governo Temer, referem-se às políticas indigenistas e às políticas ambientais, que inclusive se entrecruzam em alguns contextos, como a Amazônia, alvo de intensificação do desmatamento e da degradação do ecossistema desde 2019.

No que se refere à política indigenista, a MP n. 870/2019 realoca a Fundação Nacional do Índio (Funai) no MMFDH, enquanto a atribuição para demarcação das terras indígenas vai para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Contudo, na conversão da MP

²⁶ A referida MP foi revogada em abril de 2020, quando ocorreria o final de seu período de vigência.

em lei, a Funai retorna ao Ministério da Justiça (MJ) e retoma a competência de demarcação das terras indígenas por meio de decisão do STF. Para além de mudanças no âmbito administrativo e organizacional, e dos conflitos interinstitucionais gerados, as políticas endereçadas aos povos indígenas marcaram-se pela imprevisibilidade e redução de recursos (IPEA, 2020e).

No caso do meio ambiente, tem-se uma sucessão de medidas que apontam para o esvaziamento das políticas ambientais e dos órgãos por elas responsáveis. Parte das iniciativas sinaliza para o desmantelamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA), seja pelo esvaziamento de competências, seja pela reestruturação de órgãos como o Instituto Chico Mendes (ICMbio) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou, ainda, por meio de cortes expressivos no orçamento. Destacam-se medidas no sentido da desregulamentação e do enfraquecimento da fiscalização, como no caso do decreto n. 9.760/2019, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, ou ainda da portaria n. 453/2019, que institui uma comissão encarregada de processos de concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação (Ascema, 2020). Mais além, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), instituído pela lei n. 6.938/1981, foi reconfigurado pelo decreto n. 9.806/2019 no que toca à sua composição, reduzindo o número de representantes de 96 para 23, dentre os quais apenas quatro assentos são destinados à sociedade civil mediante sorteio das entidades. Tem-se, assim, o enfraquecimento dessa instituição participativa nas suas dimensões de participação e de representação.

Ao lado disso, o Governo Bolsonaro retoma a reforma da previdência, que havia sido ensaiada no Governo Temer. A iniciativa é objeto da PEC n. 06/2019, que contemplava uma ampla reformulação dos regimes previdenciários então vigentes.²⁷ Apresentada ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019, trazia em sua exposição de motivos, como justificativas para as mudanças, argumentos similares aos do Governo Temer, como a necessidade de a previdência ter sustentabilidade no presente e para as futuras gerações e de proporcionar maior equidade ao sistema. As proposições compreendiam uma série de mudanças no tocante ao acesso aos benefícios previdenciários, como a ampliação do tempo de contribuição e de idade, a redução do valor de pensões, e critérios mais restritivos de acesso à aposentadoria rural e ao BPC, afinadas com o propósito de contenção dos gastos com a seguridade social. Previa também a desconstitucionalização dos parâmetros de concessão dos benefícios previdenciários, admitindo a possibilidade de o Executivo federal dispor sobre a matéria por meio de lei complementar. E, por fim, instituía o regime de capitalização, cuja adoção significaria uma reestruturação total do sistema (Lobato, Costa & Rizzotto, 2019).

No entanto, como observa Carvalho (2020, p. 75), o texto que veio a ser aprovado pelo Congresso Nacional, consubstanciado na EC n. 103/2019, “ficou a anos-luz da proposta original” apresentada pelo Executivo, cuja concepção sobrepunha o objetivo de reduzir o gasto previdenciário a considerações relativas à cobertura do sistema e à proteção social aos vulneráveis. Na avaliação que faz da reforma aprovada, Carneiro (2019, p. 157) afirma que o Legislativo “realizou uma espécie de contenção de danos no que tange aos seus aspectos mais regressivos”. A adoção do regime de capitalização “como eixo do sistema previdenciário nacional” (Passos, Silveira & Waltemberg, 2020, p. 30-31) foi descartada, cabendo ressaltar, no entanto, que a des-

²⁷ A PEC n. 06/2019 compreendia alterações nos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos de todos os entes federativos, do regime de previdência dos parlamentares e do regime geral administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado à proteção social de trabalhadores da iniciativa privada e de servidores vinculados a empresas públicas, sociedades de economia mista e a municípios que não haviam instituído regime próprio para seus servidores.

constitucionalização dos princípios orçamentários deixa o arcabouço necessário para sua eventual retomada. Essa possibilidade é preocupante, já que o referido regime revela-se inapropriado para realidades como a brasileira, marcadas por elevado grau de informalidade do mercado de trabalho e por profundas desigualdades na distribuição de renda (Lobato, Costa & Rizzotto, 2019; Passos, Silveira & Waltemberg, 2020). Além do abandono da alteração do sistema previdenciário para o regime de capitalização, Carvalho (2020) destaca, como contribuições positivas do Congresso Nacional ao texto da proposta, a supressão de dispositivos que implicavam mudanças na concessão do BPC, na aposentadoria rural e no tempo mínimo de contribuição para fins de concessão do benefício previdenciário. Dentre as alterações no sistema determinadas pela EC n. 103/2019, incluem-se o aumento da idade mínima para fins de aposentadoria, a adoção de alíquotas progressivas de contribuição e a exigência de 40 anos de contribuição para o recebimento integral do benefício. No que toca ao setor público, as mudanças promovidas não alcançaram os militares e não se aplicaram automaticamente aos entes subnacionais, ficando sob responsabilidade dos respectivos governos a adequação de seus regimes previdenciários à normatização federal.²⁸

Ainda em 2019, o Governo Bolsonaro encaminhou ao Congresso Nacional o “Plano Mais Brasil – a transformação do Estado”, que, como observam Vieira et al. (2020, p. 7), não disfarça a sua pretensão reformadora, sendo anunciado como “uma ampla e decisiva agenda de transformação do Estado”. A iniciativa teve por objetivo declarado “criar condições para impedir novas crises das contas públicas, como a que o país atravessou nos últimos anos, e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais”, e seguiu a essência das reformas previdenciária e trabalhista e, especialmente, da EC n. 95/2016, de redução do Estado com a promoção do ajuste fiscal em busca do equilíbrio das contas públicas. Esse plano está consubstanciado em três PECs apresentadas por parlamentares da base aliada do governo ao Senado Federal. A primeira delas é a PEC n. 186/2019, intitulada como PEC Emergencial; a segunda consiste na PEC n. 187/2019, referente aos fundos públicos; e, por fim, a terceira corresponde à PEC n. 188/2019, designada como PEC do Pacto Federativo.

As proposições contidas na PEC n. 186/2019 são endereçadas à contenção dos gastos públicos, com foco nas despesas de pessoal do Executivo. Por um lado, buscam tornar permanente a regra do teto de gasto introduzida pela EC n. 95/2016 e ampliar o compromisso com o ajuste fiscal para os demais entes federados, estados e municípios. Em sintonia com a regra de ouro, no caso da União, e do limite prudencial da LRF, no caso de estados e municípios, tornam imperativa a redução de despesas obrigatórias, com a adoção de medidas temporárias focadas nos gastos com pessoal, à exceção das carreiras militares, policiais, judiciárias e do Ministério Público, sempre e quando houver ameaça de descontrole na gestão fiscal. Essas medidas envolvem a suspensão de progressão na carreira, a proibição da realização de concursos e de criação de cargos públicos, a vedação a pagamento de certas vantagens, como a promoção por tempo de serviço, e a redução da jornada de trabalho e de salário, que pode alcançar até 25% de seu valor (Oliveira, 2020), dentre outras. Cardoso Jr. e Pires (2020, p. 9) chamam a atenção para dois potenciais impactos das proposições referentes às despesas com pessoal da PEC Emergencial. Primeiro, como a redução da massa salarial dos servidores públicos reflete-se na demanda efetiva da economia, haveria, nos termos da análise keynesiana, um impacto negativo na atividade produtiva

²⁸ O atual prazo para a referida adequação é o final de 2020.

e, por extensão, na arrecadação tributária, o que vai de encontro “ao almejado ajuste estrutural do setor público”. Segundo, o desestímulo ao trabalho advindo da redução salarial potencializa “consequências deletérias sobre a própria capacidade e qualidade das políticas públicas em atender, adequadamente, a população”.

Outra medida presente tanto na PEC n. 186/2019 quanto na PEC n. 188/2019 consiste na unificação das aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino.²⁹ Com a unificação proposta, o gasto adicional em saúde, para além do mínimo, pode ser computado para fins de apuração do mínimo em educação, bem como o gasto adicional em educação, para além do mínimo, pode ser computado para fins de apuração do mínimo em saúde. A justificativa que ancora a proposição é a de conferir aos entes federados maior flexibilidade na alocação dos recursos em consonância com suas necessidades ou especificidades de suas respectivas jurisdições, o que instrumentalizaria ganhos de eficiência na prestação dos serviços setoriais. Na avaliação de Vieira et al. (2020, p. 43), contudo, esse presumido incremento de eficiência alocativa não irá necessariamente ocorrer. Os autores argumentam que, ao contrário, pode ser ensejado um “ambiente de disputa, não produtivo, entre as duas áreas”, bem como maior complexidade “para a coordenação federativa, ao elaborar espaço de competição por recursos entre os dois sistemas”, especialmente em contextos recessivos e de queda de receitas tributárias.

A PEC n. 188/2019 traz também a proposição da inclusão de um parágrafo único ao artigo 6º da CF/1988, prevendo que “será observado, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional” (Brasil, 2019). A medida promove, portanto, uma relativização dos direitos sociais fundamentais, ao condicioná-los ao equilíbrio fiscal intergeracional que, como argumentam Cardoso Jr. e Pires (2020, p. 10), é “um conceito teórica e empiricamente questionável”. Para os autores, essa pretendida constitucionalização representaria “uma espécie de *petrificação* das finanças públicas brasileiras, (...) uma situação futura de emergência fiscal permanente” (Cardoso Jr. & Pires, 2020, p. 10), que desconsidera o caráter dinâmico das demandas e necessidades sociais, reflexivo de mudanças transcorridas em variáveis de natureza demográfica, epidemiológica, sanitária, educacional, cultural e tecnológica, dentre outras. Na avaliação de Vieira et al. (2020, p. 9), o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional configura, no âmbito de uma agenda pública centrada do ajuste fiscal pelo lado do gasto, a reificação da “subordinação da execução de quaisquer despesas primárias e políticas públicas à trajetória da dívida pública, mesmo que implique sacrificar direitos sociais”.

Ainda no texto da PEC n. 188/2019 consta a proposição da revogação da obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA) nos três níveis da federação. Em lugar do PPA, que ancora formalmente a atividade planejadora no país, articulando-a ao orçamento público, passaria a ser elaborado o denominado Orçamento Plurianual. Para além da mera mudança de nomenclatura, a medida reduz a função de planejamento “a papel subalterno e inferior nas atividades estatais” (Monteiro Neto, s/d, p. 8). Não custa lembrar que planejar passa por realizar um diagnóstico

²⁹ A CF/1988 estabeleceu a obrigatoriedade de a União aplicar, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. No caso da saúde, foi fixado para os estados, a partir de 2004, o limite mínimo de 12% do produto da arrecadação dos impostos e de transferências da União, deduzidas as transferências aos municípios; para os municípios, o percentual mínimo de 15% do produto da arrecadação dos impostos e de transferências constitucionais da União e dos Estados. No caso da União, a partir de 2012, as despesas com saúde correspondem ao valor empenhado no exercício anterior acrescido do mínimo percentual correspondente à variação nominal do PIB.

amplo dos problemas de forma a orientar a formulação de políticas públicas integradas que sejam responsivas a necessidades e anseios da sociedade e capazes de impor direcionamentos objetivos ao processo de desenvolvimento socioeconômico em bases territorializadas. Por sua vez, orçar tem a ver com a definição dos meios para o financiamento das atividades ou ações do governo e seu controle. Assim, o significado objetivo do Orçamento Plurianual consiste na substituição da função planejadora de médio e longo prazos da atuação do setor público pela “função de gestão e controle orçamentário” (Monteiro Neto, s/d, p. 21), a qual, cabe salientar, revela-se mais aderente a uma agenda de redução do papel do Estado, como a que tem prevalecido.

