



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ERIALDO DE SOUSA LIMA

ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR (PAD) ENTRE 2011 E 2022 NO ÂMBITO DA UNIÃO

FORTALEZA – CEARÁ
2024

ERIALDO DE SOUSA LIMA

ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR (PAD) ENTRE 2011 E 2022 NO ÂMBITO DA UNIÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves.

FORTALEZA – CEARÁ

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Lima, Erialdo de Sousa.

Análise das relações de poder no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) entre 2011 e 2022 no âmbito da união [recurso eletrônico] / Erialdo de Sousa Lima. - 2024.

92 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves..

1. Servidor público. 2. processo. 3. demissão. 4. neoliberalismo. 5. corrupção. I. Título.

ERIALDO DE SOUSA LIMA

ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE PODER NO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR (PAD) ENTRE 2011 E 2022 NO ÂMBITO DA UNIÃO

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 04/10/2024

BANCA EXAMINADORA

gov.br
Documento assinado digitalmente
FLAVIO JOSE MOREIRA GONCALVES
Data: 14/10/2024 17:06:53-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

gov.br
Documento assinado digitalmente
DAVID BARBOSA DE OLIVEIRA
Data: 10/10/2024 16:38:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira
Universidade Federal do Ceará – UFC

ASSINADO DIGITALMENTE POR
Francisco Nauber
Bernardo Gois
CPF: 743.971.763-53
gov.br

Prof. Dr. Francisco Nauber Bernardo Gois
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará

Dedicado aos que tornaram essa jornada possível.

AGRADECIMENTOS

Expresso minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves, pela confiança depositada em mim, pela orientação precisa e paciente, e pelos valiosos ensinamentos que me guiaram ao longo de todo o processo. Sua sabedoria, incentivo e dedicação foram fundamentais para a realização desta dissertação.

Agradeço também aos professores Dr. David Barbosa de Oliveira e Dr. Francisco Nauber Bernardo Gois, membros da banca examinadora, pelas sugestões e críticas construtivas que enriqueceram este trabalho.

Meu reconhecimento especial à minha amada esposa, Rayane, meu porto seguro, por sua compreensão, paciência e apoio incondicional durante esta etapa. Agradeço por ser meu alicerce, por me impulsionar nos momentos de dificuldade e por celebrar cada conquista ao meu lado.

Às minhas filhas, Eriany e Eloá, minhas fontes inesgotáveis de alegria e inspiração, agradeço pelo amor incondicional e pela compreensão nos momentos em que a dedicação ao mestrado exigiu minha atenção. Vocês são a razão de tudo que faço.

Agradeço aos meus colegas do Ministério Público do Estado do Ceará e da Controladoria Geral do Estado do Ceará, que trabalharam e trabalham comigo, pela amizade, pelo companheirismo e pela compreensão durante este período. Agradeço também aos colegas da turma de mestrado pela troca de experiências, pelo apoio mútuo e pelos momentos de descontração que tornaram essa jornada mais leve e prazerosa.

E como não poderia deixar de mencionar, agradeço ao meu amigo Seraloc, pelas ricas discussões e reflexões durante nossas conversas na fila do Sesc. Seus insights e diferentes perspectivas contribuíram significativamente para a construção deste trabalho.

A todos vocês, meu sincero obrigado!

"A justiça social não é uma mera fórmula jurídica, mas um conjunto de princípios e valores que devem orientar a ação do Estado e da sociedade na busca de um ordenamento social justo e igualitário."
(Paulo Bonavides)

RESUMO

Analisa-se as relações de poderes nos PADs entre 2011 e 2022 no âmbito da União. O serviço público vem sendo permeado por ideias neoliberais, como a imitação do modelo empresarial, a concorrência e uma visão negativa do público. Essas ideias influenciam diversas instâncias que constroem o Direito Administrativo Sancionador, como a doutrina, a jurisprudência, o poder Legislativo e o poder Executivo. Imbuídas dessas ideias, tais instâncias contribuem para um cenário que se aproxima da banalização dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e das sanções. Essa delimitação temporal visa contribuir para o meio acadêmico e científico, além de fomentar reflexões no serviço público acerca de sua natureza peculiar, que difere da iniciativa privada e, portanto, não deve ser imitada em todos os aspectos. A metodologia utilizada combina abordagens qualitativa e quantitativa, por meio de levantamento documental e revisão bibliográfica. Os dados coletados no Painel de Correição da CGU e em sítios eletrônicos do Governo Federal tiveram preponderância. O objetivo geral é compreender os impactos das relações de poder no serviço público, manifestados nos PADs. Os objetivos específicos são: 1º Discutir os impactos das relações de poder no serviço público por meio dos PADs. 2º Analisar empiricamente dados e estatísticas sobre os aspectos temporais e geográficos dos PADs. O referencial teórico, composto por autores como Nietzsche, Foucault, Paulo Bonavides, Jessé Souza, Dardot e Laval, permite trabalhar com categorias como vontade de potência, efeitos de verdade, reformas constitucionais, corrupção e neoliberalismo. A questão central que norteia esta pesquisa é: o PAD seria um instrumento de enfraquecimento do Estado, promovido pelo neoliberalismo? Os resultados indicam que sim, abrindo caminho para novos estudos que confirmam ou refutam tais resultados, considerando a epistemologia dialética crítica adotada, que se baseia na refutação como motor da construção do conhecimento. A pesquisa está estruturada em cinco seções: 1ª Introdução; 2ª "Considerações sobre a Fragilização do Serviço Público e Relações de Poder"; 3ª "Aspectos Geográficos dos PADs"; 4ª "Aspectos Temporais dos PADs". Na terceira seção, a região Nordeste é destacada por apresentar evidências que corroboram a hipótese da pesquisa. A quarta seção subdivide o período temporal em três fases: "1º Governo Dilma (2011-2014)", "Ápice da Operação Lava Jato (2015-2018)" e "Governo Bolsonaro (2019-2022)". A denominação "Ápice da Operação Lava Jato" justifica-se pela intensificação do discurso neoliberal nesse período, apesar de abranger dois governos distintos.

Palavras-chave: Servidor público; processo; demissão; neoliberalismo; corrupção.

ABSTRACT

The power relations in the Public Administration Procedures (PADs) between 2011 and 2022 within the scope of the Union are analyzed. Public service has been increasingly permeated by neoliberal ideas, such as the imitation of the corporate model, competition, and a negative view of the public sphere. These ideas influence various instances that shape Administrative Sanctioning Law, such as doctrine, jurisprudence, legislative power, and executive power. Imbued with these ideas, such instances contribute to a scenario that approaches the trivialization of Administrative Disciplinary Proceedings (PADs) and sanctions. This temporal delimitation aims to contribute to the academic and scientific community, in addition to fostering reflections within the public service regarding its peculiar nature, which differs from private initiative and, therefore, should not be imitated in all aspects. The methodology used combines qualitative and quantitative approaches through document analysis and literature review. Data collected from the CGU's Correction Panel and Federal Government websites were preponderant. The general objective is to understand the impacts of power relations in public service, manifested in PADs. The specific objectives are: 1. To discuss the impacts of power relations in public service through PADs. 2. To empirically analyze data and statistics on the temporal and geographical aspects of PADs. The theoretical framework, composed of authors such as Nietzsche, Foucault, Paulo Bonavides, Jessé Souza, Dardot and Laval, allows working with categories such as will to power, truth effects, constitutional reforms, corruption and neoliberalism. The central question that guides this research is: would PAD be an instrument to weaken the State, promoted by neoliberalism? The results indicate that yes, opening avenues for new studies that confirm or refute such results, considering the adopted critical dialectical epistemology, which is based on refutation as the driving force in the construction of knowledge. The research is structured in five sections: 1st Introduction; 2nd "Considerations on the Weakening of the Public Service and Power Relations"; 3rd "Geographical Aspects of the PADs"; 4th "Temporal Aspects of the PADs". In the third section, the Northeast region is highlighted for presenting evidence that corroborates the research hypothesis. The fourth section subdivides the temporal period into three phases: "1st Dilma Government (2011-2014)", "Peak of Operation Lava Jato (2015-2018)" and "Bolsonaro Government (2019-2022)". The name "Peak of Operation Lava Jato" is justified by the intensification of neoliberal discourse in this period, despite covering two distinct governments.

Keywords: Civil servant; process; dismissal; neoliberalism; corruption.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Comparativo entre as regiões no quesito corrupção.....	60
Gráfico 2 -	Comparativo entre as regiões no quesito corrupção e o Estado de São Paulo.....	62
Gráfico 3 -	Ingressos no Serviço Público Estatutários via Concurso NE (2011-2022).....	67
Gráfico 4 -	Variação do aumento anual de saídas de servidores no Nordeste.....	69
Gráfico 5 -	Processos instaurados em cada bloco de período.....	81
Gráfico 6 -	Advertências em cada bloco de período.....	82
Gráfico 7 -	Expulsivas gerais em cada bloco de período.....	83
Gráfico 8 -	Suspensões em cada bloco de período.....	83
Gráfico 9 -	Sanções totais em cada bloco de período.....	84
Gráfico 10 -	Números dos três períodos simultâneos.....	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Corrupção nos PADs por Região de 2011 a 2022.....	60
Tabela 2 -	Comparativo da Corrupção nos PADs entre Regiões e São Paulo (SP).....	61
Tabela 3 -	IDHs das Regiões em 2016.....	63
Tabela 4 -	Ingressos no Serviço Público Estatutários via Concurso (2011-2022).....	66
Tabela 5 -	Entradas (concurso) e saídas no NE (2011-2022).....	67
Tabela 6 -	Entradas (concurso) e saídas totais no NE detalhada por ano.....	68
Tabela 7 -	Número de Servidores federais em 2014 no Nordeste.....	72
Tabela 8 -	Números presidenciais.....	75
Tabela 9 -	Procedimentos e sanções gerais (2011/2022).....	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANM	Agência Nacional de Mineração
ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
ANPP	Acordo de Não Persecução Penal
CGU	Controladoria-Geral da União
DAS	Direito Administrativo Sancionador
DP	Direito Penal
DPP	Direito Processual Penal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IDE	Índice de Demissão
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MP	Ministério Público
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PIB	Produto Interno Bruto
PT	Partido dos Trabalhadores
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E RELAÇÕES DE PODER.....	24
2.1	O PAD, a Efeitos de Verdade, a Corrupção, a Vontade de Poder e o Neoliberalismo.....	27
2.1.1	O PAD e os Efeitos de Verdade.....	28
2.1.2	O PAD e a Corrupção.....	30
2.1.3	O PAD, a Vontade de Poder e Neoliberalismo.....	33
2.2	Relações de Poder.....	44
2.2.1	Micro Relações de Poderes e Direito Administrativo Sancionador.....	44
3	ASPECTOS GEOGRÁFICOS.....	59
3.1	Aspectos Geográficos e Corrupção.....	59
3.2	Aspectos Geográficos e IDH.....	62
3.3	Ingressos no Serviço Público Estatutário (2011-2022).....	66
3.4	Considerações sobre Servidores Federais em Estados e Municípios.....	69
4	ASPECTOS TEMPORAIS.....	74
4.1	O PAD, o Primeiro Mandato Dilma e o Governo Bolsonaro.....	74
4.2	PAD, Temer e Operação Lava-Jato.....	78
5	CONCLUSÃO.....	88
	REFERÊNCIAS.....	90

1 INTRODUÇÃO

Analisa-se as relações de poderes nos PADs entre 2011 e 2022 no âmbito da União.

O serviço público vem sendo permeado por ideias neoliberais, como a imitação do modelo empresarial, a concorrência e uma visão negativa do público. Essas ideias influenciam diversas instâncias que constroem o Direito Administrativo Sancionador, como a doutrina, a jurisprudência, o poder Legislativo e o poder Executivo. Imbuídas dessas ideias, tais instâncias contribuem para um cenário que se aproxima da banalização dos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) e das sanções.

Essa delimitação temporal visa contribuir para o meio acadêmico e científico, além de fomentar reflexões no serviço público acerca de sua natureza peculiar, que difere da iniciativa privada e, portanto, não deve ser imitada em todos os aspectos.

A metodologia utilizada combina abordagens qualitativa e quantitativa, por meio de levantamento documental e revisão bibliográfica. Os dados coletados no Painel de Correição da CGU e em sítios eletrônicos do Governo Federal tiveram preponderância.

O objetivo geral é compreender os impactos das relações de poder no serviço público, manifestados nos PADs. Os objetivos específicos são: 1º Discutir os impactos das relações de poder no serviço público por meio dos PADs. 2º Analisar empiricamente dados e estatísticas sobre os aspectos temporais e geográficos dos PADs.

O referencial teórico, composto por autores como Nietzsche, Foucault, Paulo Bonavides, Jessé Souza, Dardot e Laval, permite trabalhar com categorias como vontade de potência, efeitos de verdade, reformas constitucionais, corrupção e neoliberalismo.

A questão central que norteia esta pesquisa é: o PAD seria um instrumento de enfraquecimento do Estado, promovido pelo neoliberalismo? Os resultados indicam que sim, abrindo caminho para novos estudos que confirmam ou refutam tais resultados, considerando a epistemologia dialética crítica adotada, que se baseia na refutação como motor da construção do conhecimento.

A pesquisa está estruturada em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção trata das "Considerações sobre a Fragilização do Serviço Público e Relações de Poder". A terceira, sobre os "Aspectos Geográficos dos PADs". A quarta, sobre os "Aspectos Temporais dos PADs". E por fim, a última seção, que é referente às considerações finais da pesquisa. Na terceira seção, a região Nordeste é destacada por apresentar evidências que corroboram a hipótese da pesquisa. A quarta seção subdivide o período temporal em três fases: "1º Governo Dilma (2011-2014)", "Ápice da Operação Lava Jato (2015-2018)" e "Governo Bolsonaro (2019-2022)". A denominação "Ápice da Operação Lava Jato" justifica-se pela intensificação do discurso neoliberal nesse período, apesar de abranger dois governos distintos.

Destaca-se a análise das relações de poder no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) no Brasil. Enfatiza-se a importância do estudo para compreender a dinâmica de poder, a percepção negativa do serviço público, a influência das operações anticorrupção na administração pública, etc.

A análise das relações de poder nos Processos Administrativos Disciplinares (PADs) tem como preocupação central a verificação dos mecanismos adotados para compreender o contexto atual. Isso inclui a análise de ideias que insistem em atribuir ao serviço público a pecha de um mal necessário, no mínimo. Ideias que, em última instância, convergem para a constante diminuição do Estado por meio do sucateamento e da apropriação dele pelo mercado, considerado, por esse mesmo ideal, como o lugar da virtude.

Essa concepção do mercado não seria algo ruim se, ao mesmo tempo, a percepção do serviço público não fosse demonizada.

Há uma quantidade significativa de servidores que enfrentaram ou enfrentam PADs. Por vezes, são punidos, e essas punições vão desde advertência até demissão.

O dispositivo, nascido da interação entre doutrina, legislação, jurisprudência, notícias jornalísticas, evidencia em alguma medida o reforço de uma visão que põe o servidor como um potencial vilão que precisa ser vigiado, além de reforçar o discurso neoliberal de diminuição do Estado.

Busca-se confrontar a ideia de um mal generalizado no serviço público, que supostamente exige constante monitoramento por mecanismos disciplinares. O

serviço público tem sido mencionado de forma pejorativa, inserido em uma visão de mundo desfavorável, devido a ideias reforçadas no cotidiano, que sugerem que ele está realmente inundado de corrupção e outros problemas. Essa perspectiva serve como justificativa e legitimação para a privatização e a exaltação do mercado, temas também discutidos aqui. Além disso, essa visão mascara o problema central, que é a exclusão social, ainda fruto da escravidão no Brasil.

Utilizam-se como fontes os painéis da Controladoria-Geral da União, CGU, além de teses, dissertações, trabalhos de conclusão de cursos de graduação, livros, artigos e periódicos.

Não se realizaram entrevistas, mas, em relação a essa metodologia, é importante explicar que trechos de entrevistas conduzidas por Jessé Souza na obra 'A classe média no espelho' são utilizados como referência. O objetivo é situar esta pesquisa dentro de um conjunto de ideias já existentes, buscando fortalecer a argumentação. O próprio autor explica que suas entrevistas seguiram modelos aceitos pela comunidade científica e que os nomes utilizados são fictícios, representando tipos ideais, ou seja, amálgamas de diversos entrevistados, não havendo, portanto, conteúdo específico de um único indivíduo.

Faz-se importante relembrar a questão central: seria o PAD um instrumento outro de enxugamento do Estado, a exemplo das aposentadorias sem reposição, reformas administrativas, reformas previdenciárias que diminuem o salário do servidor, introdução da demissão sem justa causa etc.?

Que forças atuam e como agem, distorcendo o instituto do PAD? A força neoliberal, que impõe ao serviço público um modelo baseado na competitividade e na concorrência, é uma delas. Essa força necessita de uma reação para que, por meio de um processo dialético, surja algo mais benéfico para a sociedade.

Apesar do uso do termo 'cartilha', trata-se, na verdade, de um instinto sem ordem, que se alimenta da desordem social. O neoliberalismo representa uma força que arrasta quem cruza seu caminho. Para conter essa força, é necessária uma reação urgente, restaurando a função material da Constituição como guia, como expressou Foucault:

Não há, portanto, no conhecimento uma adequação ao objeto, uma relação de assimilação, mas, ao contrário, uma relação de distância e dominação;

não há no conhecimento algo como felicidade e amor, mas ódio e hostilidade; não há unificação, mas sistema precário de poder [...] (Foucault, 2002, p. 22).

É preciso gerar tensões (faíscas) entre o *modus operandi* neoliberal e a busca pela continuidade da estabilidade no serviço público, a fim de criar algo melhor. A mera assimilação (docilização) do que o modelo neoliberal oferece apenas enfraquece ainda mais o servidor público e, conseqüentemente, as políticas públicas.

O conceito de 'dispositivo', originado em Heidegger e utilizado por Foucault, servirá para perseguir o objetivo geral, como veremos adiante. Foucault, citado por Brüseke, define 'dispositivo' da seguinte forma:

[...] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos... [e entre estes] existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes, [cuja finalidade] é responder a uma urgência. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante (Brüseke, 2017, p.7)¹.

O objetivo geral foi demonstrar os impactos das relações de poder sobre a sorte do servidor e sobre o serviço público por meio dos PADs.

Utilizando categorias adequadas ao que se propõe aqui, como 'efeitos de verdade' e 'teoria das forças', buscar-se-á compreender o que são essas relações de poder, entre quem elas ocorrem concretamente e como afetam a estrutura do Estado. É importante mencionar que as relações de poder podem se manifestar tanto no nível micro quanto no macro. O foco aqui é no nível macro, pois, por ser uma dissertação de mestrado, a análise detalhada de ambos os níveis exigiria um volume de informações maior do que o tempo disponível para a pesquisa permite.

O primeiro objetivo específico foi tecer considerações sobre os impactos das relações de poder sobre a situação do servidor e sobre a estrutura do Estado.

Esse objetivo foi perseguido por meio do exame da relação entre o PAD e a percepção do serviço público, discutindo como as relações de poder influenciam a administração pública sancionadora.

¹BRÜSEKE, Franz J. O dispositivo técnico: Heidegger, Foucault, Deleuze, Agamben. Blog do Labemus, Florianópolis, 10 out. 2017. Disponível em: https://blogdolabemus.com/2017/10/10/o-dispositivo-tecnico-heidegger-foucault-deleuze-agamben-por-franz-j-bruseke/#_ftn1. Acesso em: 3 jul. 2024.

O foco esteve nos fundamentos teóricos que sustentam a análise, utilizando as teorias de Foucault e Nietzsche para examinar o poder e a construção dos efeitos de verdade no contexto do serviço público. Para isso, foram abordadas categorias como neoliberalismo, corrupção, construção da verdade e teoria das forças.

Discutimos em detalhes o neoliberalismo no contexto do novo arranjo de acumulação capitalista, que reestrutura os Estados de forma geral, causando um rearranjo das condições estatais e possivelmente levando à sua diminuição, o que impacta os servidores. Abordamos referenciais teóricos que discutem cortes de gastos, reformas, etc., considerando o PAD como um possível novo instrumento nesse contexto.

Os cortes de gastos e as reformas são mecanismos de diminuição do Estado, mas o PAD, sendo outro instrumento, talvez esteja sendo utilizado com a mesma finalidade. Essa hipótese pode ser corroborada pela coincidência do aumento dos PADs no mesmo período em que outros instrumentos surgiram ou se fortaleceram, como a previsão da demissão sem justa causa no serviço público.²

Uma das transformações ideológicas promovidas pelo neoliberalismo é fortalecer a ideia de que o serviço público é ruim e ineficiente, enquanto o mercado é superior. Essa narrativa cria um ambiente favorável à implementação de diversos instrumentos que, direta ou indiretamente, impactam as políticas públicas.

Por fim, o segundo objetivo específico foi analisar empiricamente algumas estatísticas sobre os aspectos geográficos e temporais dos PADs e suas respectivas penalidades, com ênfase na demissão. Abordamos esses objetivos em dois capítulos (segundo e terceiro).

Para isso, nos dedicamos à análise dos dados coletados, destacando tendências e estatísticas para compreender a dinâmica das relações de poder na prática, com base nas informações obtidas. Investigamos as implicações das penas expulsivas, como as demissões, na gestão de pessoal e nas políticas públicas, refletindo sobre as mudanças político-sociais e seu impacto na administração pública.

²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 688.267, Ceará. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 28 de fevereiro de 2024. Embargos de Declaração em Recurso Extraordinário nº 688.267. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 28 de junho de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368779474&ext=.pdf>>. Acesso em: 27/08/2024.

O Supremo Tribunal Federal é um dos atores nas relações de poder, tão importante quanto os doutrinadores. Os legisladores também desempenham um papel relevante. O mercado financeiro, os servidores, a sociedade, os governos, entre outros, formam uma teia de relações de poder que contribuem para retrocessos, estabilidade e progressos, seja de uma perspectiva mercadológica ou social, dependendo do ponto de vista adotado.

O objetivo não é personalizar a discussão, mas destacar um processo que ocorre de forma sutil e que, apesar de receber nomes atraentes e boa receptividade, não é acompanhado de reflexões profundas sobre seus efeitos prejudiciais ao serviço público.

Ao comparar períodos de governos considerados mais à esquerda com governos mais à direita, realizaremos análises, com base nas informações dos painéis da CGU, sobre as mudanças e tendências observadas.

A discussão sobre os impactos dos PADs na diminuição do Estado, inclusive por meio da mobilização de discursos, também está presente nos capítulos empíricos (segundo e terceiro).

Em resumo, o trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta conceituações sobre relações de poder, neoliberalismo e a visão do serviço público. O segundo e o terceiro capítulos abordam os aspectos geográficos e temporais dos processos correccionais. Para isso, a pesquisa se baseou em dados disponíveis em painéis no site da CGU. A análise se concentrará principalmente na pena de demissão aplicada no contexto dos processos administrativos disciplinares contra servidores efetivos, de 2011 a 2022. O conceito de serviço público utilizado aqui é amplo, abrangendo também a função sancionadora do Estado.

Optamos por analisar os dados correccionais no âmbito da União, utilizando os painéis disponíveis no site da Controladoria-Geral da União (CGU), que contêm informações sobre os processos no período de 2011 a 2022. Esses painéis forneceram dados sobre a natureza das infrações, as penalidades aplicadas e outras informações relevantes.

Uma das categorias analisadas nos painéis é a corrupção, que foi utilizada para subsidiar tanto a análise dos aspectos geográficos, em relação à falsa dicotomia entre Nordeste e São Paulo (optamos por comparar uma região com um estado, pois este último simboliza toda uma região, sem deixar de analisar os dados das regiões

Sul e Sudeste), quanto dos temporais, para verificar se um governo de tendência mais à esquerda realmente apresenta preponderância em termos de números relacionados à corrupção, e se um governo à direita segue a direção oposta. Analisamos também se esse discurso serve para simplificar a complexa realidade brasileira, um país que, há menos de um século e meio, tinha como base de sua economia e sociedade o sistema escravocrata. Trouxemos considerações acerca do neoliberalismo nesses governos, relacionando-as a aspectos dos PADs.