Por fim, a PEC n. 187/2019 tem o propósito de pôr fim à existência de fundos infraconstitucionais nos três níveis da federação (Bassi, s/d; Cardoso Jr. & Pires, 2020). Com esse propósito, prevê a instituição de reserva de lei complementar na criação de novos fundos e a extinção dos fundos existentes caso não ratificados “até o final do segundo exercício financeiro subsequente à [sua] promulgação” (Brasil, 2019). De forma complementar, prevê a desvinculação dos saldos neles acumulados e do fluxo futuro de caixa que, se extintos os fundos, teriam uma outra destinação, dentre as quais se inclui a amortização da dívida pública.

De acordo com Bassi (s/d), a proposição da PEC n. 187/2019 tem motivações relacionadas à desvinculação de receitas de forma a conferir maior flexibilidade à gestão orçamentária, que constitui uma pauta inscrita na agenda reformista do Governo Bolsonaro. Para o autor, os fundos compõem no processo “por serem os receptores preferenciais das receitas vinculadas” (Bassi, s/d, p. 5), ainda que a vinculação possa prescindir da existência de fundos. Cardoso Jr. e Pires (2020, p. 9), por sua vez, chamam a atenção para as possíveis implicações da pretendida extinção dos fundos para as relações intergovernamentais, já que vários deles “existem como produto de pactos sociopolíticos e arranjos setoriais e federativos específicos, ademais com impactos econômicos e sociais importantes”. Se extintos, podem gerar crises de subfinanciamento ou mesmo colapso na prestação de serviço à população para as políticas públicas que neles se ancoram.

No balanço que fazem das PECs que integram o Plano Mais Brasil, Vieira et al. (2020, p. 10) argumentam que a preocupação que fundamenta suas proposições “não parece ser com a garantia dos direitos sociais, mas sim com uma visão muito restrita de ajuste fiscal, mesmo que isso implique o sacrifício desses direitos”. Como no Governo Temer, contudo, a ênfase no ajuste fiscal não foi capaz de alavancar o crescimento da economia, cuja expansão, em 2019, ficou no mesmo patamar observado nos dois anos anteriores, da ordem de 1,1% do PIB. Do ponto de vista fiscal, persistiu também o desequilíbrio nas contas públicas. O déficit consolidado do setor público foi da ordem de 1% do PIB, enquanto o déficit primário do governo federal situou-se em 1,2% do PIB, mesmo assim contando com receitas extraordinárias de pagamentos feitos por bancos públicos e receita de leilão de petróleo.

No que toca às relações do Estado com a sociedade, a arquitetura participativa tem sido objeto de esvaziamento, como no caso já mencionado do Conama, ou de desmonte sistemático, como no caso da extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) pela referida MP n. 870/2019, recriada no âmbito do Legislativo por intermédio da lei n. 13.844/2019, cujo dispositivo foi objeto de veto presidencial.

Na mesma direção, outro exemplo refere-se ao decreto n. 10.003/2019, que reconfigura o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (Conanda), ao dispensar todos os membros atuais do conselho e alterar as regras para escolha dos integrantes da sociedade civil,

antes definida por eleição em assembleia, para um processo seletivo organizado pelo governo. O número de representantes passou de 28 a 18, sendo nove representações da sociedade civil, de entidades atuantes na área. O número de reuniões também diminuiu, de mensais para trimestrais (Canciam, 2019). Como desdobramento, também esse caso foi judicializado, de modo que, atendendo parcialmente a uma liminar, o STF restituiu os mandatos dos representantes da sociedade civil e sua forma de ingresso.

Nessa linha de desmonte, a iniciativa de maior envergadura consistiu no decreto n. 9.759/2019, que revogou o decreto n. 8.243/2014, o qual criava o SNPS no Governo Dilma, e extinguiu um amplo rol de órgãos colegiados, atrelados às diversas políticas públicas, programas e recortes temáticos no âmbito federal. O referido decreto gerou reações, manifestações, mobilizações contrárias, como a campanha “O Brasil precisa de Conselhos”, organizada nas redes sociais por acadêmicos inscritos nesse campo de pesquisa, bem como a criação da plataforma virtual “Democracia e participação”, voltada para o monitoramento do processo (Magalhães, Ornellas & Brasil, 2020). Destaca-se também a judicialização do conflito, por meio da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 6.121/2019, ajuizada pelo PT, que resultou na decisão do STF contrária à extinção dos conselhos com amparo na lei, mantendo-se, assim, os demais casos de órgãos colegiados extintos.

Como discutido em seções anteriores, a arquitetura participativa no país foi construída desde os anos 1990, imbricando-se com a gestão, o controle social e, em alguns casos, com a própria formulação dessas políticas. Isso implicou a incorporação de lógicas e práticas participativas e deliberativas às tomadas de decisão, bem como o desenvolvimento de capacidades estatais políticas e relacionais. As desconstruções no campo da participação institucionalizada, portanto, trazem em seu bojo retrocessos em relação à inclusão política e à democratização das relações Estado-sociedade.

Contudo, a resistência e a resiliência das instituições participativas também se evidenciam. Como ilustração, no caso da saúde, dentre outras ações coletivas, os integrantes do Conselho Nacional da Saúde (CNS) e participantes da 16ª Conferência Nacional de Saúde realizaram em agosto de 2019 um ato em defesa do SUS contra o desmonte das políticas sociais, contando ainda com o lançamento de manifesto de ex-ministros da Saúde, motivados pela EC n. 95/2016, que, como visto, impôs o congelamento dos gastos nas áreas de saúde e educação por vinte anos (Brasil, 2019).

4. A PANDEMIA DE COVID-19, A MULTIDIMENSIONALIDADE E A REDESCOBERTA DE QUE O ESTADO IMPORTA

Em dezembro de 2019, a Covid-19 foi identificada na província de Wuhan, na China. Seu agente – o Sars-CoV-2, que tem sido referido como o novo coronavírus – caracteriza-se pelo elevado potencial infectante. A ausência de imunidade da população e a inexistência da vacina para combater o novo vírus implicaram, desde então, um crescimento exponencial de casos e óbitos, e sua disseminação no âmbito global. Nesse contexto, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o evento constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), em 30 de janeiro de 2020. Adiante, em 11 de março de 2020, já mais de 110 mil casos e 4 mil óbitos notificados em inúmeros países e todos os continentes, a OMS declarou a pandemia da Covid-19 (Garcia & Duarte, 2020, p. 1-2).

Como um fato novo e complexo, em virtude do desconhecimento prévio do vírus, de seus mecanismos de transmissão e seus efeitos para a saúde humana, a pandemia da Covid-19 configura-se como uma crise sem precedentes no contexto contemporâneo, não circunscrita ao campo da saúde pública (Magalhães, Ornellas & Brasil, 2020). Nesse sentido, por um lado, cabe situá-la não apenas como decorrência de um agente biológico, mas considerar as múltiplas dimensões envolvidas em sua conformação histórica, encampando processos sociais, econômicos, culturais e políticos. Por outro lado, cabe destacar a multidimensionalidade de seus efeitos e impactos na vida social, que requerem respostas articuladas, complexas e efetivas para seu enfrentamento por parte dos governos, bem como evoca o papel da sociedade.

A própria construção da noção de pandemia é resultante de configurações históricas que se vinculam à consolidação do Estado moderno, destacando o seu papel como um princípio que ordena tal experiência por meio de instrumentos legais e normativos, como destacado por Toniol (2020, p. 2). A crise abrangente decorrente da pandemia, que incide de forma desigual nos diferentes contextos, desvelando déficits de inclusividade social e potencializando vulnerabilidades (Carvalho, 2020), revaloriza o papel do Estado em suas múltiplas linhas de intervenção, em contraste com o ideário de um neoliberalismo resiliente.

Apesar de não existir propriamente uma fórmula a ser seguida para lidar com a crise pandêmica e seus desdobramentos, parece incontestável a importância da adoção tempestiva de medidas planejadas com vistas ao controle da disseminação do vírus e à adequação do sistema de saúde para cuidar das pessoas infectadas (Sá, 2020), bem como à mitigação de seus efeitos socioeconômicos. Nesse cenário, Garcia e Duarte (2020) apontam para o papel de intervenções não farmacológicas referidas às diversas medidas de saúde pública com alcance individual, ambiental e comunitário.³⁰ Quanto à intervenção mitigadora, endereçada à proteção do emprego e da renda das famílias, o rol de medidas emergenciais mobilizadas pelos governos nacionais, conforme levantamento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), envolve a combinação de postergação do pagamento de tributos e contribuições sociais, concessão de subsídios salariais e de créditos às empresas, e transferência de renda a trabalhadores e famílias em situações de maior vulnerabilidade (Heckscher & Foguel, 2020). A atuação do Estado brasileiro no enfrentamento da pandemia tem acompanhado, em linhas gerais, as medidas adotadas no âmbito internacional.

4.1. AS AÇÕES EMERGENCIAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 E A CONTINUIDADE DO REFORMISMO PRÓ-MERCADO

No Brasil, em 3 de fevereiro de 2020, foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e, em outubro de 2020, teve-se o registro de 150 mil mortos pela Covid-19.³¹ Os oito meses entre esses dois momentos indicam, de um lado, a capacidade de resposta do SUS em um cenário de fortes pressões na rede, sobretudo nas hospitalares, e de outro, uma

³⁰ As medidas individuais apontadas pelos autores se referem, dentre outras, à lavagem das mãos, à etiqueta respiratória, ao uso de máscaras e ao distanciamento social, incluindo o isolamento de casos, a quarentena e a prática de não frequentar locais com aglomerações de pessoas. As medidas ambientais dizem respeito ao arejamento, exposição solar e limpeza rotineira de ambientes. As medidas comunitárias consistem nas medidas tomadas por gestores, empregadores ou líderes comunitários para proteger a população, como a restrição ao funcionamento de atividades.

³¹ Dados relativos a 10/10, conforme Lemos e Barrucho (2020), que chamam a atenção para a subnotificação de casos e óbitos.

atuação do governo federal marcada por contradições e discontinuidades, que podem ser ilustradas pelas medidas referentes ao isolamento social.

Como indicam Magalhães, Ornellas e Brasil (2020), a atuação inicial no âmbito federal para enfrentamento da pandemia prescindiu de diretrizes relativas ao isolamento social.³² Linhas gerais de ação com tal propósito foram apresentadas na lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e alteradas por meio da MP n. 926, de 20 de março de 2020, que, em um de seus dispositivos, limitava a competência das autoridades estaduais e locais de adotar medidas de restrição ou isolamento social. A partir da judicialização do conflito, a decisão do STF sustentou a competência concorrente dos entes federados em relação a esse ponto conflitual.³³ As lacunas de uma atuação planejada e centralmente coordenada ensejaram uma variação significativa na abrangência, no formato e na duração das medidas de isolamento social que vem sendo praticadas em âmbito nacional. Sem a coordenação direta do Executivo federal, os níveis subnacionais de governo adotaram condutas variadas, seguindo “recomendações do Ministério da Saúde (MS), de grupos de cientistas, de organizações internacionais ou simplesmente emularam o comportamento de outros governos” (Moraes, 2020, p. 8). O caos político advindo das lacunas de coordenação e de liderança no enfrentamento da pandemia pode ser observado também em outras linhas de intervenção, como a vacinação da população, que ainda carece de uma estratégia vacinal de âmbito nacional, configurando um desperdício à *expertise* do SUS.

Para além da crise sanitária e de saúde pública, a pandemia, como em outros países, teve efeitos de choque na economia brasileira, conjugando os lados da oferta e da demanda. Pelo lado da oferta, as medidas de isolamento social determinaram a suspensão temporária de unidades de produção, logística e comércio varejista, além de afetarem a regularidade do funcionamento de cadeias de provimento de insumos produtivos. Pelo lado da demanda, houve redução das compras de bens e serviços por parte das famílias e das empresas, seja em razão do retraimento da oferta, seja pela adoção de uma conduta prudencial de postergação das decisões de consumo e de investimento em face das incertezas em relação ao futuro.

Esses efeitos da pandemia se abateram sobre uma economia que ainda não havia se recuperado da recessão dos anos 2015-2016 e que apresentaria, na sequência, três anos de baixo crescimento, próximos da estagnação. Uma indicação da intensidade de seus impactos econômicos transparece nas estimativas acerca do comportamento do PIB para o corrente ano, que apontam para uma retração em torno de 6%,³⁴ a despeito de incertezas acerca da magnitude real da queda a ser observada. No rastro da retração da atividade produtiva, têm-se o aumento do desemprego e do trabalho precarizado e a agudização da pobreza, da desigualdade e da vulnerabilidade social.

Similarmente a outros países, o Estado brasileiro não pôde negligenciar a necessidade da adoção de medidas com o intuito de mitigar os efeitos socioeconômicos da pandemia sobre o emprego e a renda das famílias e de contribuir para a retomada mais rápida dos níveis anteriores de atividade produtiva. Nesse campo de atuação, o protagonismo do nível central de governo se evidencia, refletindo o rol mais amplo de suas competências e atribuições e dos instrumentos de

³² Nessa linha, a ausência de diretrizes da União no que se refere às medidas de isolamento implica medidas e ações de enfrentamento discrepantes entre os estados (Fiocruz, 2020a).

³³ A decisão do STF, datada de 15 de abril de 2020, em julgamento da ADI n. 6.341, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Executivo federal na MP n. 926/2020 para o enfrentamento da Covid-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos entes subnacionais referentes à saúde pública.

³⁴ De acordo com o World Economic Outlook Update, de junho de 2020 (IFM, 2020). Disponível em: <<https://bit.ly/3gdnKvY>>.

política econômica de que dispõe. Assim, o Governo Bolsonaro, que havia iniciado o segundo ano de seu mandato mantendo, como princípio orientador da agenda pública, a contenção das despesas primárias do Executivo federal em busca do equilíbrio fiscal, vê-se compelido à adoção de medidas extraordinárias que apontam em direção oposta.

O financiamento das ações de caráter emergencial idealizadas com o intuito de lidar com os efeitos perversos da pandemia para além do campo sanitário e da saúde pública tornou imperiosa a flexibilização das regras de gestão fiscal, de forma a permitir aumentos de gastos contingentes para os quais não havia previsão orçamentária. O ponto de partida desse processo de flexibilização fiscal remete à publicação do decreto legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública, determinando a duração de seus efeitos até o final de 2020, e permite a criação de créditos extraordinários para “gastos acima do teto e da meta de resultado primário” (Carvalho, 2020, p. 23). Posteriormente, o referido decreto foi validado pela PEC n. 10, de abril de 2020 (Brasil, 2020), a qual deu origem à EC n. 106, aprovada no mês seguinte. A EC n. 106/2020, que cria o denominado “Orçamento de Guerra”, separando os gastos do Executivo federal referentes ao enfrentamento da pandemia do Orçamento Geral da União (OGU), convalidou os atos da administração pública referentes ao enfrentamento dos efeitos da pandemia realizados a partir da edição do decreto legislativo n. 6/2020 e estabeleceu uma série de medidas outorgando liberdade ou maior autonomia decisória ao Executivo federal para dispor de seus recursos. Dentre essas medidas, inclui-se a permissão para a adoção de processos mais rápidos para aquisição de bens e serviços, a realização de obras e a contratação emergencial e temporária de pessoal, configurados no “Regime Simplificado de Contratações” (Silva, 2020).

Um primeiro conjunto de medidas com vistas à mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia foi desenhado com o propósito de assegurar renda mínima aos trabalhadores e se materializa no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Instituído pela MP n. 936/2020 para aplicação durante o estado de calamidade pública, posteriormente convertida na lei n. 14.020/2020, o programa se articula em dois eixos de intervenção. O primeiro cria o benefício emergencial de preservação do emprego e da renda, direcionado ao trabalhador com vínculo formal de emprego formal; o segundo, o auxílio emergencial, direcionado ao trabalhador sem vínculo formal de emprego.

O benefício emergencial prevê o pagamento, pelo governo federal, de uma indenização aos trabalhadores com vínculo formal de emprego nas situações de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho.³⁵ Em ambas as situações, o pagamento supõe acordo entre empregador e empregado, tendo duração temporária. No primeiro caso, o valor do benefício é definido pela aplicação sobre a base de cálculo, do percentual proporcional à redução acordada – 25%, 50% ou 70% –, podendo se estender por até noventa dias. No segundo caso, o valor do benefício é pago de forma integral, podendo se estender por até sessenta dias (Silva, 2020; Heckscher & Foguel, 2020). No entanto, de acordo com Carvalho (2020, p. 24), a primeira versão da MP que determinou a possibilidade de suspensão ou redução de jornada dos contratos de trabalho não previa indenização ao trabalhador, cuja adoção refletiu “fortes reações da sociedade” à perda de renda antevista. Para a preservação do vínculo empregatício, a medida veda a demissão sem justa causa do trabalhador beneficiado pelo tempo equivalente à vigência do benefício. Ainda que contribua para evitar maior número de

³⁵ O valor do benefício equivale ao do seguro-desemprego a que o trabalhador teria direito, cujo teto corresponde a R\$ 1.813,03.

demissões e preservar parte da renda dos trabalhadores, a suspensão do contrato leva à redução do salário nos casos em que a remuneração supera o teto da cobertura do seguro-desemprego.

O auxílio emergencial foi criado pela lei n. 13.982/2020, tendo como propósito a “garantia de renda mínima a trabalhadores sem emprego formal, em geral, expostos a maior grau de vulnerabilidade” (Brasil, 2020), por meio de transferência temporária de renda. O valor da transferência acabou sendo fixado em R\$ 600,00, após discussões no âmbito do Legislativo, com a previsão do pagamento por um período de três meses, posteriormente prorrogado por mais dois meses.³⁶ Os critérios de elegibilidade envolveram todos os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), os microempreendedores individuais, os contribuintes individuais da previdência social e, ainda, as pessoas que, por autodeclaração, cumprissem os requisitos de renda estabelecidos na referida legislação. Como observa Cardoso (2020, p. 1.056), sua implementação, como intervenção de cunho emergencial, “só foi possível em virtude de um contexto mais amplo de políticas sociais” geridas pelo governo federal, que incluem o CadÚnico e o PBF, cuja arquitetura institucional foi moldada e aprimorada em administrações anteriores, especialmente as do PT. Pela amplitude de seu público-alvo, que vai muito além das pessoas com algum tipo de relacionamento prévio com a política de proteção e seguridade social, o auxílio emergencial atingiu, na análise de Cardoso (2020), cerca de 59 milhões de pessoas, das quais 49,7% sem inscrição no CadÚnico, configurando-se como a intervenção de maior envergadura, inclusive na ótica financeira, adotada pelo governo com vistas à mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia.

Um segundo conjunto de medidas foi endereçado ao setor empresarial, mediante disponibilização de linhas de crédito e a concessão de garantias em operações contratadas pelas microempresas e pelas empresas de pequeno e médio portes. A linha de crédito instituída destinou-se exclusivamente ao financiamento da folha de pagamento por período de dois meses, com valor limitado a dois salários mínimos por empregado. A concessão de garantias, por sua vez, buscou reduzir o risco do sistema financeiro na concessão de financiamentos às empresas, compreendendo operações de crédito relativas a capital de giro e investimentos produtivos. Ao lado disso, houve também a adoção de “medidas relacionadas a redução de alíquotas e prorrogação de prazo de pagamentos e de procedimentos de cobrança de dívidas tributárias” (Silva, 2020, p. 31).

Um terceiro conjunto de medidas direcionou-se aos governos subnacionais e buscou assegurar-lhes suporte fiscal de modo a manter suas capacidades de pagamento de compromissos financeiros, comprometidas pela queda de arrecadação tributária decorrente dos efeitos da pandemia sobre a atividade produtiva. Duas medidas envolvem repasse de recursos da União a estados e municípios. A primeira delas visa à complementação das transferências compulsórias por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM),³⁷ com a disponibilização de recursos da ordem de R\$ 16 bilhões. A segunda corresponde à instituição de um auxílio financeiro da ordem de R\$ 60 bilhões, conforme a lei complementar n. 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. No âmbito do programa foram também adotadas outras medidas de apoio financeiro a estados e municípios, relacionadas aos compromissos assumidos com o serviço de suas dívidas. De um lado, houve a suspensão temporária de pagamentos das dívidas contratadas por esses entes com

³⁶ A prorrogação se deu com a edição do decreto n. 10.412/2020, que previu a possibilidade de o pagamento ser feito em quatro parcelas.

³⁷ Conforme texto da MP n. 938, de 2 de abril de 2020.

a União e, de outro, a autorização para a realização de suspensão de pagamentos dos valores correspondentes ao principal e encargos referentes a operações de crédito com o sistema financeiro e com organizações multilaterais de financiamento (Silva, 2020).

Em contrapartida ao apoio financeiro, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus introduziu uma alteração no texto original da LRF para estabelecer uma medida de política fiscal voltada à contenção do aumento das despesas com pessoal da União, dos estados e dos municípios, inclusive com os inativos. Nos termos da lei complementar n. 173/2020, foram vedadas iniciativas envolvendo “plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público” e nulos os atos que impliquem aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão, bem como aumentos concedidos para vigorarem no mandato consecutivo (Silva, 2020). Esses dispositivos, que determinam o congelamento de salários, carreiras e concursos até o final de 2021, sinalizam o fato de as ações emergenciais não expressarem uma inflexão na agenda reformista do Governo Bolsonaro, focada no ajuste fiscal pelo lado da despesa.

As ações emergenciais não ficaram circunscritas à política fiscal. A EC n. 106/2020 conferiu mais poderes ao Banco Central, permitindo-lhe o incremento da liquidez do sistema financeiro durante a pandemia por meio da compra de ativos e títulos do Tesouro no mercado secundário. Como observa Carvalho (2020, p. 39), o Banco Central manteve-se impedido de “financiar diretamente os gastos públicos pela compra de títulos da dívida (...), mas pode fazê-lo para comprar ativos de bancos ou instituições privadas em dificuldades”.

O conjunto de medidas adotadas para mitigar os efeitos socioeconômicos da pandemia repercutiu negativamente na arrecadação tributária, já afetada pela queda do PIB (IPEA, 2020c). No entanto, os impactos mais expressivos incidiram sobre as despesas, refletindo, em especial, os gastos com transferências de renda. A combinação de queda de arrecadação com a expansão dos gastos implicou substancial elevação do déficit público,³⁸ cujo financiamento se fez com maior endividamento, como usualmente adotado na cobertura dos déficits orçamentários no país. Esse resultado levou Carvalho (2020, p. 25) a afirmar que “de uma hora para outra o mito de que o Brasil estava quebrado se desfez a olho nu”.