Agora, abordando o referencial teórico utilizado na pesquisa, temos que, a partir do referencial teórico e metodológico foucaultiano, estudamos como ocorrem as relações concretas de poder, por meio do dispositivo aqui analisado (relações entre diversos atores na cadeia de poder), nos processos administrativos disciplinares. Para nos aproximarmos e conhecermos esse objeto, nos debruçamos sobre conceitos também presentes em Nietzsche, como: efeitos de verdade, subjetivação e teoria das forças.

Ao dispormos de diversos conceitos e teorias sobre o poder, incluindo as categorias mencionadas, estabelecemos uma base para um trabalho de pesquisa original. Isso é reforçado pelo diálogo entre os autores em suas obras, como em 'A Verdade e as Formas Jurídicas', onde Foucault afirma que 'Nietzsche coloca no cerne, na raiz do conhecimento, algo como o ódio, a luta, a relação de poder' (Foucault, 2005, p.22).

Na mesma obra, Foucault esclarece sua epistemologia ao mencionar que, para entendermos o conhecimento, existem aproximações adequadas. Ele sugere que, por estar no âmago da disputa, o conhecimento seria compreendido em um ambiente também de disputa, com a política a serviço dessa disputa pelo poder:

Se quisermos realmente conhecer o conhecimento, saber o que ele é, apreendê-lo em sua raiz, em sua fabricação, devemos nos aproximar, não dos filósofos, mas dos políticos, devemos compreender quais são as relações de luta e de poder (Foucault, 2002, p. 23).

A dimensão do poder em Foucault também é retratada por Masaro, que demonstra como o discurso pode ser utilizado pelo homem como instrumento de poder:

Trata-se de um passo além da arqueologia, e que revela uma nova dimensão, para além da transcendental, atuante no discurso: a dimensão do poder. Pois, se não está em poder dos homens fugir à forma a priori seguida por um

discurso, está sob seu alcance escolher produzir discursos ou buscar impedi-los de vir à luz; divulgá-los ou proibi-los; concordar ou discordar deles; e assim por diante (Masaro, 2018, p. 397).

Aqui se propõe a estudar as relações de poder e o discurso e não se utiliza, em maior grau, a epistemologia empirista, uma vez que esta se direciona do real para o sujeito, como ressaltou Marques Neto. O objeto aqui é eminentemente crítico, no sentido de reafirmar que a verdade é fabricada, construída, e que o que é tido por vezes como real não passa de manipulações inseridas em um processo de relação de poder.

Ou seja, busca-se romper com a concepção empirista e ingênua de que o objeto se apresenta ao sujeito e este o recebe como uma tábula rasa, à maneira de Locke, ou seja, como ele realmente é na natureza. A dialética pode contribuir para trazer mais 'perspicácia' à investigação, abandonando a ilusão da pureza do objeto, ou seja, deixando de lado um caráter ingênuo.

Tampouco o conhecimento parte do sujeito absoluto para um objeto, em uma perspectiva racionalista. Nem mesmo em sua forma mais branda, que Marques Neto chamou de intelectualismo, em contraposição à forma extrema, o racionalismo foi utilizado, pois, como afirmou o autor: 'O intelectualismo se caracteriza por racionalizar a realidade, concebendo-a como se contivesse, em si, as verdades universais que a razão capta e decifra' (Marques Neto, 2001, p.15).

Apesar dessas considerações, não existe uma epistemologia completamente separada das mencionadas, pois, devido à sua complexidade, alguns aspectos são aproveitados ou utilizados. Um exemplo é o kantismo idealista, que critica o racionalismo sem o abandonar, pois, mesmo reconhecendo que a origem do conhecimento está no objeto, seu entendimento ainda depende do sujeito, conforme exposto por Marques Neto. Outra semelhança com o kantismo é a consideração de que o real não pode ser conhecido em sua essência. No entanto, não houve preferência pelo racionalismo kantiano nem pela fenomenologia oriunda, por exemplo, do realismo crítico, que atribui ao fenômeno uma objetividade própria, como afirma Marques Neto:

[...] O realismo crítico, portanto, não discorda do ponto de vista kantiano segundo o qual não nos é possível conhecer o númeno, mas apenas os fenômenos. Mas sustenta que estes possuem objetividade própria, que lhes é intrínseca e de modo algum se exaure em nossa sensibilidade ou em nosso

intelecto. O fenomenalismo tem pontos em comum com o positivismo lógico, a ponto de o próprio Husserl ter reivindicado para si o mérito de ser o verdadeiro positivista. (Marques Neto, 2001, p.218).

Dando continuidade a esse raciocínio de que as diversas correntes epistemológicas têm sua utilidade, mas a presente pesquisa não se encaixa inteiramente em nenhuma delas, lembremos da dialética idealista de Hegel, também abordada na obra de Marques Neto. O ponto em comum com a epistemologia aqui adotada, que se baseia nas correntes do paradigma epistemológico dialético, é a abordagem dialética, embora limitada a uma dialética idealista, como na afirmação de que 'nada pode ser fora do pensamento'.³

A ênfase nesta pesquisa está na relação, e não apenas no sujeito, como nas correntes racionalistas, nem apenas no objeto, como nas alas empiristas. Ou seja, a ênfase está na relação, por meio da dialética em sua abordagem crítica, pois, segundo Marques Neto: 'Para a dialética, o importante é a própria relação, tomada não em seu sentido abstrato e genérico, mas a relação concreta que efetivamente ocorre dentro do processo histórico do ato de conhecer' (Marques Neto, 2001, p.19).

Portanto, compreendemos que um referencial epistemológico situado no âmbito do paradigma dialético seria mais adequado para abordar o objeto e o método que buscamos estabelecer aqui. Isso se aplica ao objeto porque contribuiu para entender as relações de poder nos processos administrativos disciplinares, uma vez que os sujeitos envolvidos reproduzem verdades construídas por atores de um passado recente, que servem a um determinado estado de coisas. E será mais apropriado para o método, pois a dialética é compatível com a pesquisa qualitativa-quantitativa, bem como com as técnicas de levantamento documental e revisão bibliográfica.

O conteúdo aqui exposto evoca, em alguma medida, o conceito de poder pastoral de Foucault, que surgiu durante a fundação dos Estados modernos, mas que incorporava conceitos da antiguidade, especialmente do povo hebreu. Esse poder deu origem aos conceitos de biopoder, que se ramifica em dois: poder disciplinar e biopolítica (Gonçalves, 2017, p. 144).

³MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. A Ciência do Direito: Conceito, Objeto, Método. 2ª Edição. Renovar. Rio de Janeiro. São Paulo 2001. p.18.

A perspectiva adotada aqui é voltada para as relações de poder, utilizando como ferramentas as leis, a jurisprudência, a doutrina, a imprensa e a mídia (convencionais e alternativas).

Não se pretende com isso descambar para a desordem, ou, nas palavras de Flávio José Moreira Gonçalves:

Além do ceticismo, outra tentação da atualidade é o relativismo, pelo qual toda ação do homem seria justificável, ante a inexistência de princípios morais absolutos ou até mesmo o niilismo, ensejador da crítica irresponsável e inconsequente a todas as modalidades ou padrões da moralidade, sem que se ofereça qualquer outro para substituí-los (Gonçalves, 2019, p.43).

Buscar saber qual é a verdade é, de certa forma, desviar-se da lógica proposta pela dialética, pois, para ela, a verdade é construída, ou seja, não há uma singularidade; ao mesmo tempo, esse modelo epistemológico é, como nas palavras de Marques Neto, 'antidogmático'.

Dentre as correntes epistemológicas dialéticas, destacamos a epistemologia crítica, a partir da qual podemos problematizar e investigar o presente objeto. Essa corrente se concentra na contestação da verdade e nas consequências de uma prática científica irresponsável, pois, como bem afirmou Gonçalves: 'A ciência tornou-se um saber meramente instrumental e, portanto, perigoso' (Gonçalves, 2019, p.53).

Portanto, concluímos que, com base nas diretrizes e orientações epistemológicas e nas leituras selecionadas, o referencial teórico e epistemológico de Nietzsche e Foucault ofereceu maior poder explicativo e consistência epistêmica para os fins propostos neste trabalho. Esses autores se debruçam sobre categorias que se inserem na epistemologia dialética crítica, permitindo alcançar conclusões mais sólidas.

Muitos referenciais teóricos sobre o processo partem de uma realidade cartesiana, enquanto os autores aqui escolhidos criticam a racionalidade cartesiana em algum grau. No entanto, não é recomendável ignorar completamente a importância dessa racionalidade, pois o processo é uma sequência de atos, ou seja, possui uma ordem, não sendo caótico.

Por fim, outra categoria importante para a compreensão do objeto aqui proposto é a busca da verdade, para a qual Foucault e Nietzsche, entre outros,

contribuíram. Afinal, é como se Nietzsche dissesse que a verdade é uma mentira gigantesca, entre outras contribuições.⁴

Por ser um mestrado em Políticas Públicas, o foco é o poder, ou seja, o que está por trás do exercício do poder administrativo conferido aos servidores nas repartições, que passam a exercer atividades na área disciplinar. A perspectiva do cientista político e a análise dos fatores reais de poder em jogo são predominantes.

⁴ SIQUEIRA, V. A “verdade” em Nietzsche: 3 apontamentos para entender o conceito. Disponível em: <<https://colunastortas.com.br/3-apontamentos-sobre-a-verdade-emnietzsche/#:~:text=Em%20Friedrich%20Nietzsche%2C%20a%20verdade>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO E RELAÇÕES DE PODER

O objetivo deste capítulo é entender como as ideias que buscam a reforma administrativa colocam o servidor como um dos principais focos. Os servidores, mais do que gastos, representam um investimento em políticas sociais voltadas ao atendimento da população e, como tal, são analisados em muitas esferas e áreas. A escolhida aqui foi a área disciplinar. Trata-se de uma área polêmica, mas relevante, pois impacta na prestação de serviços à sociedade, que sofre não apenas com a redução quantitativa da força de trabalho, mas também com a fragilização das conquistas obtidas por meio do concurso público.

Estabelece-se aqui uma relação entre diferentes campos do saber e do poder que transmitem um discurso de fragilização do serviço público, como se fosse uma superestrutura construída sobre a sorte do servidor, embora esse não seja o interesse principal. No que diz respeito ao PAD, isso se manifesta externa e internamente. Externamente, pelo crescente número de expulsões. Internamente, pela engrenagem automática gerada com o aumento da disciplinarização.

Sabe-se que, durante o Governo Collor, houve um certo desmonte do setor público, resultando em um aumento das demissões de servidores. Além disso, no Governo Fernando Henrique Cardoso, ocorreu o Programa de Demissão Voluntária (PDV); além de uma tentativa de implementá-lo novamente no governo Temer. Ambos os acontecimentos, aliados a muitos outros que são abordados, reforçam a ideia de uma gradual fragilização do Estado.

Essa fragilização se intensifica em uma época em que o próprio Estado se fragiliza como um todo, processo descrito por Bacelar *apud* Silva:

Nos anos 1990 o Estado brasileiro faz a opção de não ser o coordenador do processo de desenvolvimento. Mas não é somente isso, pois não só abandona esta responsabilidade, como a deixa ao mercado, que como explica Bacelar (2000), gera a médio prazo, uma tendência de fortalecer áreas mais dinâmicas e abandonar à sua própria sorte, as áreas menos competitivas, os espaços em reestruturação, e os que têm dificuldades de se desenvolver. (Bacelar *apud* Silva, 2009, p.6).