Nesse contexto de expressiva elevação circunstancial dos gastos e do déficit público, o Governo Bolsonaro deu sequência às ações reformistas focadas na promoção do ajuste fiscal com vistas ao equilíbrio nas contas públicas. O encaminhamento ao Congresso Nacional da PEC n. 32, em 3 de setembro de 2020, tratada como PEC da Reforma Administrativa ou da Nova Administração Pública, é ilustrativo desse propósito, reafirmando a centralidade do tema da reforma do Estado na agenda governamental. A mensagem n. 504 do Executivo federal, que encaminha a referida PEC ao Congresso Nacional, não deixa dúvidas acerca de sua motivação – a contenção dos gastos com um serviço público visto como inchado, caro e ineficiente em termos de desempenho institucional – vinculando-a à necessidade “evitar um duplo colapso: na prestação de serviços e no orçamento público” (Brasil, 2020).

Essa justificativa do imperativo da reforma administrativa com vistas à contenção de um serviço público tratado como excessivo tanto em quantitativo de servidores quanto em custos com

³⁸ Mesmo que o crescimento das despesas seja preponderantemente de caráter transitório, a elevação do déficit primário alcançou, no final de julho, o patamar de 13,3% do PIB (IPEA, 2020c).

sua remuneração, contudo, não encontra ressonância na realidade. Como abordado na seção 2.3, há uma relativa estabilidade na representatividade do número de servidores com vínculo permanente no setor público no total do emprego formal do país. Quanto às despesas com pagamento de salário, a remuneração média mensal no setor público passou de R\$ 3,4 mil, em 1986, para R\$ 4,2 mil, em 2017, o que expressa uma variação de 23,5% no período (Lopes & Guedes, 2020). Ainda que a remuneração média dos vínculos formais do setor privado tenha se mantido praticamente estável entre 1986 e 2017, essa variação da remuneração média do setor público fica muito abaixo da variação do PIB, da ordem de 94,3% no período. Ressalta-se que, de acordo com estudo do Banco Mundial, referenciado por Carvalho (2020, p. 95), um servidor público brasileiro ganha apenas “8% a mais, em média, que um trabalhador privado que exerce função similar no setor privado”, contra 21% na média de 53 países também examinados pela instituição. Além disso, dados do IPEA (2020b) referentes ao Executivo federal mostram que suas despesas com pessoal e encargos praticamente não aumentaram em percentual do PIB entre 1997 e 2019, passando de 4,2% para 4,3% no período. São números que não sugerem a existência de um descontrole na expansão do Estado brasileiro, como indicado na proposição da PEC n. 32/2020.

A PEC n. 32/2020 altera disposições sobre servidores e empregados públicos e introduz modificações na organização da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União e dos entes subnacionais (Brasil, 2020). Suas principais medidas tratam da contratação, da remuneração e do desligamento de pessoal, que seriam válidas somente para quem ingressar no setor público após a aprovação das mudanças. No entanto, é pertinente observar, a esse respeito, que as previsões referentes à aposentadoria dos atuais servidores indicam a necessidade de uma expressiva reposição de pessoal (IPEA, 2020b) a curto e médio prazos, a qual já se daria na vigência dos novos dispositivos introduzidos pela reforma administrativa, se aprovada.

O eixo da reforma administrativa, que se aplica a todos os entes federativos, estrutura-se em torno do fim do RJU e da estabilidade, e da redução da realização de concursos públicos. São proposições que vão de encontro a dispositivos estabelecidos pela CF/1988 e que balizaram, em linhas gerais, a construção de capacidade estatal nas décadas subsequentes. Trata-se, enquanto tal, de uma iniciativa reformista afinada com a estratégia de *policy dismantling* que vem sendo seguida desde o Governo Temer.

A PEC n. 32/2020 cria cinco novos vínculos jurídicos em substituição ao RJU: por prazo determinado, por cargo de liderança e assessoramento, por tempo indeterminado, por cargo típico de Estado, e de experiência. Para os dois primeiros, o recrutamento se dará por processos de seleção simplificada ou indicação; para os demais, ficou mantida a seleção mediante concurso público. Tornados de aplicação mais restrita pela reforma administrativa proposta, os concursos, vale lembrar, constituem a forma mais democrática de ingresso na carreira pública, pois buscam comprovar a qualificação e a capacidade para o desempenho das atribuições do cargo de forma impessoal, expressando um dos pilares da profissionalização.

O vínculo por prazo determinado remete ao trabalhador temporário, cuja participação na estrutura do serviço civil público já vinha se expandindo de forma expressiva em anos recentes, como visto na seção 2.3. A contratação nesse formato fica permitida por “necessidade temporária decorrente de calamidade, emergência, paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço”, bem como “atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos” ou ainda “atividades ou procedimentos sob demanda” (Brasil, 2020). Embora a ampla maioria das atividades desenvolvidas pelo

setor público seja de natureza continuada, logo demandando trabalhadores com vínculo permanente, recrutados por meio de concurso, os novos dispositivos abrem espaço para a ampliação da participação dos trabalhadores temporários. De fato, sem a realização tempestiva de concursos para a recomposição de quadros em decorrência de aposentadorias, a situação de “acúmulo transitório de serviço” pode se tornar recorrente, impulsionando a substituição de trabalhador com vínculo permanente por trabalhador temporário. A mensagem n. 504 do Executivo Federal encaminhando a PEC n. 32/2020 ao Congresso Nacional corrobora essa linha de argumentação ao afirmar que “o setor público passará, no curto e no médio prazos, por um período de renovação de sua força de trabalho” (Brasil, 2020).

Os cargos de liderança e assessoramento vão substituir os cargos comissionados e as funções gratificadas, que devem ser progressivamente extintos. Os cargos rotulados como de assessoramento são de livre nomeação, enquanto uma parte dos demais envolvem processos de seleção simplificados. Alargam-se, dessa forma, as oportunidades de indicação política para trabalhadores sem vínculo permanente com o Estado, as quais se restringem, nas regras ainda vigentes, aos cargos comissionados.

Nos termos da PEC 32/2020, a estabilidade será mantida apenas para os ocupantes de cargos das carreiras típicas de Estado, cuja definição deve ocorrer mediante lei complementar. Para esses servidores a estabilidade se dará após três anos de estágio probatório, como atualmente, com avaliação de desempenho. Para os contratados por tempo indeterminado, a estabilidade não se aplica, passando a vigorar a possibilidade de demissão por hipóteses e critérios que também dependem de especificação por lei ser aprovada pelo Congresso Nacional. Com os novos dispositivos, a proteção contra decisões arbitrárias do Estado como empregador, que constitui um traço marcante da burocracia weberiana, indissociável da concepção de serviço público profissionalizado, vê-se restringida, em sentido contrário à prescrição da CF/1988.

Ainda pela PEC 32/2020, os entes federados ficam autorizados a “firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos”, prevendo-se a possibilidade de “compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira” (BRASIL, 2020). Aponta-se aqui na direção do incremento da terceirização, com a delegação da prestação de serviços públicos a entidades não governamentais, na linha das parcerias com OSs, OSCIPs e empresas privadas propostas no PDRAE. A concessão ao Executivo de poder de “extinção, transformação e fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional” (Brasil, 2020) por meio de decreto, portanto sem submeter a decisão ao Congresso Nacional, também favorece a terceirização, à medida que cria facilidades político-institucionais para a redução da estrutura organizacional do Estado, ampliando as oportunidades de transferência de atividades do setor público para entes não estatais. O decreto n. 10.530, editado em 26 de outubro de 2020,³⁹ autorizando a realização de estudos para parcerias entre os setores privado e público com vistas à construção e administração de unidades básicas de saúde (UBSs), é reveladora das intenções do Governo Bolsonaro de avançar na direção do incremento da privatização da prestação de serviços públicos, na linha das proposições da PEC.

A crise sanitária e socioeconômica provocada pela pandemia da Covid-19 teve implicações na direção de evidenciar que o Estado importa, seja em função das intervenções na área da saúde, envolvendo ações de contenção da transmissão do vírus e de provisão de tratamento para

³⁹ Dada a forte reação da sociedade e do Congresso Nacional, o referido decreto foi revogado, dois dias depois, pelo decreto n. 10.533/2020.

as pessoas infectadas, seja em função das intervenções emergenciais com o intuito de mitigar os impactos sobre a atividade produtiva, o emprego e a renda das famílias. No entanto, essas medidas de enfrentamento da pandemia foram adotadas basicamente como uma intervenção de natureza reativa e transitória, não expressando qualquer inflexão na agenda pública do Governo Bolsonaro, focada na contenção do Estado, da qual a PEC n. 32/2020 é uma clara sinalização.

4.2. PERSPECTIVAS PARA O ESTADO BRASILEIRO NO CONTEXTO PÓS-PANDEMIA

A pandemia tem exposto de forma nítida tanto os déficits de ação governamental quanto as desigualdades sociais históricas em suas diferentes matrizes e matizes. Em relação à provisão de serviços de saúde e, especialmente, à disponibilidade de leitos de UTI destinados ao tratamento da Covid-19, destacam-se assimetrias entre as redes pública e privada, bem como expressivas assimetrias regionais e entre municípios. Nesse sentido, sua incidência revela desigualdades nas diversas escalas territoriais, sobrepondo-se às desigualdades socioeconômicas, bem como atingindo de forma mais expressiva os diversos segmentos vulneráveis da população. Como indica Acserald (2010, p. 110), para além da lógica socioespacial que imprime desigualdades nas condições de exercício dos direitos, as desigualdades também evidenciam uma exposição diferencial aos riscos, que penaliza os segmentos mais vulnerabilizados da população.

O tecido informal das cidades, notadamente no caso das favelas, caracteriza-se pelas condições socioespaciais precárias e pelos déficits em relação à infraestrutura e aos serviços urbanos, que constituem contextos favoráveis à disseminação da Covid-19. Nesse sentido, para além das diretrizes e medidas fundamentais para o enfrentamento da pandemia, conforme indica a Fio-cruz (2020b, p. 2-3), impõem-se como necessárias medidas específicas no âmbito da proteção social, considerando a “conjugação mutuamente potencializada de efeitos deletérios tanto do vírus como da exclusão social”.

Dentre outros segmentos vulnerabilizados, os povos indígenas têm sido fortemente impactados pela pandemia, que expõe e reforça as múltiplas dimensões das desigualdades sociais e vulnerabilidades, nos âmbitos social, político e ambiental, desde as condições precárias de habitação e saneamento à insegurança alimentar. Mais além, apontam-se “profundas iniquidades em saúde, de recorte étnico-racial, prevalentes no país, alimentando as condições para ‘uma epidemia perfeita’, como é o caso do que ocorre atualmente face à Covid-19” (Santos, Pontes & Coimbra Jr., 2020, p. 6). Um agravante refere-se às diversas disputas e conflitos em torno da quantificação de casos e óbitos, distinta ao se considerarem as fontes oficiais e os dados de organizações indígenas. Mais além, a redução de gastos na saúde indígena pela União e a aprovação de legislações, dentre outros pontos, contribuem para a gravidade da situação (Santos, Pontes & Coimbra Jr., 2020)

A precarização das condições de vida de grande parcela da população, acentuada por uma crise econômica que se prolonga desde 2015, à qual se soma a ampliação da desproteção social associada às reformas previdenciária e trabalhista e à retração na cobertura do PBF em 2019 (Pinheiro et al., 2020, p. 13), fica evidenciada pelas ações de assistência social de natureza emergencial para mitigação da perda de fonte de renda das famílias, especialmente para os trabalhadores informais e/ou sem ocupação produtiva.⁴⁰ Como visto na seção 4.1, dentre as medi-

⁴⁰ perda de ocupação produtiva associada à crise sanitária e, conseqüentemente, de renda incidu principalmente sobre os trabalhadores sem carteira assinada, o que alcançou 29,9% do total entre fevereiro de 2020 e junho de 2020. Em igual período, as perdas de ocupação foram de 13,3% do total dos trabalhadores com carteira assinada e 13,1% do total para os ocupados por conta própria (Hecksher, 2020).

das adotadas para o enfrentamento da pandemia, a instituição do auxílio emergencial pela lei n. 13.982/2020 merece destaque, pela abrangência de sua cobertura. De acordo com dados do Ministério da Cidadania (2020), o público atendido pela referida política alcançou mais de 66 milhões de pessoas, das quais aproximadamente a metade era invisível para a administração pública, não tendo registros no CadÚnico e/ou na previdência social, como contribuintes individuais (Cardoso, 2020).

Ao lado de desvelar as desigualdades e vulnerabilidades sociais, a pandemia evidencia a importância do papel do Estado, do qual são expressão as medidas adotadas com vistas ao enfrentamento de seus efeitos devastadores na sociedade, especialmente nas dimensões sanitária, econômica e social. Nos termos de Carvalho (2020, p. 123), a crise provocada por sua ocorrência pode ser vista, no Brasil, “como a vingança da Constituição de 1988”, mesmo que reformada e, em algumas circunstâncias, desfigurada pelas diversas ECs editadas desde sua promulgação.

Considerando a questão apresentada por Avritzer (2018) relativa à fragilidade das estruturas de direitos no país, um eixo necessário de avanço para consolidar e aprofundar as conquistas desde a CF/1988, que vem sendo erodidas nos anos recentes, consiste no fortalecimento de garantias institucionais em relação aos direitos sociais. Nessa direção, são importantes esforços visando fortalecer os sistemas nacionais e as respectivas estruturas das políticas sociais nas áreas de saúde, assistência social, educação, direitos da criança e adolescente, segurança alimentar e nutricional, habitação de interesse social, desenvolvimento rural e inclusão produtiva, dentre outras, inclusive no que toca às fontes de financiamento e provisão de recursos. Além disso, em diversos casos faz-se necessária a recomposição de estruturas, de capacidades estatais técnicas e políticas, de diretrizes e instrumentos normativos, inclusive referentes à participação social institucionalizada.

No entanto, não há perspectivas, no curto prazo, de uma retomada da trajetória de avanços na direção da concretização dos direitos sociais definidos na CF/1988. Essa retomada passa pela reversão da agenda de reformas neoliberais que vem sendo implementada pelo Governo Bolsonaro, em continuidade ao reformismo do Governo Temer, e não se têm indicações de que isso venha a ocorrer. Ao contrário, em meio à crise sanitária, econômica e social, houve o retorno do Executivo federal à “agenda do teto de gastos, das reformas estruturais para o corte das despesas obrigatórias e das privatizações para a redução da dívida pública” (Carvalho, 2020, p. 125), o que deve prevalecer até o final do mandato presidencial, em 2022.

Como já discutido, essa agenda reformista não tem sido capaz de evitar o quadro de estagnação econômica, que se faz acompanhar da deterioração das condições de vida dos segmentos mais pobres e vulneráveis da população. Caso a sociedade brasileira queira retomar o pacto social posto na CF/1988, reduzir as “abissais desigualdades e melhorar a qualidade e a cobertura da assistência prestada aos mais vulneráveis” (Carvalho, 2020, p. 97), é necessário, ainda que não suficiente, reforçar a capacidade de financiamento do Estado para a cobertura dos gastos com as políticas de proteção e seguridade social e com a prestação de serviços essenciais à população. Isso passa não apenas pela retomada sustentada do crescimento econômico, mas também pela elevação da carga tributária em relação ao PIB e *per capita*, na direção oposta às desonerações fiscais que têm sido adotadas como instrumento de política anticíclica nos anos recentes, sem sucesso. Além disso, é necessário remover os empecilhos ao incremento real das despesas primárias do Executivo impostos pela lei do teto de gastos, o que implica reverter a institucionalização da ideia de que “os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988” (Passos, Silveira & Waltenberg, 2020, p. 36) não cabem no orçamento público.

A retomada de um processo sustentado de crescimento econômico requer a recuperação da taxa de investimento da economia. De acordo com dados do IPEA (2020c), entre os anos de 1990 e 2019 tal taxa oscila no intervalo de 15% a 22% do PIB, ficando acima do patamar de 18% do PIB nos períodos de maior expansão econômica. A partir de 2015, que demarca o início do atual ciclo recessivo, há uma tendência de sua queda, mantendo-se, desde 2016, em patamar inferior a 16% do PIB. A inversão desse declínio dificilmente virá pelos mecanismos de autorregulação do mercado, como preconiza o neoliberalismo, mas passa pela adoção de políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico, orientadas por um planejamento de longo prazo. Nesse sentido, fazem-se necessárias a reversão do esvaziamento e a consequente revalorização dos instrumentos de planejamento público, como o PPA, na contramão das proposições da PEC n. 188/2020, bem como a recuperação do investimento estatal,⁴¹ de forma a orientar e estimular o setor privado, interno e externo, na mobilização de investimentos em inovação e ampliação da capacidade produtiva do país.

Observa-se, no entanto, que no Governo Bolsonaro a busca de espaço orçamentário para a realização de investimentos tem se focado em promover mudanças na vinculação de receitas e na obrigatoriedade de aplicação mínima de recursos nas áreas sociais (Carvalho, 2020). O aumento da capacidade de financiamento estatal não encontra ressonância política sob o reformismo neoliberal imperante no país desde o Governo Temer. Ainda que a reforma tributária tenha sido objeto de iniciativas recentes do Executivo e do Legislativo, não há, em nenhuma delas, proposições com o intuito de elevação da arrecadação de tributos. A proposta reformista do Executivo, materializada no projeto de lei n. 3.887/20 enviado ao Congresso, visa à simplificação tributária, com a substituição de cinco tributos⁴² pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a ser criado. Essa proposta pode até incrementar a receita tributária, se aprovada, mas, caso isso de fato venha a ocorrer, seria expressão de uma consequência não pretendida e não um resultado formalmente perseguido. Outras duas iniciativas de reforma tributária – a PEC n. 110/2019, apresentada no Senado Federal, e a PEC n. 45/2019, apresentada na Câmara dos Deputados – seguem, em linhas gerais, a concepção da proposta governamental.

A convergência dessas proposições reformistas no sentido de se aterem à simplificação de tributos, passando ao largo do propósito de reforçar a capacidade de financiamento estatal, por considerarem já elevada a carga tributária, não encontra respaldo na literatura de finanças públicas. Como mostra Oliveira (2009), inexistente consenso não só acerca do tamanho ideal da carga tributária, mas também quanto à sua composição. No tocante ao tamanho, não há como discutir a questão sem levar em consideração as funções desempenhadas pelo Estado ou, mais especificamente, a provisão dos meios necessários ao financiamento das políticas que compõem a agenda pública (Murphy & Nagel, 2005). Quanto à composição, como salienta Peters (2006, p. 281), “embora o propósito principal da taxa seja criar receita para o governo”, a política tributária também serve de instrumento “para se alcançar um substantivo número de objetivos políticos”, dentre os quais a busca de maior equidade social, o que supõe o acionamento de combinações variadas de tributos. Referindo-se ao caso brasileiro, Cardoso (2020, p. 97) afirma ser “perfeitamente possível, ao mesmo tempo, arrecadar mais e redistribuir o peso dos impostos e contribuições de modo a onerar os mais ricos e aliviar os mais pobres”.

⁴¹ De acordo com dados do Instituto Fiscal Independente (IFI), a taxa de investimentos do governo federal situa-se em patamar inferior a 0,5% do PIB a partir de 2016.

⁴² Tais impostos são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Serviços (ISS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Programa de Integração Social (PIS).

A simplificação tributária pode ser vista como uma medida necessária em face da reconhecida complexidade do sistema tributário brasileiro (Oliveira, 2009; Oliveira & Biasoto Jr., 2017; Passos, Guedes & Silveira, 2018; Fagnani, 2018). No entanto, como pondera Fagnani (2018, p. 15), “encerrar a reforma tributária exclusivamente na questão da simplificação é inaceitável” para um país como o Brasil, marcado por profundas desigualdades sociais, no qual prevalece uma tributação regressiva, porque privilegia a incidência sobre o consumo de bens e serviços e não sobre a renda e a propriedade da parcela mais rica da sociedade (Oliveira, 2009, 2019; Gobetti & Orair, 2017; Fagnani, 2018; Fagnani & Rossi, 2018; Carneiro et al., 2020).⁴³ Nesse sentido, estudo organizado pela Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (Anfip) em parceria com a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), editado em 2018, aporta subsídios para uma reforma tributária balizada pela consideração das necessidades do desenvolvimento econômico e social do país (Fagnani, 2018).

Ao contrário das propostas reformistas em discussão no Congresso Nacional, focadas na simplificação tributária, as proposições feitas no estudo da Anfip e da Fenafisco são amplas e se direcionam a enfrentar as anomalias identificadas no sistema tributário vigente e a promover maior justiça fiscal. Essas proposições se organizam em torno de três diretrizes principais, a começar da ampliação da progressividade do sistema tributário, com o incremento da participação dos tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio e a redução da participação dos tributos incidentes sobre o consumo de bens e serviços no total da arrecadação total. As outras duas diretrizes remetem à promoção de uma aproximação dos principais componentes do sistema tributário brasileiro da média dos países da OCDE e à substituição das fontes de financiamento regressivas da política de proteção e seguridade social por fontes de tributação direta (Fagnani, 2018). Ao lado disso, revelam-se indispensáveis a promoção de uma revisão criteriosa das renúncias fiscais e a adoção de medidas mais eficazes de combate à evasão fiscal, nos diferentes níveis de governo.

Além de reforçar a capacidade de financiamento do Estado, há que se repensar o modelo de desenvolvimento que tem sido adotado no país. Ao trazer à luz as profundas desigualdades socioeconômicas presentes na realidade brasileira, a pandemia sinaliza para a centralidade de conferir efetividade aos direitos individuais e coletivos estabelecidos na CF/1988. Como um possível caminho a ser trilhado nessa direção, Rocha e Rossi (2018) propõem uma estratégia de desenvolvimento voltada “para [a] resolução de problemas concretos e de longa data da sociedade brasileira, com objetivo social bem definido”. De acordo com os autores, trata-se de uma concepção de intervenção estatal ancorada na ideia de “política orientada por missões” proposta por Mazzucato (2014). Dentre as missões, destaca-se o enfrentamento das desigualdades “no acesso à infraestrutura urbana de transportes, moradia, saneamento básico, tecnologia verde, habitação popular, educação e saúde” (Carvalho, 2020, p. 118). Trata-se de desigualdades com trajetórias distintas no tocante à sua resolução pós-CF/1988, marcadas por avanços, especialmente no Governo Lula, e retrocessos, desde o Governo Temer. Os legados das políticas prévias implicam, portanto, desafios com complexidades variadas quanto à busca de soluções para os problemas que se interpõem à materialização do pacto social inscrito na CF/1988.

Nesse sentido, o SUS e as políticas de saúde no contexto de crise associada à pandemia têm mostrado sua consolidação e resiliência, podendo-se destacar o papel dos arranjos institucionais

⁴³ Estudo do IPEA (2011), com base em dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009, demonstra com nitidez o grau de regressividade do sistema tributário brasileiro: enquanto a parcela da população correspondente aos 10% mais pobres pagava 32% da renda disponível, a parcela dos 10% mais ricos pagava apenas 21% da renda disponível.

e normas construídos desde os anos 1990, que materializam seus princípios e diretrizes. Cabe destacar também o papel dos atores organizados no campo da saúde, desde a participação na construção do arcabouço do SUS ao seu suporte e sustentação, inclusive por meio das diversas formas de participação social, na esfera pública e nas instituições participativas. A ampla e rápida mobilização contrária ao decreto n. 10.530/2020 referente à realização de estudos com vistas à privatização das UBSs, que levou à sua revogação quase imediata, ilustra bem a questão.