É possível perceber que a administração pública como um todo sofre com a falta de pessoal. Um exemplo disso é a constante necessidade de firmar parcerias

com a iniciativa privada. Mesmo ao estabelecer tais parcerias, ainda há dificuldades em sua administração, como aponta Coelho:

Além da inadimplência propriamente dita, se faz importante lembrar, ainda, dos processos de prestações de contas enviados pelos convenientes, mas que, por falta de estrutura e pessoal da concedente para analisar o referido processo, a análise demora meses ou até anos, beneficiando aqueles que não aplicam os recursos da forma correta, mas por incapacidade do Poder Público continua a receber recursos, até que seja detectada irregularidade ocorrida em prestações de contas anteriores (Coelho, 2014. p. 19).

O mesmo autor constata que essa falta de estrutura contribui para o aumento da inadimplência nas parcerias com o Estado. Em outras palavras, a falta de servidores não apenas impacta os serviços públicos, levando à necessidade de recorrer à iniciativa privada ou a outros parceiros, mas também cria espaço para transferências de renda sem a devida contraprestação, podendo configurar um duplo prejuízo para a sociedade.

A Lei 8.112/90 estabeleceu as disposições disciplinares para os servidores públicos da União. Desde o início do registro histórico de demissões pela CGU (Controladoria-Geral da União), que remonta à época da lei mencionada, o número de penas expulsivas no contexto do PAD soma aproximadamente 8.817. Para se ter uma ideia da magnitude desse número, 'durante os quatro anos de gestão de Jair Bolsonaro, o Brasil abriu 6.196 novas vagas permanentes em concursos públicos'.⁵

Do ponto de vista da eficácia, a suposta política de enxugamento da máquina pública, nesse aspecto, atingiu seus objetivos, pois um grande número de servidores, em tese, foi punido. Digo 'em tese', pois pode ter havido anulação de decisões por via judicial ou administrativa. No entanto, em relação à eficiência e à efetividade, acredito que tenha ocorrido um desserviço. Quanto à eficiência, devido à quantidade de recursos mobilizados nesses processos e punições, além dos gastos com novas contratações para repor parte das baixas. Em relação à efetividade, certamente houve um impacto negativo causado pela falta temporária de servidores,

⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/06/18/vagas-abertas-pelo-governo-para-concursos-federais-sao-recorde-desde-2014.ghml>>. Acesso em 14/09/2023.

enquanto não ocorria a reposição, como exemplificado pelas filas na Previdência Social (Senado, 2023).⁶

Os PADs poderiam considerar outras formas de punição, como suspensões mais longas ou remanejamento de pessoal. Isso não é absurdo, pois medidas semelhantes já são determinadas pela jurisprudência, como no Recurso Extraordinário nº 684.612, em que o Tribunal fixou a seguinte tese em repercussão geral:⁷

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Essa decisão demonstra que, mesmo dentro da lógica neoliberal (necessidade de se recorrer à iniciativa privada), ainda é possível evitar demissões por meio do remanejamento de pessoal, mesmo que o foco principal dessa decisão judicial não tenha sido a área disciplinar, mas sim a ineficiência do Estado em garantir o direito à saúde, tendo o baixo número de servidores como um dos obstáculos.

O que chamamos de 'relações de poder' são ações realizadas por atores importantes na formação da opinião e do pensamento. Esses atores estão inseridos em diversas esferas, como a doutrina, a jurisprudência e a imprensa, e se relacionam, exercendo influências conjunturais nos PADs, que causam efeitos diversos. Um exemplo desse processo em relação à doutrina é apresentado neste fragmento do texto de Souza:

Mas a imprensa apenas distribui informações e opiniões. Nenhum jornal ou jornalista cria as ideias que defende. Os bons jornalistas podem se apropriar de uma ideia, o que é louvável, mas a produção de ideias se dá em outro lugar. São os intelectuais que têm o prestígio e a formação para tanto. Daí a importância de entender como as ideias são elaboradas e em função de quais interesses (Souza, 2018, p. 112).

⁶Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/19/mp-cria-programa-para-reduzir-filas-no-inss-e-reorganiza-cargos-federais>>. Acesso em 09/11/2023.

⁷ STF. Plenário RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 698) (Info 1101). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698>>. Acesso em 09/06/2024.

O trecho acima exemplifica como essas relações ocorrem em diversos temas, e o PAD não é exceção. Nos capítulos 2 e 3, serão demonstrados os efeitos dessas relações nos PADs. Mas já no presente capítulo, apresentaremos um pouco dessas relações.

Esta seção também contribuirá para fornecer uma explicação mais clara sobre o que defendemos aqui. Buscaremos, então, estudar conceitos-chave relacionados à ideia de relações de poder, como a construção da verdade, a subjetivação e a teoria das forças. Destaca-se que o foco principal deste texto são as políticas públicas voltadas aos cidadãos, que têm sofrido com a negligência de diversos serviços essenciais. A situação poderia ser diferente se a prioridade das decisões se concentrasse na prestação de serviços concretos e urgentes a uma sociedade que necessita deles.

A autoridade deve e precisa ser mantida; no entanto, o fim não deve ser esquecido, nem os meios devem ser abusivos. Deve haver um equilíbrio, com o objetivo final tendo preponderância, como afirma Bonavides:

[...] o princípio da soberania popular compendia as regras básicas de governo e de organização estrutural do ordenamento jurídico, sendo, ao mesmo passo, fonte de todo o poder que legitima a autoridade e se exerce nos limites consensuais do contrato social. Encarna o princípio do governo democrático e soberano, cujo sujeito e destinatário na concretude do sistema é o cidadão (Bonavides, 2001, p. 10-11).

2.1 O PAD, a Efeitos de Verdade, a Corrupção, a Vontade de Poder e o Neoliberalismo

Esta subseção discute a relação entre o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) e os conceitos de efeitos de verdade, poder e neoliberalismo. A verdade é vista como uma construção social influenciada por relações de poder, e o PAD, como instrumento de controle, reflete essa dinâmica. O neoliberalismo, com sua ênfase na competição e no mercado, impacta o serviço público, tornando-o mais frágil e aumentando a pressão sobre os servidores. Nesse contexto, o PAD pode ser usado como ferramenta de controle e punição, contribuindo para a precarização do trabalho e a redução do Estado. Em suma, questiona-se a busca pela 'verdade real' no PAD e destaca-se como as relações de poder e o neoliberalismo moldam o serviço público e a sociedade.

2.1.1 O PAD e os Efeitos de Verdade

O PAD é um dos 'procedimentos correccionais acusatórios' (Manual CGU, 2022, p. 45). Esse procedimento segue um roteiro, um passo a passo para sua realização. Ele também se baseia em regras e princípios.

Um dos princípios é o da verdade real, também conhecida como verdade material (CGU, 2022, p. 45). Esse princípio combate o fenômeno da 'verdade sabida', que é a versão apresentada pelas partes interessadas na causa.

A obra de Foucault, 'A Verdade e as Formas Jurídicas', estabelece relações complexas e críticas com o princípio da verdade real no Direito Administrativo, embora não o aborde diretamente. O princípio da verdade real, que guia a busca pela verdade material nos processos administrativos, contrasta com a visão de Foucault, que considera a verdade como uma construção histórica e social moldada por relações de poder.

Foucault argumenta que a verdade é produzida por relações de poder e saber, desafiando a noção de uma verdade objetiva e pré-existente a ser descoberta. Isso problematiza a busca pela 'verdade real' no Direito Administrativo, sugerindo que a verdade encontrada pode ser influenciada por estruturas de poder.⁸

A verdade é um conceito crucial em diversos campos do saber, incluindo a produção do pensamento científico e a filosofia. Na filosofia, ela adquire significados relevantes para esta obra. Uma dessas significações dependerá da filosofia em discussão, se aquela que fundamentou o pensamento moderno ou o pós-moderno; pode ser um recorte.

Nesta pesquisa, a verdade será enfatizada como uma construção, e não como algo inerente à essência. O essencialismo busca verdades fixas e universais, enquanto a ideia de verdade construída enfatiza a fluidez e a contextualidade da verdade.

Recusar a verdade redentora significa recusar que a filosofia pode nos dizer normativamente algo acerca das coisas tais como elas verdadeiramente são. Para um filósofo pós-moderno, isso significa rejeitar os metarrelatos. Abre-se aqui toda uma nova forma de fazer filosofia, na qual não vamos mais tentar encontrar algum tipo de verdade inserida nas coisas, mas buscar construir

⁸ FOUCAULT, Michel. A Verdade e as Formas Jurídicas. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

Conferência 1 (páginas 7-28). Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7264847/mod_resource/content/1/Foucault%20%282002%29%20A%20verdade%20e%20as%20formas%20jur%C3%ADdicas.pdf . Acesso em 04/08/2024.

verdades a partir de necessidades sociais, políticas, ética, pessoais e culturais.

A tese de Rorty é de que esta mudança não é um retrocesso, uma perda de rigor ou seriedade na filosofia, mas um avanço capaz de render belos frutos. Ela abre as portas para ideias novas acerca do que deveríamos fazer com nós mesmos. Para Rorty, isso implica em substituir a “filosofia” pela “literatura”. Não no sentido de que a filosofia deixa de ter sentido. É o caráter filosófico transcendente que busca verdades seguras baseadas em essências e nas coisas tais como elas verdadeiramente são que deixa de ter o apelo que tinha antes, abrindo espaço para as verdades “literárias” que buscam contar histórias sobre seres humanos, eventos e acontecimentos relevantes para nós, de modo a ampliar nossos horizontes [...] (Gonçalves, 2017, p. 29-30).

Evidentemente, defender a ideia de que haja menos demissões no serviço público pode parecer, a princípio, uma busca pelo caos, em um sentido niilista, considerando o contexto atual. No entanto, a experiência histórica demonstra que ideias consideradas absurdas em um momento foram aceitas como corretas em outro, e ideias excelentes não foram imediatamente aceitas em determinados contextos históricos. Ou, nas palavras de Gonçalves:

Isso nos leva a refletir acerca das possibilidades de pensamento que se apresentam a nós. Indivíduos de um determinado período jamais poderiam pensar como pensamos hoje, e nós jamais poderemos pensar como pensarão os seres humanos daqui a 500 anos. Nosso pensamento é limitado pelas condições discursivas e pelas relações de poder que encontramos dadas no contexto em que nascemos (Gonçalves, 2017, p. 42).

O conceito de verdade também está presente em Foucault, que propôs a análise histórica da verdade como método ou modelo epistemológico para o conhecimento da verdade (Foucault, 2002, p.23).

Surge então o seguinte questionamento, uma vez que, em processos disciplinares, busca-se a verdade material: o que é verdade? Nas conferências do Collège de France, presentes no livro 'A Verdade e as Formas Jurídicas', Foucault discute a busca da verdade como instrumento de poder. A verdade como uma disputa. Citando Nietzsche, ele afirma que a verdade não é uma espada nem a outra, mas a centelha que surge do confronto entre elas, ou seja, há um contraditório, uma disputa de poder.⁹

Ainda nessa obra, Foucault aborda o surgimento do inquérito e do processo, as formas que o direito encontrou, incluindo o processo - e, no caso desta

⁹ FOUCAULT, Michel. A Verdade e as Formas Jurídicas. 2.ed. Rio de Janeiro: Nau Ed., 2002. 17p.

pesquisa, especificamente o processo disciplinar - para apurar a verdade ao longo da história. Ou seja, como era antes e como se tornou, em que momento houve essa mudança. No processo, busca-se a verdade, mas uma verdade construída, uma tentativa de reconstrução, não a verdade real.

Os discursos presentes nas relações de poder observadas nos diversos dispositivos que se debruçam sobre os PADs estão relacionados à reprodução de verdades construídas, e essas verdades acabam sendo ratificadas pelas demais esferas do poder público e pelas elites em sua vasta teia de relações de poder.

Marques Neto, em um texto esclarecedor, expõe a importância de partir do pressuposto de que não há neutralidade na construção do conhecimento e que, se a verdade é construída, ela também pode ser retificada:

[...] É por isso que os epistemológicos dialéticos costumam sustentar que o dado não é dado: é construído. E justamente porque construído, é essencialmente retificável. Todas as verdades, inclusive as científicas, são aproximadas e relativas; são parcialmente verdade e parcialmente erro. A dialética destrói, desta maneira, um dos mitos do positivismo: o mito do cientificismo, (v.cap. III item 2.1.2), segundo o qual o conhecimento científico expressa verdades absolutas e inabaláveis e, por isso, constitui a forma válida por excelência de conhecer. Outro mito positivista que a dialética destrói, simultaneamente, é o da neutralidade científica absoluta [...] (Marques Neto, 2001, p. 20).

2.1.2 O PAD e a Corrupção

Os PADs observados no período de 2011 a 2022 poderão traduzir de alguma maneira as relações de poder que regeram o país. Seja no sentido de uma direção claramente defensora de uma imagem de si como guardiã de valores morais considerados bons, como a honestidade e a retidão, como a direita tem se proposto a ser. Ou na direção de um grupo que é ‘acusado’ de corrupto e que talvez tenta, ao chegar ao poder, mostrar que não é, mostrando resultados para isso, como aquela ideia de que em seu governo as investigações funcionam. Este último se trata de uma esquerda que chegou ao poder recentemente no Brasil.

Seja um ou outro grupo, não se levando em conta aqui as variações extremistas de um ou de outro, o tema da corrupção sempre está em voga, um atacando e o outro se defendendo. O que ataca tem na mídia um apelo maior a seu favor, o que se defende possui votação maior em classes ditas populares. E nessas

relações de forças, a temática da corrupção não sai da pauta e da ordem do dia, chegando, tal preocupação, a mexer até com a imagem sociológica do país, quando muitos acreditam ser São Paulo o arauto da virtude.¹⁰ Nesse processo, o Nordeste brasileiro é um local por vezes tido como celeiro do patrimonialismo e do atraso. Esse preconceito foi perceptível nos últimos pleitos eleitorais no Brasil, quando discursos de ódio tomaram o País tendo essa região como alvo.

Nas seções 3 e 4, veremos os números dos PADs em aspectos temporais e geográficos para entendermos se a corrupção é tão acentuada assim no serviço público numa época de um governo mais à esquerda e em um à direita. Observamos também se há nos locais mencionados (regiões, estados, etc.) uma discrepância enorme e abissal entre um e outro.

É possível observar que no sítio eletrônico da CGU há no Manual¹¹ de utilização do painel de correição um glossário no qual se explica que o motivo corrupção, quando o servidor responde a um PAD por isso, ‘agrega casos em que a punição foi aplicada com base nos incisos LXI e IX , do artigo 43, da Lei nº 4.878/1965, nos incisos IX, XII e XVI do artigo 117 , da Lei nº 8.112/1990, e incisos IV, X e XI, do artigo 132, da Lei nº 8.112/1990’.

Dentre as hipóteses legais acima, estão a improbidade administrativa e lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional, Lei 8112/90, do art. 132, IV e X, respectivamente; valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares, incisos IX e XVI do art. 117 da mesma lei; cobrar carceragem, custas, emolumentos ou qualquer outra despesa que não tenha apoio em lei, inciso LXI do art. 43, da Lei nº 4.878/1965.

Os incisos acima descritos, assim como os outros, mas em um algum grau maior que esses do parágrafo anterior, necessitam de um exercício de hermenêutica sofisticado na análise do caso concreto.

¹⁰ SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Sextante, 2019. p.117.

¹¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Painel Correição em Dados. Brasília, [s.d.]. Disponível em <https://cgugovbr.sharepoint.com/sites/ou-crg-cgmc/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc={1500417e-d843-4059-94f0-cb90c05d66af}&action=view&wd=target%281.%20Painel%20Correi%C3%A7%C3%A3o%20em%20Dados.one%7C6d9e666c-bcb7-4cfd-9768-f6ab0e73b35d%2FD%C3%BAvidas%20Frequentes%7C15ef0bfc-6927-444e-8cc6-0fc42fbfe9fd%2F%29&wdorigin=NavigationUrl>. Acesso em 11/08/2024.

Mas o caso da improbidade administrativa, além de possuir carga de abstração acima da média, possui três grupos em que recairão as hipóteses de incidência: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios da administração pública, o que deixa em aberto possibilidades de desvio de finalidade na aplicação de sanções. Pois, como veremos mais adiante, o Direito Penal e o Processual Penal ‘emprestam’ conceitos e categorias ao administrativo sancionador, mas outros, importantíssimos, acabam sendo negligenciados, como o princípio da taxatividade, também conhecido como princípio da determinação ou da certeza, é um dos pilares fundamentais do Direito Penal. Ele exige que a lei penal seja clara, precisa e determinada, de modo que os cidadãos possam compreender quais condutas são consideradas crimes e quais as penas correspondentes.

A jurisprudência é uma fonte do Direito Administrativo Sancionador e faz parte dos dispositivos de relações de poder que moldam a disciplinarização dos servidores. Por exemplo, há um trecho da lei de improbidade administrativa que determina a comunicação ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (MP) acerca de PADs que apurem tal ilícito.¹²

Todavia, o Manual de PAD da CGU trouxe a decisão do STJ dizendo ser a ausência dessa comunicação uma ‘mera irregularidade’ (Brasil, 2022, p. 239).¹³ Isso é uma relação de poder evidente, em que a jurisprudência atenua uma possível irregularidade ocorrida nos órgãos quando da apuração de ilícitos administrativos.

Claro que, a princípio, uma comunicação a dois órgãos de controle da estatura de um tribunal de contas e de um MP deixa dúvidas se a sorte do servidor seria diferente daquela conseguida com a ausência da comunicação. Porém, daria ao servidor a possibilidade de ter a conduta analisada por outros olhares, que, num eventual entendimento de inexistência de fato ou de autoria, ensejariam à pessoa do servidor estratégias jurídicas outras capazes de até mesmo lhe absolver na esfera disciplinar.

Essa afirmação de que a inserção de tais órgãos no circuito processual pode beneficiar o servidor nessa situação específica de apuração de improbidade

¹² Art. 15. da Lei 8.429/92.

¹³ (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. MS nº 15.021/DF. Relator: Ministro Felix Fischer, julgado em 25/8/2010).

administrativa ganha contorno de verdade, pois o próprio Manual assim destaca num determinado trecho:

No plano prático, aconselha-se às comissões disciplinares a fazer uso dos conceitos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, para o preenchimento do conceito do tipo indisciplinar previsto no art. 132, IV, mas com a recomendação de não enquadrarem a conduta tão-somente nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei nº 8.429/92, posto ser norma voltada às sanções civis dos agentes públicos pela prática de ato de improbidade.

Enquadrar a conduta apenas nos referidos dispositivos poderia ensejar a necessidade de manifestação do Ministério Público ou do Poder Judiciário acerca da configuração ou não da prática de ato de improbidade administrativa, a despeito da efetiva independência das instâncias civil e administrativa (Brasil, 2022, p. 237).

Não há, é claro, algo deliberado para prejudicar o servidor investigado, mas ocorre uma quase que invisível concatenação de forças, uma hora advindas da legislação, outra da doutrina, como o exemplo mostrado acima, por vezes vêm do judiciário, sem que se combine entre eles isso.

É óbvio que se deve investigar e punir as situações de corrupção comprovada, mas no caso particular do Brasil a corrupção é vista como o principal mal, ademais, muitos a concebem como se fosse uma jabuticaba brasileira. E ainda serve como discurso contra grupos opositores políticos, principalmente de esquerda. Nesse caldo envolvendo a corrupção no Brasil, um grau de abstração elevado, como aquele observado nas situações de improbidade administrativa, só torna os números de PADs, cujo motivo seja a corrupção, um pouco mais desafiadores em sua interpretação.

2.1.3 O PAD, a Vontade de Poder e Neoliberalismo

O PAD, pelo menos nos moldes da categoria 'verdade' analisada por Foucault, não possui uma exatidão tão fechada assim como a princípio parece ser; mas resulta de um embate de forças que faz lembrar a teoria das forças de Nietzsche. Por exemplo, em diversos trechos da obra 'Assim Falou Zaratustra', Nietzsche explora a ideia de "vontade de poder" como uma força fundamental que impulsiona a vida e

se manifesta em diferentes formas. A interação dessas vontades de poder molda o mundo e os indivíduos.¹⁴

Amontoam-se casos e mais casos em que, tiranicamente, o instrumento foi utilizado como instrumento de perseguição. Caberia numa outra pesquisa o elencamento de casos transitados em julgado nesse sentido. Porém, já aqui é possível relacionar tal conjunto de fatos a essa ideia nietzschiana, em que, como veremos mais à frente, há possibilidade de também haver tal característica no neoliberalismo; a nível de indivíduo isso aflora com sobras.

A vontade de potência é o conceito central na teoria das forças de Nietzsche. Ele vê o mundo como um jogo dinâmico de forças em constante conflito e transformação, onde a vontade de potência é a força motriz por trás de todas as ações e fenômenos.

Cada ser, cada entidade, cada ideia possui sua própria vontade de potência, buscando se expandir, se afirmar e superar outras forças. A vida, para Nietzsche, é essa luta incessante por poder, essa dinâmica de forças em constante movimento e transformação. A moral, a cultura, a política, a arte, tudo pode ser interpretado como manifestação dessa luta de forças.

Ademais, na obra 'Genealogia da Moral', Nietzsche investiga a origem dos valores morais e sugere que eles são produtos de relações de força entre diferentes grupos sociais. A moral não é algo universal e imutável, mas sim resultado de lutas e dominações.¹⁵

Por fim, Nietzsche critica a filosofia tradicional e propõe uma nova perspectiva baseada na ideia de forças. Ele questiona a noção de verdade absoluta e defende que o conhecimento é perspectivista, ou seja, depende da posição de quem o produz.¹⁶

O PAD, nessa perspectiva, poderia ser tanto o resultado da luta entre forças quanto um instrumento de força em determinada luta. Quem seriam os 'fracos' em um modelo neoliberal? Os próprios servidores públicos.

¹⁴ NIETZSCHE, Friedrich. Assim Falava Zaratustra. In: Ateus.net. Disponível em: <https://ateus.net/artigos/filosofia/assim-falava-zaratustra>. Acesso em: 4 ago. 2024. Capítulo: Da vitória sobre si mesmo.

¹⁵ NIETZSCHE, Friedrich. Genealogia da moral. Tradução, notas e posfácio de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.p. 64.

¹⁶ NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. Além do bem e do mal. Tradução de Márcio Pugliesi. Curitiba: Hemus, 2001.p.12.

Na administração pública, houve a transição da burocracia para o gerencialismo. No entanto, mesmo com essa mudança visando um projeto e um programa mais benéficos, o Estado tem sido cooptado por outras forças, que trazem em seu cerne o modelo neoliberal de pensamento.

Mesmo em mudanças benéficas, é possível fazer ajustes. E por que utilizamos o termo 'ajustes' em vez de 'mudança de paradigma'? Porque ajustar, na atualidade, algo cujo cerne carrega influências poderosas do modelo neoliberal, que dita as regras do jogo em diversas frentes, exige um esforço considerável. Se bem-sucedido, esse esforço talvez possa ser comparado a uma mudança de paradigma.

E qual mudança é abordada especificamente nesta pesquisa? A redução das demissões de servidores públicos e o consequente fortalecimento da estabilidade, além da potencial diminuição do sucateamento e da fragilização das políticas públicas.

Na administração pública, transformações abruptas são raras, pois até mesmo as mudanças lentas podem sofrer duras represálias contra aqueles que as implementam. No entanto, sejam lentas ou abruptas, as mudanças não devem ser condenadas de antemão, sem ao menos serem debatidas, exceto, é claro, quando se trata de apologias a atrocidades ou fenômenos definidos como crimes no ordenamento jurídico.

As comissões permanentes instaladas refletem a infraestrutura criada para aguardar o próximo indivíduo a ser convidado a prestar esclarecimentos. As leis positivam as hipóteses que preveem o descumprimento da norma. Os juízes decidem, sem interferir no mérito administrativo. A doutrina apresenta princípios e ideias que explicam a infraestrutura e a transformam.

Sem que haja combinação prévia, o sistema funciona de forma legítima. A imprensa continua fazendo apelos importantes e persistentes por maior punição e menor gasto público. A vigilância aumenta, chegando a um ponto em que há controle interno, externo e até mesmo auxílio ao controle externo.