Por sua vez, as políticas de direitos humanos, mulheres, igualdade racial, LGBTI, que se enfraqueceram e se esvaziaram nos últimos anos, demandam esforços de reconstrução desde a dimensão cultural de seus significados e pautas. Nesse sentido, a sociedade civil tem um papel-chave de impulsionar temas e questões-chave na agenda pública e governamental. Isso vale, também, para as políticas voltadas para os povos e comunidades tradicionais que apresentam desafios de grande vulto. As políticas indigenistas, por exemplo, implicam o reconhecimento da complexidade e especificidades da situação indígena e de suas pautas, dos fundamentos do pluralismo, do direito à terra e à autodeterminação. Considerando os déficits históricos em relação a esses povos, são necessárias políticas participativas e abrangentes que concretizem os direitos constitucionais e avancem na sua materialização.

Já em relação às políticas urbanas e ambientais, são necessárias intervenções de grande envergadura, no primeiro caso pelos déficits históricos em relação à agenda urbana no que se refere à inclusão socioespacial e ao direito à cidade, que demandam a concretização dos seus marcos legais de planejamento e gestão das cidades, das políticas fundiária, de transporte e mobilidade e de saneamento. No caso das políticas ambientais, que têm sido objeto de um processo de desinstitucionalização, cabem esforços abrangentes no sentido de sua reconstrução desde os seus marcos. Nessa direção, aponta-se para uma agenda abrangente de proteção ao meio ambiente, considerando inclusive as questões relativas às mudanças climáticas globais e seus liames com questões específicas no caso brasileiro. Mais além, a partir de Acserald (2010), um dos horizontes nesse campo é a pauta de justiça ambiental, que aponta para a defesa de direitos de proteção ao meio ambiente, para os direitos de acesso equânime aos recursos ambientais, para a defesa de comunidades e grupos culturalmente singulares e para intervenções voltadas à superação das desigualdades sociais e socioambientais.

Dentre os instrumentos passíveis de mobilização visando dar suporte à estratégia de desenvolvimento na linha indicada por Rocha e Rossi (2018), incluem-se a concessão de financiamento a investimentos produtivos por meio de agências de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e outras instituições financeiras, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, “a destinação de recursos para a pesquisa científica nas universidades e institutos de pesquisa” (Carvalho, 2020, p. 118) e o uso instrumental das compras governamentais. Como ponderam Ribeiro e Inácio Jr. (2019, p. 18), o poder de compra do setor público⁴⁴ “pode ser utilizado como uma ferramenta para a promoção de indústrias específicas, desenvolvimento científico e tecnológico, e promoção de bem-estar social, entre outros objetivos”.

Especificamente no que toca ao poder de compra do setor público, que tem sido pouco mobilizado como instrumento de política pública no país, a área da saúde revela seu potencial, ancorando a política de fortalecimento do denominado Complexo Econômico-Industrial da Saúde

⁴⁴ De acordo com Ribeiro e Inácio Jr. (2019, p. 18), no período 2006-2017 o tamanho médio do mercado de compras governamentais brasileiro foi da ordem de 12,5% do PIB.

(CEIS). Nessa política, iniciada no Governo Lula, “o poder de compra do Estado de materiais e equipamentos para o SUS foi utilizado para o desenvolvimento da produção local em parceria com o setor privado” (Cardoso, 2020, p. 119). Ainda que suscetível à descontinuidade no contexto do reformismo neoliberal em curso, sua relevância fica perceptível nas dificuldades operacionais defrontadas no tocante ao suprimento, por meio de importação, de equipamentos e insumos na área da saúde relacionados ao enfrentamento da pandemia.

O uso instrumental do poder de compra, cujo potencial extravasa a área da saúde, chama a atenção também para a importância da coordenação e da cooperação interfederativa, de natureza tanto vertical quanto horizontal⁴⁵ Nesse sentido, um mecanismo que favorece ganhos de eficiência na gestão da prestação dos serviços públicos, por meio de soluções compartilhadas, é o consórcio público,⁴⁶ cuja utilização, embora crescente, pode ser ainda em muito reforçada.

O alcance potencial do consorciamento transparece na iniciativa de criação, em 2019, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste), envolvendo todos os estados da região. Caracterizada pelo ineditismo, por ser o primeiro consorciamento no nível estadual de governo sem a participação de entes municipais e federais, a iniciativa visa “ao fortalecimento regional, à melhoria da prestação dos serviços públicos e à proteção e promoção dos direitos do povo nordestino, principalmente para o desenvolvimento com justiça e inclusão social” (Clementino, 2019, p. 165), mediante parcerias em projetos econômicos, políticos, infraestrutural e social. Sem desconhecer os desafios apresentados à sua consolidação, o Consórcio Nordeste representa uma estratégia para impulsionar a resolução de problemas concretos comuns aos entes subnacionais, estados e municípios, em sintonia com a visão compartilhada de federalismo presente na CF/1988.

A pandemia realçou também transformações que vinham sendo impulsionadas pelas tecnologias de informação e pelas plataformas digitais, crescentemente utilizadas por corporações privadas e por governos nas relações de trabalho e na forma de prestação de serviços à população. De acordo com o relatório da Comissão Global para o Futuro do Trabalho, editado em 2019, “os websites de *crowdworking* e o trabalho por aplicativos que constituem a economia das plataformas podem recriar práticas de trabalho do século XIX e gerações futuras de ‘trabalhadores digitais diários’” (ILO, 2019, p. 18). Aponta-se, portanto, no sentido do aprofundamento da precarização das ocupações produtivas, como o trabalho informal, parcial ou por conta própria, bem como da pobreza e da vulnerabilidade social, já muito expressivas na realidade brasileira. Na prestação de serviços à população, observa-se a disseminação do uso de aplicativos, tanto no setor privado quanto no setor público. No que toca à administração pública, essa tendência na direção do denominado governo eletrônico ganha corpo em meados da década passada (Dunleavy et al., 2005) e se acelera nos anos recentes.

O desnudamento da amplitude da pobreza e da vulnerabilidade social no país proporcionado pela pandemia e seus impactos no mercado de trabalho atuam no sentido de reinscrever, na agenda pública, a discussão acerca da adoção da renda básica de cidadania, na linha da lei n. 10.835, aprovada pelo Congresso Nacional em 2004,⁴⁷ mas não implementada. Como ilustração,

⁴⁵ A despeito de o nível federal responder pela parcela mais expressiva das compras governamentais, da ordem de 6,8% do PIB na média do período 2006-2017, os níveis subnacionais também são relevantes, com indicadores de 2,2% e 3,2% do PIB para estados e municípios, respectivamente (Ribeiro & Inácio Jr., 2019).

⁴⁶ Regulamentado pela lei n. 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos.

⁴⁷ A partir de proposta do então senador Eduardo Suplicy.

pode-se referir à Frente Parlamentar Mista em Defesa da Renda Básica, lançada em 21 de julho de 2020 no Congresso Nacional,⁴⁸ que se aglutina em torno do tema. Tal Frente Parlamentar ainda não dispõe de uma proposta objetiva de um modelo de renda básica, conformando-se como uma espécie de plataforma de debate sobre a questão (Agência Câmara de Notícias, 2020). Em paralelo, diversas proposições têm sido feitas com o intuito de fortalecer a proteção às famílias mediante transferência de renda, por parte tanto do Executivo quanto do Legislativo, apresentando, como traço comum, a ampliação do PBF em grau de cobertura e valor do benefício a ser pago. Cabe observar, contudo, que qualquer proposta, inclusive do Executivo, que venha a alargar a necessidade de recursos para seu financiamento para além dos atuais dispêndios com o PBF tende a se defrontar com a restrição fiscal imposta pela lei do teto de gastos ao incremento real de despesas primárias na área social.

Quanto à prestação de serviços públicos à população, a experiência com o auxílio emergencial evidenciou a importância de se buscarem soluções de atendimento que se ajustem às condições sociais dos segmentos inscritos na pobreza e em situações de vulnerabilidade social. A crescente utilização de plataformas digitais e aplicativos nas relações entre a administração pública e a sociedade sinaliza para a necessidade de provisão do acesso às tecnologias de informação, em termos de equipamentos como celulares e de conexão à *web*, dentre outros requisitos, como bem público, ou seja, de cunho universalizado, a partir de políticas públicas desenhadas com tal propósito. Ao lado disso, ressalta-se a importância do envolvimento, nesse processo, dos governos subnacionais, em especial os governos locais, e das organizações da sociedade civil, tendo em vista a relevância de suas participações na execução das políticas sociais em sentido amplo, e a presumida *expertise* dela advinda.

De forma geral, em relação ao conjunto das políticas, são pertinentes ações endereçadas ao fortalecimento das capacidades estatais em sua dimensão técnica-administrativa, que vêm sendo erodidas desde o Governo Temer. Nesse sentido, há que se reverter o processo de desvalorização da burocracia de perfil weberiano, notadamente em áreas estratégicas do Estado, como as atividades de regulação e de fiscalização, no nível federal, e as áreas de prestação de serviços públicos à população, que envolvem a denominada *street level bureaucracy*, nos níveis subnacionais de governo. Isso passa pela reposição de quadros e a revalorização da importância do recrutamento meritocrático, da estabilidade e da atratividade das carreiras, como aspectos estruturais da profissionalização da administração pública, em sentido diametralmente oposto às proposições da PEC da Reforma Administrativa.

Nesse processo se incluem as capacidades relativas à participação social institucionalizada que redesenham as formas de gestão de políticas públicas ou mesmo constituem a base de um modelo de gestão pública balizado por processos participativos, na direção da administração pública deliberativa de Brugué (2004). Assim, uma questão pertinente a todo repertório de políticas se refere à dimensão participativa e deliberativa na sua construção, gestão e controle social, que se associa não apenas às possibilidades de melhores decisões e de sua legitimidade, mas também, de forma mais ampla, aos fundamentos de consolidação e fortalecimento da democracia.

Nesse campo, como se mostrou, em um contexto de crise política, demarcado inicialmente por um longo ciclo de protestos com um papel destacado do ativismo digital, em alguma medida ocorreu um esgarçamento das formas de participação institucionalizada, por parte da própria

⁴⁸ A referida Frente Parlamentar conta com a presença de 217 deputados e senadores, além de várias entidades da sociedade civil (Agência Câmara de Notícias, 2020).

sociedade. Ao lado disso, também ocorreram ações incisivas e sistemáticas de desmantelamento das instituições participativas por parte da administração pública, sobretudo no Governo Bolsonaro. Na reversão do processo, cabem papéis-chave para os atores coletivos no sentido da ressignificação das práticas de participação e de reconstrução de projetos democratizantes e endereçados à inclusão. Por sua vez, no âmbito do Estado e em suas interfaces com a sociedade, cabem iniciativas de reconstrução das instituições participativas e de redesenhos participativos tendo em vista ampliar os potenciais de participação e deliberação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao lado de outros matizes de crise social e de déficits de inclusividade históricos, o contexto da pandemia no âmbito global evidenciou velhos problemas e trouxe novos desafios para a gestão pública, colocando em relevo o papel do Estado em suas múltiplas dimensões, dentre outras, referidas ao amplo bem-estar social por meio de políticas públicas. Boaventura de Sousa Santos sustenta que a pandemia e seus desdobramentos ao final da segunda década do século XXI propiciam reflexões em torno das possíveis alternativas “ao modo de viver, de produzir, de consumir e de conviver” em nossas sociedades, apontando para uma perspectiva de construção de bem comum. Mais além, afirma que “na ausência de tais alternativas, não será possível evitar a irrupção de novas pandemias, as quais, aliás, como tudo leva a crer, podem ser ainda mais letais do que a atual” (Santos, 2020, p. 29).