Com a pressão para reduzir gastos, o número de servidores diminui e, com isso, a qualidade do serviço também. Chega-se ao ponto de um servidor ter que fiscalizar diversos contratos administrativos. O mercado, então, oferece a solução: a terceirização, argumentando que se obtém o mesmo serviço por um custo menor. No entanto, enquanto as relações de poder não resolvem as questões da terceirização, o servidor teme responder a um PAD por alguma falha cometida ao fiscalizar vários

contratos simultaneamente, o que aumenta o risco de erros graves. Esse é apenas um exemplo de como as diversas instâncias se relacionam. Assuntos complexos exigem soluções complexas.

O trabalho científico, que não representa uma verdade absoluta, mas sim o que é considerado mais aceitável atualmente na construção do conhecimento, também se baseia em argumentos e na tentativa de convencimento, assim como a ciência política. Portanto, apresentamos aqui uma exposição de teorias e motivações já pensadas por outros autores, que este trabalho adapta à temática proposta, seguindo as 'regras do jogo' da ciência. 'Jogo', aqui, significa que a presente pesquisa está trabalhando de acordo com as regras vigentes para a construção ou reconstrução do saber e do poder.

A globalização e a lógica neoliberal conduzem a um mundo 'ingovernável', no qual o Estado perde sua capacidade de integrar as diferentes dimensões da vida coletiva, tornando-se mais um agente em busca da maximização de seus resultados. Relembramos alguns exemplos concretos dos impactos socioambientais negativos do neoliberalismo, com ênfase nos danos ambientais. Os desastres de Mariana, Brumadinho e Maceió ilustram bem as consequências da busca pelo poder no contexto neoliberal.

Mariana (2015): O rompimento da barragem de Fundão, operada pela Samarco (controlada pela Vale e BHP Billiton), liberou milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração, devastando o Rio Doce e comunidades ribeirinhas. A busca pela maximização de lucros e a fiscalização deficiente foram fatores que contribuíram para o desastre.

Brumadinho (2019): Outro rompimento de barragem da Vale, em Brumadinho, resultou em centenas de mortes e danos ambientais extensos. A pressão por resultados financeiros e a negligência com a segurança foram apontadas como causas.

Maceió (colapso do solo): A exploração de sal-gema pela Braskem em Maceió levou ao afundamento de bairros inteiros, deslocando milhares de pessoas. A falta de planejamento e a priorização do lucro em detrimento da segurança da população foram evidentes.

A ferocidade da força neoliberal é avassaladora. Vidas perdidas, facilmente quantificáveis, foram observadas nos desastres em Minas Gerais. Mas indivíduos,

instituições e países são impactados silenciosamente todos os dias, sem que se perceba claramente essa força em ação.

Outro exemplo é o aumento do desmatamento na Amazônia, impulsionado por políticas neoliberais, como a redução da fiscalização ambiental e os incentivos à agropecuária extensiva. A busca por lucros rápidos com a exploração de recursos naturais tem um custo ambiental imenso.

A precarização do trabalho e os impactos na saúde, com condições de trabalho inseguras, flexibilização das leis trabalhistas e terceirização, podem levar a condições de trabalho precárias e ao aumento de acidentes de trabalho, como observado em diversos setores, da construção civil à mineração.

O neoliberalismo também tende a aumentar a desigualdade social, concentrando renda e recursos nas mãos de poucos. Isso pode gerar conflitos socioambientais, como a disputa por terras e recursos naturais entre grandes empresas e comunidades tradicionais.

A privatização de serviços essenciais, como água e saneamento, pode levar ao aumento de tarifas e ao acesso desigual, especialmente para a população de baixa renda. A busca por lucro pode se sobrepor ao direito humano à água e ao saneamento básico.

Mecanismos de mercado, como o comércio de carbono e a "compensação ambiental", podem permitir que empresas continuem poluindo em troca de pagamentos, em vez de reduzir efetivamente suas emissões e impactos ambientais. Isso pode levar à perda de biodiversidade e à degradação de ecossistemas. Esses exemplos demonstram como o neoliberalismo, ao priorizar o lucro e o mercado em detrimento da regulação e do bem-estar social e ambiental, pode gerar impactos negativos significativos. É fundamental buscar alternativas que priorizem a justiça social e a sustentabilidade ambiental no desenvolvimento.

O modelo neoliberal, em sua exaltação da concorrência, deixa na miséria grande parte da população, tanto no Brasil quanto em outros países, como os Estados Unidos. Lá, o encarceramento em massa funciona como uma política social extremamente eficiente para impedir a expansão de direitos fundamentais e, consequentemente, a inclusão dessas camadas sociais na concorrência. Ou seja, essas pessoas sequer conseguem participar da concorrência, e aquelas que conseguem já começam em desvantagem, conforme trecho trazido por Danin (2017):

Gueto como prisão étnico-racial: põe na gaiola um grupo desprovido de honra e amputa gravemente as chances de vida de seus membros a fim de assegurar ao grupo dominante monopolização dos bens e das oportunidades materiais (Danin, 2017, p. 129-130).

A força neoliberal mascara as novas formas de escravidão debaixo do manto da concorrência e do modelo de mercado, ou seja, possivelmente um delegado de polícia ficaria atônito, sem muito o que fazer, caso algum indivíduo o procurasse dizendo que sofre uma espécie de escravidão, a pobreza, pois não tem acesso aos meios básicos para sobrevivência. No máximo, ele desejaria boa sorte nessa jornada da vida.

Na obra 'A Classe Média no Espelho' é detalhado o *modus operandi* das relações de poderes da financeirização no submundo da ilegalidade. Frisa-se que naquela obra é deixado claro que não se trata de uma situação concreta X de um ator Y, mas de um compilado de narrativas que formavam um tipo ideal.

Pois bem, ali foi narrado que os bancos são quem comandam a cadeia da economia, por vezes por caminhos tortuosos, por exemplo, por meio da compra de decisões judiciais, imprensa e políticos (Souza, 2015, p. 170).

A força descomunal do neoliberalismo age tanto de forma sutil quanto evidente; não se constrange com os problemas que cria, pois utiliza a biopolítica com maestria, apresentando dados estatísticos frios, sem considerar o impacto na vida real, que é gradualmente minada pela voracidade neoliberal.

O PAD surgiu em um contexto em que o neoliberalismo estava em pleno desenvolvimento, com a implementação de reformas liberais nos anos 1990, focadas na abertura comercial, desregulamentação econômica e privatizações, ocorrendo sem muitos obstáculos.

A sanha avassaladora do neoliberalismo em desmontar o Estado será discutida mais adiante. Isso envolve a ideia simplista de que o mercado é o melhor modelo para o serviço público. Por ora, defendemos que, se o neoliberalismo é um modelo de pensamento que molda a sociedade, o PAD não escaparia dessa influência.

O neoliberalismo defende, entre outras coisas: a privatização de serviços públicos, como saúde e educação; a desregulamentação do mercado de trabalho, levando à precarização; a adoção de políticas de austeridade, com cortes em gastos

públicos em áreas como saúde e educação; e a valorização da meritocracia e do individualismo, responsabilizando os indivíduos por seus próprios problemas.

O PAD afeta a estabilidade no serviço público não apenas pelo elevado número de expulsões, que será observado nos capítulos 2 e 3, mas também pelas relações de poder construídas por meio da nova subjetivação implementada com a mudança de rumo no serviço público, sob a influência neoliberal.

O serviço público, em sentido amplo, tem como chefe o presidente da república ou o líder político da nação com outra denominação. Os rumos políticos são definidos por esses atores de poder. O neoliberalismo se expande livremente nesse espaço do poder público, como ilustra o seguinte trecho de uma entrevista com a autora Wendy Brown:

A captura da democracia por parte do neoliberalismo supõe um problema grave. Reina a certeza, entre os intelectuais neoliberais e os políticos, de que os mercados decidem melhor que as pessoas. As democracias, pois, devem se limitar a encontrar o melhor gestor dos mercados que engloba um país. Assim, não deve nos surpreender uma das tendências mais claras dos quarenta anos de desdobramento do neoliberalismo: cada vez mais empresários entram na política, persuadindo a população de suas capacidades com base em sua experiência nos negócios. Trump, sem dúvida, encarna isso como ninguém. Apresenta-se dizendo: “Sou o melhor negociador. Sei fechar acordos melhor que ninguém. Convém recordar que o primeiro-ministro da Tailândia, nos anos 1990, autoproclamou-se literalmente o Diretor Executivo (CEO) da Tailândia. E não disse isto brincando (Brown, 2017, p. 1).¹⁷

A concorrência entre indivíduos tem sido uma característica marcante do modelo neoliberal e, conseqüentemente, do serviço público, que segue a racionalidade de mercado, como veremos mais adiante, ao analisarmos algumas ideias da obra 'A Nova Razão do Mundo', de Dardot e Laval.

Não seria absurdo imaginar que a concorrência entre colegas de trabalho pudesse levar a uma demissão, eliminando um concorrente permanente na carreira. Além disso, em muitos planos de cargos e carreiras, o PAD já é utilizado como um dos critérios que desclassificam um candidato na progressão da carreira, ou seja, criam-se efeitos de verdade sobre o indivíduo processado, a ponto de retirá-lo da disputa pela ascensão, mesmo que temporariamente.

¹⁷ BROWN, Wendy. Neoliberalismo. “Estamos diante de um novo capítulo”. Entrevista com Wendy Brown. Instituto Humanitas Unisinos - IHU, 2017. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/noticias/554090-para-compreender-o-neoliberalismo-alem-dos-cliches>. Acesso em 06/08/2024.

Dardot e Laval, citados por Oliveira¹⁸, em um ensaio primoroso, já afirmam na introdução da obra 'A Nova Razão do Mundo': 'A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação' (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

Essa rivalidade criada pela subjetivação chega a lembrar o instituto da 'lettre de cachet', uma ordem real na França do século XVIII que determinava a prisão de pessoas por diversos motivos. Com o tempo, essa prática se tornou um sistema de controle dos indivíduos uns sobre os outros, como explicado por Foucault na obra 'A Verdade e as Formas Jurídicas':

"A primeira greve da história da França que pode assim ser caracterizada foi a dos relojoeiros, em 1724. Os patrões relojoeiros reagiram a ela localizando os que eles consideravam líderes e em seguida escreveram ao rei solicitando uma lettre-de-cachet que foi logo enviada. Algum tempo depois o ministro do rei quis anular a lettre-de-cachet e libertar os operários grevistas. Foi a própria corporação dos relojoeiros que então solicitou ao rei que não libertasse os operários e fosse mantida a lettre-de-cachet" (Foucault, 2022, p. 97).

Obviamente, o trecho acima se refere a um período anterior ao neoliberalismo, mas, como veremos, a realidade atual não difere muito do fato narrado, devido à vontade de poder neoliberal, que ultrapassa todos os limites razoáveis para se consolidar como modelo normativo da sociedade.

Além de poder ser fruto da concorrência, a demissão é a possibilidade mais evidente quando o modelo de mercado é instaurado nas relações de trabalho do serviço público. A iniciativa privada tem na desregulamentação do trabalho um de seus principais objetivos. Quando tudo imita o mercado, o que esperar de um serviço público que gradualmente absorve ideias, conceitos e práticas mercadológicas, como o benchmarking, o gestor, o networking, o empreendedor de si mesmo, etc.? Não há aqui uma objeção extrema a essas expressões, mas elas são mencionadas para evidenciar a imitação do modelo de mercado no setor público.

Recentemente, o INSS quase entrou em colapso devido ao congelamento de concursos públicos e à corrida pela aposentadoria de muitos servidores que, com

¹⁸ OLIVEIRA, Thiago Silva Freitas. A racionalidade neoliberal e a lógica concorrencial na educação. Filosofia e Educação, Campinas, SP, v. 15, e023012, 2023. ISSN 1984-9605. DOI: 10.20396/rfe.v15i00.8664103. p. 5. Acesso em 28/08/2024.

razão, não queriam ser prejudicados pelas novas regras previdenciárias que estavam por vir. Esse exemplo ilustra como o neoliberalismo cria crises e se beneficia delas.¹⁹

O modelo de mercado se expande em muitas esferas (como no caso das apostas, em que a lógica da oferta e da procura não se aplica ao objeto em si, como no chamado 'mercado de escanteios'). O serviço público também se torna um local privilegiado para a disseminação de ideias neoliberais.

Assim, a concorrência e a imitação constante do modelo de mercado não são incompatíveis com o PAD, pois este causa: 1) o aumento da competição dentro das repartições públicas entre os servidores, tanto pelas fases do próprio PAD em sentido amplo, como a investigação, o inquérito e o indiciamento, quanto por ser um dos impedimentos para a progressão na carreira; e 2) a banalização da demissão em uma esfera que antes tinha a estabilidade como principal característica.

O neoliberalismo surgiu como uma reação ao Estado de bem-estar social, mas posteriormente se expandiu para várias esferas da vida. Nas palavras de Dardot e Laval, 'o neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam uma nova forma de governo dos indivíduos, baseada no princípio universal da competição' (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

A obra 'A Nova Razão do Mundo' oferece uma análise crítica e profunda do papel do Estado na sociedade neoliberal. Os autores, Dardot e Laval, argumentam que, ao contrário do discurso comum que defende a redução do Estado, o neoliberalismo visa transformá-lo para atender a seus próprios fins. Essa transformação ocorre em diversos níveis, conforme detalhado a seguir:

Muitas vezes esquecemos que o neoliberalismo não busca tanto a "retirada" do Estado e a ampliação dos domínios da acumulação do capital, mas sim a transformação da ação pública, tornando o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes às daquelas a que se sujeitam as empresas privadas (Dardot; Laval, 2016, p.17).

Percebe-se, portanto, que o Estado não é eliminado, mas sim transformado de acordo com a lógica do mercado. Retomando a discussão sobre a diminuição do Estado e o projeto neoliberal, toda essa superestrutura, juntamente com as ideias econômicas ortodoxas, contribui para formar a opinião de que os conceitos

¹⁹ ANDRADE, Daniel. *Neoliberalismo e suas definições no Brasil*. YouTube, 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=A_xODsioGZg&list=PPSV. Acesso em: 9 ago. 2024.

implementados pelo mercado são superiores aos vigentes no Estado. Isso, ao mesmo tempo em que facilita a transferência de parte do Estado para a iniciativa privada, também faz com que o que resta do Estado se torne cada vez mais semelhante ao mercado, sem mencionar o contínuo e ameaçador sucateamento que ocorre.

Em um fragmento textual esclarecedor, o autor Silva fornece exemplos de como o Estado, por meio dos servidores públicos, adotou o ideário neoliberal:

[...] No que diz respeito especificamente ao Estado, a governamentalidade neoliberal acarreta uma transformação da mentalidade dos burocratas, que deixam de se entender como servidores públicos encarregados da administração do “bem comum”, para se entenderem como gestores, sujeitos empresariais ou como agentes interessados (stakeholders) responsáveis em relação ao mercado e a seu sucesso pessoal. Em suma, é nesses termos que se pode dizer que o neoliberalismo é uma tecnologia de governo. (Silva, 2018, p. 15) Grifou-se.

A reestruturação do Estado ocorre tanto externamente (privatizações) quanto internamente (adoção de mecanismos de avaliação e regulação inspirados na lógica empresarial), além de 'mobilizar novos instrumentos de poder' (Dardot; Laval, 2016, p. 272).

A parte externa se encontra nas reformas ocorridas nos anos 90, cujos impactos ainda são sentidos hoje pelos danos ambientais causados, como as tragédias em Minas Gerais e o rebaixamento do solo em Maceió. Apesar desses exemplos concretos, a imagem do serviço público tem sido apresentada como algo negativo, em parte devido ao sucateamento, praticado desde o surgimento das ideias neoliberais, como o PDV (Programa de Demissão Voluntária), e em parte pela ampla disseminação de ideias que enaltecem o modelo de mercado, como a máxima de que 'se é gratuito, não presta'. Ou, nas palavras dos autores:

[...] O desprezo pelos agentes de base dos serviços públicos, os baixos salários pagos a eles, mas também a falta crônica de meios e pessoal à disposição desses mesmos serviços, sem falar das campanhas midiáticas contra a gestão burocrática e o “peso dos impostos”, contribuíram muito para a desvalorização daquilo que dependia da ação pública e da solidariedade social [...] (Dardot; Laval, 2016, p. 273).

Isso não deixa de ser relações de poderes e que são, com licença do pleonismo, tão poderosas que se requer uma reação à altura para o serviço público não colapsar, tal como visto com o famigerado teto de gastos de Temer.

A parte interna, sem dúvidas, chega ao PAD não só por pertencer ao contexto histórico das reformas, como também pelo seu aumento quantitativo considerável à medida que o modelo de mercado foi implementado pelo serviço público. Até porque o Estado 'ele mesmo deve curvar-se às regras de eficácia das empresas privadas' (Dardot; Laval, 2016, p. 274).

A obra 'A Nova Razão do Mundo' também menciona que o Estado só pode alcançar uma harmonia artificial se for submetido a um 'controle extremamente rigoroso' (Dardot; Laval, 2016, p. 274). O PAD faz parte desse controle rigoroso, a ponto de técnicas do Direito Processual Penal serem 'emprestadas' a ele. Além disso, de acordo com a jurisprudência, a demissão não está sujeita à discricionariedade da autoridade, ou seja, na teia de relações de poder, há mais um fator que facilita a demissão do servidor.²⁰

Aliás, esse controle extremamente rigoroso não se aplica à obrigatoriedade de ter um bacharel em Direito na comissão processante, já que essa exigência não existe. Mas o rigor retorna quando se determina que a autoridade que tomar conhecimento de um ilícito deve iniciar uma investigação, sob pena de prevaricação. E assim por diante. Poderíamos listar dezenas de enunciados, ora jurisprudenciais, ora legais, doutrinários ou midiáticos, que, em última análise, fragilizam mais do que fortalecem o serviço público, devido à redução do número de servidores e ao processo de subjetivação imposto ao serviço público por meio das relações de poder descritas.

Em suma, há amplo suporte teórico e prático para o que afirmamos aqui, desde o uso de vocabulário sofisticado (governança, Nova Gestão Pública, etc.) até a gestão do Estado como se fosse uma empresa. Esses elementos ajudam a entender como o Estado, gradualmente, se transforma em uma entidade semelhante a uma empresa. Em síntese, sob a lógica neoliberal, o Estado internaliza a competitividade, relativiza o bem comum e se torna parte do mercado global, contribuindo para a consolidação da racionalidade neoliberal em todas as esferas da vida.

Por que o PAD estaria fora desse processo se a lógica da competitividade se sobrepõe até mesmo à ideia do bem comum? A resposta é que ele não está fora

²⁰ Súmula 650 do STJ - A autoridade administrativa não dispõe de discricionariedade para aplicar ao servidor pena diversa de demissão quando caracterizadas as hipóteses previstas no art. 132 da Lei n. 8.112/1990. Disponível em <<https://www.stj.jus.br/publicacao-institucional/index.php/sumstj/article/download/12311/12416>> Acesso em 12/08/2024.

desse processo e pode ser mais um instrumento, além dos PDVs, das reformas previdenciárias, do congelamento de concursos simultâneo à aposentadoria de servidores, do teto de gastos, das privatizações, etc., para fragilizar o servidor público e, conseqüentemente, o serviço público.

Por fim, traçando um paralelo entre o encarceramento em massa, que surgiu no período neoliberal, e o aumento considerável de processos administrativos disciplinares, podemos dizer que uma das possíveis causas para o primeiro, uma resposta contundente das autoridades ao descontentamento da população com a segurança pública, se assemelha a uma das possíveis causas do segundo: uma resposta contundente do Estado aos insatisfeitos com a corrupção, por exemplo, aumentando o número de PADs e de indiciados (Danin, 2017, p. 130).

2.2 Relações de Poder

Na seção anterior, entendemos um pouco sobre as questões macro, que moldam as condutas dos servidores e decidem seu destino. Nesta, continuaremos a analisar as relações de poderes e, por vezes, precisaremos ilustrar com exemplos que remetem ao micro, mas na perspectiva de que o micro é do jeito que é por causa do macro. Mas, apesar de adentrar numa análise de alguns por menores, não avançaremos neles porque o intuito é apenas situar o leitor na atmosfera do serviço público no momento.

2.2.1 Micro Relações de Poderes e Direito Administrativo Sancionador

As relações de poder condicionam a realidade de várias formas, ou seja, não se pode fugir da ideia de um projeto de poder envolvido em questões diversas, e a administração pública não escapa disso; pelo contrário, é possivelmente o *locus* primordial da influência dos tomadores de decisão, tanto internos quanto externos a ela.

A lei dá margem de discricionariedade para aplicação de algumas sanções, mas, em relação a outras, como as capitais, muitos intérpretes acreditam não haver.

Há quem defenda que na avaliação das penas, abarcando-se aqui todas elas, capitais ou não, ocorreria ato vinculado, como destaca Gontijo²¹ apud Carvalho Filho:

[...] A avaliação conferida ao administrador para aplicar a punição não constitui discricionariedade porque, nessas hipóteses, não há propriamente um juízo de conveniência e oportunidade, uma vez que a Administração deve formar sua convicção com base em todas as evidências, informações constantes do processo administrativo, de forma que sua decisão estará vinculada a elas. Segundo o autor, a aplicação da sanção, ao final, deve considerar todos os elementos referentes ao ilícito funcional apurado, de forma que a sanção imposta se adeque perfeitamente à conduta infratora (princípio da adequação punitiva ou princípio da proporcionalidade) [...] (Melo, 2021, p. 7).

Enquanto há pouca margem para discricionariedade ou nenhuma quando da aplicação da pena de demissão, já se observa o risco de haver uma maior em outros cenários, como na interpretação da infração administrativa mediante capitulações não tão exatas como aquela da improbidade administrativa, mencionada anteriormente.

Além de ser uma fragilidade por si só, a capitulação jurídica de algumas infrações carrega um teor de abstração considerável. Um exemplo disto é o inciso IX do Art. 117 da Lei 8.112/90, que diz: “valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública”. A dignidade da função pública é difícil de ser identificada, como no exemplo da portaria nº 2.1YY/20XX do Ministério, que foi publicada determinando a demissão de servidor por ser flagrado dirigindo alcoolizado com a farda de sua instituição. A esfera judicial, contudo, entendeu de forma diferente e resolveu anular a decisão administrativa, concedendo a segurança ao demandante.

Nesta mesma capitulação jurídica, mas oriunda de outro Ministério, foi publicada a Portaria 1.6YY de 20XX determinando a demissão de um servidor. Ou seja, em uma observação ligeira, notaram-se punições capitais utilizando-se capitulações não tão precisas. Na última situação, não houve pesquisa para sabermos o desfecho no judiciário, por ser recente, mas sinaliza a existência de punições

²¹Citação contida no texto de MELO, Amanda Patrícia Sousa Dutra, CASTRO, José Ernane Barbosa, BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. *Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão*. Brasília: Repositório de Conhecimento da CGU, 2020. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64488/6/Dosimetria_Sancoes_Adm_Disciplinares.pdf> Acesso em 28/08/2024.

calçadas em solo frágil, o que pode sinalizar a fragilidade do servidor em meio ao descrédito do serviço público.

O que se percebe é um duplo prejuízo para o servidor. Primeiro, ele é julgado por vezes por normas abertas e, segundo o julgador, na esfera administrativa não possui discricionariedade (quando a interpretação concluir que se amolda tal conduta à norma) para aplicar a punição com base na norma aberta. Isso leva os servidores a adotarem uma cautela exagerada em suas atividades, como se estivessem constantemente sujeitos a sanções imprevistas. Essa sensação de vigilância não apenas decorre da legislação, doutrina e jurisprudência, mas também permeia os atos normativos infralegais e locais, moldando o comportamento e as atitudes dos servidores.