No contexto brasileiro, como se mostrou, para além de déficits multidimensionais e problemas sociais não equacionados, esboça-se recentemente uma trilha de desconstrução de capacidades do Estado de seus instrumentos, na contramão de uma trajetória de avanços pavimentada desde a CF/1988. Além dos esforços endereçados à reversão dos retrocessos, cabe reimaginar e reconstruir projetos no campo da gestão e das políticas públicas voltados para a inclusão social e o bem viver, justiça ambiental e sustentabilidade, consolidação e aprofundamento democrático.

A pandemia da Covid-19 oferece oportunidades para uma revisão da atual agenda pública brasileira, no sentido de um retorno a tendências anteriores de adoção de iniciativas movidas pelo propósito de dar concretude ao pacto social inscrito na CF/1988. No entanto, como visto, o enfrentamento da tragédia imposta pelo vírus, cujos desdobramentos ainda são de difícil previsão, concentrou-se em intervenções de cunho emergencial, de natureza temporária. Após breve paralisia provocada pelas incertezas relacionadas a como lidar com a crise pandêmica, observou-se a retomada pelo Governo Bolsonaro de sua agenda reformista de esvaziamento e fragilização do Estado.

A volta do Estado, ensaiada com a adoção das ações emergenciais de enfrentamento dos impactos socioeconômicos da pandemia, não tem como prosperar sob o reformismo neoliberal em curso desde o Governo Temer. Avançar nessa direção requer uma inflexão na agenda pública, o que passa pela alternância de poder no comando do Executivo, de acordo com a institucionalidade democrática vigente. Sem a aglutinação de forças políticas de perfil progressista suficientemente adensada para vencer as eleições de 2022, o caminho permanecerá aberto, para além do término do mandato do atual governo, à continuidade do desmantelamento de capacidades e instrumentos de política pública.

Se, e quando, houver uma retomada da agenda pública balizada pelos direitos individuais e coletivos da CF/1988, sua implementação passa pela difícil tarefa de reconstrução do Estado,

notadamente em sua dimensão organizacional. Os retrocessos advindos do reformismo neoliberal não são irreversíveis, mas demandarão esforços políticos de grande envergadura com vistas à construção de consensos para superar antigos e novos problemas, a começar da suspensão das prescrições da lei do teto de gastos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP, 2018. p. 23-57.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10469>>. Acesso em 4 out. 2020.
- AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Frente Parlamentar da Renda Básica quer reduzir desigualdades aprofundadas na pandemia. 21 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/678110-frente-parlamentar-da-renda-basica-quer-reduzir-desigualdades-aprofundadas-na-pandemia/>>. Acesso em: 14 out. 2020.
- ALONSO, A. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 37 (1), p. 49-58, jun. 2017.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo Perspec. [on-line]*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE (ASCEMA). *Dossiê Meio Ambiente Governo Bolsonaro*. 2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>. Acesso em: 16 out. 2020.
- AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, C. *Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para discussão 2.340). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2340.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.
- AVRITZER, L. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.
- AVRITZER, L. *Impasses da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos Cebrap*, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-33002018000200273&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 05 de out. 2020.
- AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf>. Acesso em: 6 out. 2020.
- BASSI, C. M. *Vendendo gato por lebre: a PEC dos Fundos Públicos (PEC 187/2019) e uma estimativa dos parques recorrentes passíveis de liberação mediante a desvinculação das fontes*. Brasília: Afipea, s/d. (Nota Técnica). Disponível em:

- <<http://afipeasindical.org.br/notas-tecnicas/nota-tecnica-pec-10-2020-camilo-bassi-afipea-2/>>. Acesso em: 15 out. 2020.
- BATISTA JR., P. N. *O Brasil não cabe no quintal de ninguém: bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata*. São Paulo: Leya, 2019.
- BANCO MUNDIAL (BM). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*. Brasil – Revisão das despesas públicas. Washington, D.C.: Banco Mundial, nov. 2017. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Ato em defesa do SUS reúne mais de 5 mil pessoas contra desmonte das políticas sociais. 6 ago. 2019. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/750-ato-em-defesa-do-sus-reune-5-mil-pessoas-contr-desmonte-das-politicas-sociais>>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL DEBATE. *Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil*. São Paulo: Brasil Debate, Fundação Friedrich Ebert, ago. 2018. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. (orgs.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea. *Iconos*, n. 40, p. 71-87, 2011.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Boletim Ética em Pesquisa: edição especial coronavírus (Covid-19)*. Versão 8.0 [Internet]. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/images/comissoes/conep/img/boletins/Boletim-%C3%89ticaemPesquisa-ED4-EstudosAprovados-Coronav%C3%ADrus.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, Nueva Gestión Pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, 2004. Disponível em: <www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/029-junio2004/0048900>. Acesso em 10 junho, 2020.
- CANCIAM, N. Em decreto, Bolsonaro esvazia conselho de proteção a direitos da criança. *Folha de S.Paulo*, Cotidiano, 5 set. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/09/em-decreto2020-bolsonaro-esvazia-conselho-de-protacao-a-direitos-da-crianca.shtml>>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CARDOSO, B. B. A implementação do auxílio emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1.052-1.063, jul./ago. 2020.
- CARDOSO JR., J. C.; PIRES, R. R. 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. *Cadernos da Reforma Administrativa*, Brasília, n. 7, p. 3-33, 2020.
- CARNEIRO, R. *Perspectivas da gestão pública brasileira nas próximas décadas: avanços e desafios da profissionalização do aparato estatal*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2015. (Textos para Discussão n. 12).
- CARNEIRO, R. A agenda econômica anacrônica do governo Bolsonaro. *Brazilian Keynesian Review*, v. 5, n. 1, p. 154-173, 2019.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Reforma do Estado e descentralização no Brasil contemporâneo: governos locais, eficiência e democracia. In: ESPINOSA, R. M. (org.). *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 2014. p. 447-478.

- CARNEIRO, R. et al. Desigualdade, tributação e gastos públicos. In: COSTA, B. L. D.; SILVA, M. A. F. (orgs.). *Desigualdade para inconformados: dimensões e enfrentamentos das desigualdades no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Cegov, 2020. p. 105-130.
- CARVALHO, E. D. C. Emprego público e ocupações no serviço público municipal nos anos 2000. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. p. 287-308.
- CARVALHO, S. S. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. *Mercado de Trabalho* n. 63. Brasília: IPEA, out. 2017. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8130>>. Acesso em 20 de ago. 2020.
- CARVALHO, L. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- CARVALHO, L. *Curto-circuito: o vírus e a volta do Estado*. São Paulo: Todavia, 2020.
- CAVALCANTE, P. Desmantelando o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências. Política. Blog Gestão Política e Sociedade, Estadão, 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desmantelando-o-estado-social-brasileiro-causas-estrategias-e-consequencias/>>. Acesso em: 8 set. 2020.
- CAVALCANTE, P.; CARVALHO, P. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. *Rev. Adm. Pública [on-line]*, v. 51, n. 1, p. 1-26, 2017.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA, ENAP, 2018. p. 59-84.
- CLEMENTINO, M. L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio Nordeste. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 21, p.166-174, jul./dez. 2019.
- CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011. p. 137-150.
- DAHL, R. Porque mercados livres não bastam. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 227-236, abr. 1993.
- DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- DUNLEAVY, P. et al. New Public Management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, p. 467-493, 2005.
- FAGNANI, E. (org.). A reforma tributária necessária: justiça fiscal é possível – subsídios para o debate democrático sobre o novo desenho da tributação brasileira. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. Disponível em: <<https://www.anfip.org.br/?mdos-file=8599>>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- FAGNANI, E.; ROSSI, P. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. In: FAGNANI, E. (org.). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 141-162.
- FERREIRA, H. et al. Reformas ministeriais recentes e impactos na agenda das políticas públicas brasileiras: breve relato a partir dos debates no Observatório de Direitos e Políticas Públicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 10. Brasília: IPEA, dez. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7654>>.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. *Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão n. 1.223).
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz). Centro de Estudos e Pesquisas em Desastres em Saúde. *A gestão de riscos e governança na pandemia por Covid-19 no Brasil: análise dos decretos estaduais no primeiro mês*. Relatório Técnico e Sumário Executivo. 2020a. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/relatoriocepedes-isolamento-social-outras-medidas.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (Fiocruz). Comitê Fiocruz Covid-19 nas Favelas. *Nota técnica Covid-19 e vulnerabilidades: considerações sobre proteção social nas favelas*. 2020b. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_-_enfrentar_covid-19_com_protecao_social_28-05-20.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (FUG). *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da Covid-19 no Brasil. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 29, n. 2, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2237-96222020000200100&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 out. 2020.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Tributação e distribuição de renda no Brasil: novas evidências a partir de dados da DIRPE. *Rev. Econ. Polit. [on-line]*, v. 37, n. 2, p. 267-286, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-31572017000200267&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 9 out. 2020.
- GONÇALVES, B.; BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. A participação social e o decreto n. 8.243, de 24 de maio de 2014: o que há de novo? In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 6. *Anais...* Belo Horizonte: Anpad, 2014.
- HIRSCHMAN, A. O. *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HECKSHER, M. D. *Mercado de trabalho: a queda da segunda quinzena de março, aprofundada em abril*. Nota Técnica. Brasília: IPEA, 2º trim. 2020. (Carta de Conjuntura n. 47). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200619_cc47_nt.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.
- HECKSHER, M. D.; FOGUEL, M. N. *Benefícios emergenciais aos trabalhadores informais e formais no Brasil: estimativas das taxas de cobertura combinadas da lei n. 13.982/2020 e da medida provisória n. 936/2020*. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica n. 66).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World economic outlook update: a crisis like no other, an uncertain recovery*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOU.updateJune2020>>. Acesso em: 17 out. 2020.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Work for a brighter future: Global Commission on the Future of Work*. Geneva: International Labour Organization, 2019. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/WCMS662410/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 16 set. 2020.
- IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Comunicado do IPEA n. 92. Brasília: IPEA, mai. 2011.
- IPEA. *Assistência Social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 27, 2020a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145>. Acesso em 20 set. 2020.
- IPEA. *Atlas do Estado brasileiro*. Brasília: IPEA, 2020b. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/download/154/tres-decadas-de-funcionalismo-brasileiro-1986-2017>>. Acesso em: 14 set. 2020.
- IPEA. *Brasil pós-Covid-19: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília, IPEA, 2020c. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36143>. Acesso em: 12 out. 2020.
- IPEA. *Carta de Conjuntura n. 48 – 3º trimestre de 2020*. Brasília. IPEA, 2020d. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36101&Itemid=3>. Acesso em: 21 out. 2020.

- IPEA. Direitos e Políticas para Povos Indígenas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n.27, 2020e, p.151-191. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10282/1/BPS_27_povos_indigenas.pdf>. Acesso em 05 de agosto de 2020.
- IPEA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Brasília: IPEA, 2020f. Disponível em: <<https://mapaosci.ipea.gov.br>>. Acesso em: 28 ago. 2020.
- IPEA. *PEC n. 10/2020: sugestões sobre recursos suplementares à composição do orçamento de guerra*. Brasília: IPEA, jul. 2020g. (Nota Técnica n. 82). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10139/1/NT_82_DisocPECPactoFederativoPEC10-2020.pdf>. Acesso em: 9 out. 2020.
- LAMEIRAS, M. A. P. et al. Mercado de trabalho. *Carta de Conjuntura*, n. 44. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2019.
- LASSANCE, A. *O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2017. (Texto para Discussão n. 2.287).
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: entrevista com Pedro Pontual. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n. 99, p. 91-104, jul. 2014. Disponível em: <cielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002014000200091&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 19 out. 2020.
- LEMOS V.; BARRUCHO, L. Brasil chega a 150 mil mortes por Covid-19, mas número real pode ser muito maior. BBC News Brasil, 10 de outubro de 2020. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54478219> > Acesso em 10 de outubro de 2020.
- LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-30, abr./jun. 1998.
- LOBATO, L.V. C.; COSTA, A. M.; RIZZOTTO, M. L.F. Reforma da previdência: o golpe fatal na seguridade social brasileira. *Saúde em Debate*, v. 3, n. 120, p. 5-14, 2019.
- LOPEZ, F.; GUEDES, E. *Três décadas do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2020. (Texto para Discussão n. 2.579).
- LOPEZ, F.; SILVA, T. *O carrossel burocrático nos cargos de confiança: análise de sobrevivência dos cargos de direção e assessoramento superior do Executivo federal brasileiro (1999-2017)*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, set. 2020. (Texto para Discussão n. 2.597).
- MAGALHÃES, B. D.; ORNELLAS, G. M.; BRASIL, F. P. D. Democratic deconstructions and resistances: the struggle over participatory institutional legal frameworks in contemporary Brazil. *Cescontexto*, n. 27, p. 142-164, 2020. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/cescontexto/ficheiros/cescontexto_debates_xxvii.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MARCELINO, G. F. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República, 1987. (Série Reforma Administrativa).
- MAZZUCATO, M. O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.
- MONTEIRO NETO, A. Reforma do pacto federativo: implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019. Fórum Nacional Permanente das Carreiras Típicas de Estado. s/d. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo-PEC-188.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.
- MORAES, R. F. *Covid-19 e medidas legais de distanciamento social: isolamento social, gravidade da epidemia e análise do período de 25 de maio a 7 de junho de 2020*. Brasília: IPEA, 2020. (Boletim 5). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10073>>. Acesso em: 24 ago. 2020.

- MORGADO, P. Z. Sistemas participativos: o que dizem essas experiências? In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. *Anais...* Vitória, 2017.
- MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (org). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 107-142.
- MURPHY, L.; NAGEL, T. *O mito da propriedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- OCDE. *Covid-19 e as relações fiscais entre os níveis de governo*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-e-as-relacoes-fiscais-entre-os-niveis-de-governo-2bb04f6c/>>. Acesso em: 13 set. 2020.
- OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- OLIVEIRA, F. A. *Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012.
- OLIVEIRA, F. A. *Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018)*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.
- OLIVEIRA, F. A.; BIASOTO JR., G. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3, edição 25, p. 6-45, 2015.
- OLIVEIRA, J. B. Uma reforma emergencial? Proposta, desenho e as implicações sociais da PEC 186. *Revista Serviço Social em Perspectiva*, v. 4, edição especial, mar. 2020.
- PASSOS, L.; GUEDES, D. R.; SILVEIRA, F. G. Justiça fiscal no Brasil: que caminhos trilhar? In: FAGNANI, E. (org.). *A reforma tributária necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: Anfip, Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 13-42.
- PASSOS, L.; SILVEIRA, F. G.; WALTENBERG, F. *A política social e o conservadorismo econômico: o que revela o período recente*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 2020. (Texto para Discussão n. 2.586).
- PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005.
- PETERS, B. G. Tax policy. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (eds.). *Handbook of public policy*. London: Sage Publications, 2006. p. 281-292.
- PINHEIRO, M. B. et al. *O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19*. Brasília, IPEA, 2020. (Nota Técnica n. 80). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10042>>. Acesso em: 15 set. 2020.
- PIRES, R. C. R. et. al. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-588.
- PIRES, R. C. R.; GOMIDE, A. A. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. C. R. (orgs.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 15-31.
- PIRES, R. C. R.; LOPEZ, F. G. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., J. C. (org.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. v. 3. p. 565-588.
- PIRES, R. C. R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, n. 93, p. 61-91, 2014.

- POGREBINSCHI, T. *Conferências Nacionais de Políticas Públicas para grupos minoritários*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para Discussão n.1.741). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1741.pdf>. Acesso em: 10 set. 2020.
- POLLITT, C. Decentralization: a central concept in contemporary public management. In: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (eds.). *The Oxford handbook of public management*. New York: Oxford University Press, 2005. p. 371-397.
- POLLITT, C. What do we know about Public Management Reform? Concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference and workshop “Towards a comprehensive reform of public governance”. Lisboa, 2013. Disponível em: <http://www.gulbenkian.pt/media/files/FTP_files/pdfs/CONF_Jan2013_SetorPublico/SetorPublico_28JAN_0Pollitt_paper.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2020.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.
- RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JR., E. *O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise*. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para Discussão n. 2.476).
- ROCHA, M. A.; ROSSI, P. A esquerda deve superar velhas concepções de “industrialização” e política industrial. *Brasil Debate*, n. 19, fev. 2018. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/a-esquerda-deve-superar-velhas-concepcoes-de-industrializacao-e-politica-industrial>>. Acesso em: 21 out. 2020.
- SANTOS, B. S. *A cruel pedagogia do vírus*. Coimbra: Almedina, 2020.
- SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83
- SÁ, E. *A saúde pública e o enfrentamento da crise causada pelo coronavírus*. Brasília: IPEA, 2020. (Nota Técnica n. 68). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9989/1/NT_68_Disoc_A%20Saude%20publica%20e%20o%20enfrentamento.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- SANTOS, C. H. et al. *Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014*. Brasília: IPEA, jul./set. 2016. p. 1-20. (Carta de Conjuntura n. 32). Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/carta-deconjuntura/index.php/2016/09/evolucao-do-emprego-publico-nos-governos-subnacionais-brasileiros-no-periodo-2004-2014/>>. Acesso em: 1º out. 2020.
- SANTOS, L. A. *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília: DIAP/Arko Advice Ed., 1997.
- SANTOS, R. V.; PONTES, A. L. COIMBRA JR, C. E. A.. Um “fato social total”: Covid-19 e povos indígenas no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. 10, p. 1-4, 2020. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csp/2020.v36n10/e00268220/pt>>. Acesso em: 18 set. 2020.
- SILVA, M. S. *Política econômica emergencial orientada para a redução dos impactos da pandemia da Covid-19 no Brasil: medidas fiscais, de provisão de liquidez e de liberação de capital*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2020. (Texto para Discussão n. 2.596).
- SLEE, T. *Uberização: a nova onda do trabalho precarizado*. São Paulo: Elefante, 2017.
- SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.
- SOUZA, C. H. et al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: SOUZA, C. H.; AVRITZER, L. (orgs.). *Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades*. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-52.

- TATAGIBA, L. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.
- TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013: sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 13, n. 28, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2014v13n28p35/28900>>. Acesso em: 12 out. 2020.
- TATAGIBA, L. Entre as ruas e as instituições: os protestos e o *impeachment* de Dilma Rousseff. *Lusotopie*, v. 17, n. 1, p. 112-135, 2018. Disponível em: <esop.unicamp.br/vw/1IMb2Ta0wNQ_MDA_c2b2c_/Entre%20as%20ruas%20e%20as%20institui%C3%A7%C3%B5es%20os%20protestos%20e%20o%20impeachment%20de%20Dilma%20Rousseff.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.
- TATAGIBA, L.; GALVÃO, A. Os protestos em tempo de crise: 2011 e 2016. *Opinião Pública*, v. 25, n. 1, p. 63-96, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/op/v25n1/1807-0191-op-25-1-0063.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2020.
- TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, v. 21, número especial, p. 909-941, dez. 2012.
- TONIOL, R. Beyond the virus: there cannot be a pandemic without the State. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 23, p. 1-6, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2020000100900&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 out. 2020.
- VAZ, J. A. Da participação à qualidade da deliberação: um itinerário da literatura sobre conselhos. In: PIRES, R. C. R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. p. 91-108.
- VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. S. *Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil*. Brasília: IPEA, 2016. (Nota Técnica n. 28). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7270>> Acesso em: 4 set. 2020.
- VIEIRA, F. S. et al. *Gastos em saúde e educação no Brasil: impactos da unificação dos pisos constitucionais*. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2020. (Texto para Discussão n. 2.596).
- WEBER, M. A política como vocação. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. (orgs.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963. p. 97-153.

6.1. REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS (LEGISLAÇÃO)

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2014/decreto-8243-23-maio-2014-778785-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 maio 2016.
- BRASIL. Decreto n. 8.638 de 15, de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>. Acesso em: 4 ago 2020.
- BRASIL. Decreto n. 8.865, de 29 de setembro de 2016. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8865.htm>. Acesso em: 7 dez. 2018.
- BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/>

- Decreto/D9759.htm#art10>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 9.760/2019. Altera o decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Altera o decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm>. Acesso em: 5 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 10.003, de 4 de setembro de 2019. Altera o decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Altera o decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018, para dispor sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10003.htm>. Acesso em: 5 set. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 10.530, de 26 de outubro de 2020. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atenção primária à saúde no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, para fins de elaboração de estudos de alternativas de parcerias com a iniciativa privada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10530.htm>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- BRASIL. Decreto n. 10.533, de 28 de outubro de 2020. Revoga o decreto n. 10.530, de 26 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.533-de-28-de-outubro-de-2020-285423122>>. Acesso em: 1º nov. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>>. Acesso em: 6 out. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a moradia como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2010/emendaconstitucional-64-4-fevereiro-2010-601824-publicacaooriginal-123345-pl.html>>. Acesso em: 7 dez. 2016.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 95, de 13 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Emenda constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: <<http://www>

- planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.
- BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 jan. 2017.
- BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 5 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 5 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>. Acesso em: 5 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 8.742, de 7 de novembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2020.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394compilado.htm>. Acesso em: 5 ago. 2020.
- BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 1991. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. (Estatuto da Cidade). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 7 jul. 2020.
- BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 7 dez. 2016.
- BRASIL. Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 jan. 2017.
- BRASIL. Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos decretos-leis n. 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e das leis n. 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12587-3-janeiro-2012-612248-norma-pl.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.
- BRASIL. Projeto de lei n. 6787, de 2016. Altera o decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>>. Acesso em: 6 out. 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.345, de 10 de outubro de 2016. Altera a lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, e dá outras pro-

- vidências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13345.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e as leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as leis n. 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das leis n. 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a lei n. 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13844.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 11 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- BRASIL. Lei n. 14.020, de 6 de junho de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo decreto legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.020-de-6-de-julho-de-2020-265386938>>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- BRASIL. Medida provisória n. 728, de 23 de maio de 2016. Revoga dispositivos da medida provisória n. 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv728.htm#>. Acesso em: 7 out. 2020.
- BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Medida provisória n. 926, de 20 de março de 2020 [convertida na lei n. 14.035/2020]. Altera a lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 11 out. 2020.

- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 287, de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1527338&filename=>. Acesso em: 5 out. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 6, de 12 de novembro de 2019. Reforma da Previdência. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 7, de 2019. Altera o art. 132 da Constituição Federal, para incluir as procuradorias municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135379>>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 8, de 2019. Acrescenta o inciso IX ao art. 200 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135391>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 110, de 2019. Reforma Tributária. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 186, de 2019. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispoendo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>>. Acesso em: 11 out. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 10, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141443>>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- BRASIL. Proposta de emenda constitucional n. 32, de 3 de setembro de 2020. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>>. Acesso em: 11 out. 2020.