Nessa perspectiva de inserção nas relações de poder, a própria ética não passa despercebida, conforme afirma Tugendhat:

Representação qualquer ou indeterminada. Da mesma forma, pressupondo uma pré-compreensão completamente indeterminada, desde o início podemos nos perguntar: por que afinal devemos nos ocupar com a ética? [...] Entre os jovens intelectuais, antigamente havia interesse mais pelas assim chamadas teorias críticas da sociedade. Ao contrário disto, na ética supõe-se uma reflexão sobre valores reduzidas ao individual e ao inter-humano. E teme-se que aqui, contudo não seria possível encontrar nada de obrigatório, a não ser remontando-se a tradições cristãs ou de outras religiões. É o ético, ou então, ao contrário, as relações de poder, que são determinantes na vida social? E estas não determinam, por sua vez, as representações éticas de um tempo? E se isto é assim, ao se pretender lidar diretamente com a ética e não a partir de uma perspectiva de crítica da ideologia, não representaria isto um retorno à ingenuidade hoje insustentável. (Tugendhat, 1996, p. 11-12) grifo nosso.

Nas relações entre os diversos poderes, há uma absorção sutil de práticas que, de alguma forma, refletem nas políticas públicas, uma vez que sua aplicação ocorre muitas vezes com a intervenção de servidores públicos. O saber e o poder estão intrinsecamente relacionados neste delineamento e conformação dos corpos (mente). No Processo Administrativo Disciplinar (PAD), a doutrina tem sido uma construtora de verdades por meio do saber, somando-se às esferas citadas anteriormente (Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos de controle etc.) na elaboração de conceitos que influenciam nas ações dos servidores e nas políticas públicas, em geral.

Um exemplo disso, não especificamente relacionado ao PAD, mas que também o impacta, é a doutrina de Maria Sylvia Zanella di Pietro, que ensina que as súmulas vinculantes são equivalentes a fontes primárias do Direito Administrativo. Isso contribui para fortalecer o Judiciário nas relações de poder, uma vez que, na aplicação e interpretação do Direito Administrativo, primeiro são consideradas as fontes primárias, e somente depois as demais.

A doutrinadora mencionada acima poderia se encaixar como um tipo de intelectual específico, uma categoria presente em Foucault, como explicado por Neto (2010):

O intelectual específico, defendido por Foucault, atua em setores determinados, pontos específicos, dominando determinados conhecimentos que põe em ação de maneira imediata, e desta forma opera uma crítica bem elaborada sobre um campo que recobre suas competências, dirigindo-se a problemas específicos, que muitas vezes não são aqueles que se referiam às massas, mas se aproximam deles porque se tratam de lutas reais, materiais e cotidianas, presentes nas condições de trabalho ou mesmo nas situações da vida cotidiana, como, por exemplo, questões relacionadas à moradia, ao hospital, ao asilo, ao laboratório, à universidade, às relações familiares ou sexuais. Ou seja, o intelectual específico age sobre problemas muito bem definidos, graças a seus conhecimentos múltiplos, o que nos permite ver o intelectual escritor desaparecendo como figura principal, e, em contrapartida, o professor e a Universidade aparecendo, talvez não como elementos principais, mas como “permutadores”, pontos de cruzamento privilegiados, onde aparece a possibilidade da produção de “vínculos transversais de saber a saber, de um ponto de politização a outro”, de modo que “juízes e psiquiatras, médicos e assistentes sociais, funcionários de laboratório e sociólogos podem, cada qual em seu próprio lugar, e mediante intercâmbios e apoios, participar de uma politização global dos intelectuais”. Temos, então, um intelectual que é capaz de utilizar criticamente suas competências no trato de problemas específicos, sendo que sua função política é a produção da verdade, algo que, para Foucault, está totalmente relacionado com o poder e suas relações. (Neto, 2010, p. 1). (Grifou-se).

A doutrina, por ser uma das fontes do Direito Administrativo, tem papel preponderante na interpretação da lei. A Lei 8.112/90 elenca algumas situações que acarretam pena de demissão. Uma delas é o abandono de cargo. A doutrina contida no Manual de PAD da CGU traz um trecho em que afirma que, mesmo que haja uma ausência para projetos pessoais, essas não justificam pela submissão do interesse particular ao coletivo:

No entanto, a ausência para atuar em projetos pessoais ou motivos de foro íntimo não afastam a intencionalidade da infração disciplinar, pelo contrário, demonstram indevida sobreposição de interesses pessoais sobre o público,

reforçando a caracterização do abandono do cargo (Manual do PAD²², 2022, p. 225).

Todavia, não se pode confundir o interesse primário, que é o interesse público, com o interesse secundário, estatal,²³ pois fazendo isso corre-se o risco de, no caso dos PADs, esses serem utilizados para perseguição dos servidores, e a consequente fragilização do Estado, dentre outros fins.

Continuando as exemplificações hipotéticas, mas nem tanto, um projeto pessoal de uma professora, que resolve se capacitar fora de seu país, trará benefícios aos seus alunos, ao corpo da sociedade, e mesmo ela preenchendo a lacuna da ausência em outros dias e horários, seria razoável a demissão? Certamente não, mas aconteceu um caso assim e a professora foi demitida. Tendo, após a repercussão do caso, sido a decisão anulada pela CGU.

A situação relatada acima faz lembrar que houve a contrariedade daquela máxima que está em voga nas organizações públicas de que o que importa são os resultados. Ora, a busca pelos resultados, tão enaltecida, parece que no dia-a-dia encontra alguns limites.

Outro caso verídico, que apesar de não ter culminado em PAD, ilustra bem a ideia que se quer transmitir: um servidor recebia bolsa de estudo de mestrado de um Ministério Público Estadual, órgão reconhecidamente de controle; pois bem, esse mesmo servidor é aprovado em um concurso para um órgão também estadual e do mesmo Estado e, além disso, de controle também. É razoável a devolução da bolsa, haja vista o interesse público não ser infringido, vez que a atuação do servidor continuaria ocorrendo no seu Estado e num órgão também de controle? Certamente que é no mínimo questionável. O servidor devolveu o dinheiro, recorreu administrativamente, mas viu a decisão ser mantida.

Então, há, em nome do interesse público, medidas que são tomadas, mas que, se forem passar uma lupa, nem sempre o interesse primário estará sendo seguido, mas tão somente o secundário, ou seja, de um determinado órgão.

²²Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68219/10/Manual_PAD%20_2022%20%281%29.pdf>. Acesso em 27/03/2024.

²³Disponível em : <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/o-que-se-entende-por-interesse-publico-primario-e-secundario-no-direito-administrativo-fernanda-carolina-silva-de-oliveira/2244872>>. Acesso em 27/03/2024.

Mas as relações de poder não se assentam apenas no intento punitivo, há também ocorrências benéficas ao servidor por parte da doutrina, legislação, jurisprudência e imprensa. Um exemplo trazido da doutrina é que no Manual da CGU de 2022, em sua página 240, ao se debruçar sobre a infração de evolução patrimonial incompatível do servidor, ela isenta de migração para a esfera disciplinar as inconsistências fiscais irrelevantes.

A legislação, bem como as demais forças dessas relações de poder, vez por outra, traz considerações que podem beneficiar a pessoa do servidor. Um exemplo é a lei de introdução às normas do direito quando, em mudança que remonta a 2018, ela trouxe a possibilidade de os órgãos de controle e jurisdicionais, ao interpretarem o Direito Administrativo, levarem em conta as ‘consequências práticas’: ‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.’²⁴

Esse trecho dialoga com o que tentamos dizer aqui nesta pesquisa quando mencionamos que as políticas públicas são realizadas por servidores cuja taxa de crescimento numérico total tem caído ao longo dos anos²⁵ devido talvez ao enxugamento da máquina estatal. Uma decisão demissional traz consequências práticas importantes tanto pelo custo do Estado quanto pelo avanço do descaso na oferta de políticas públicas aos mais necessitados da sociedade.

Mas, já que o escopo deste trabalho são as relações de poder, faz-se pertinente o seguinte comentário sobre esse trecho também sob o prisma negativo, ruim, às políticas públicas. Essa certa limitação do poder controlador e jurisdicional poderá impedir as poucas alternativas dos usuários ao ter um serviço ou produto negado pelo administrador público, por exemplo, em casos em que remédios caros são conseguidos via poder judiciário. Isso nos lembra medidas de contenção de gastos apregoadas por muitos. Lembrando que tal alteração legislativa se deu no período do governo Temer.

²⁴ Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em 16/04/2024.

²⁵ Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal. (2020, Junho 9). Número de servidores no Brasil está abaixo da média da OCDE. CONDSEF. Disponível em: <<https://www.condsef.org.br/noticias/numero-servidores-brasil-esta-abaixo-media-ocde>>. Acesso em: 17/04/2024.

A jurisprudência tem funcionado como uma camada a mais na disciplinarização dos servidores, mas acontece vez ou outra uma decisão que beneficia o servidor frente à sanha persecutória administrativa:

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o advogado do investigado, igualmente, possui direito de acesso amplo aos procedimentos investigativos para o fim de exercer o direito de defesa, conforme Súmula Vinculante nº 14: “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.” (Manual CGU, 2022, p. 46).

Nesta seção, utilizamos essas instâncias denominando-as de atores das relações de poderes: a própria administração, a doutrina, a jurisprudência, a imprensa, a sociedade e o próprio servidor. Exemplos de cada instância dessa não faltam, mas para evitar alongamentos desnecessários, limitar-nos-emos a elencar apenas esses exemplos.

Segundo a Lindb, a administração não poderá rever seus próprios atos, utilizando assim a autotutela, caso vá de encontro às orientações gerais, que são as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial, ou administrativa majoritária (§Ú do art. 24 da Lindb). Nota-se aqui uma aproximação entre a legislação e a doutrina mencionada de Di Pietro no sentido de tornar a jurisprudência uma fonte primária.

A fonte primária do Direito Administrativo é a lei em sentido amplo. Em sendo primária, tem prevalência sobre as secundárias. As fontes secundárias não contrariam a fonte primária e não vão além, ela integra.

O art. 16 do decreto 9.830/2019, que regulamenta a Lindb, permite que haja a aplicação do instituto da atenuação na aplicação de sanções a agentes públicos. Porém, nas penas capitais, isso não deve ocorrer, segundo a jurisprudência.

As mudanças trouxeram a vinculação das decisões judiciais em alguns casos devido aos efeitos vinculantes, o que afetou a classificação entre fontes primárias e secundárias. Maria Silvia Di Pietro pensou que existiam fontes supranacionais (normas que se originam fora do país, por exemplo, princípios jurídicos gerais ou supranacionais) e as nacionais (fontes formais {constituição, leis, regulamentos, ou seja, lei em sentido amplo} são aquelas que produzem o direito, ademais, a jurisprudência que vincula a autuação administrativa também o é, pois

gera também o Direito Administrativo. Já as fontes materiais também criam o direito, mas enquanto ele é aplicado, ou seja, enquanto aplica, vai produzindo (doutrina, costumes, jurisprudência e Princípios).

As fontes formais jurisprudenciais são: sentenças com efeito erga omnes nas ações coletivas, na ação popular, na ação civil pública, no mandado de segurança coletivo. 2º as Súmulas de efeito vinculante; 3º as teses de repercussão geral. O que tornou essa mudança doutrinária foram as mudanças da sociedade e as mudanças do judiciário. A lei possui alguns dispositivos, que ao lado da jurisprudência e da doutrina, perfazem uma engrenagem um tanto quanto severa, que deixa o servidor prestes a sentar na cadeira do 'réu', como no caso em que ela dispõe que, caso uma autoridade tenha o conhecimento de infração administrativa, ela é obrigada a promover a apuração imediata, mediante sindicância ou PAD.

Contudo, há sistemas de processamento disciplinar mais rigorosos que o brasileiro, por exemplo, o sistema hierárquico²⁶: o poder disciplinar é exercido exclusivamente pelo hierarquicamente superior àquele que está sendo julgado, admitindo assim o instituto da "verdade sabida". Na verdade sabida, há o conhecimento pessoal e direto da infração administrativa pela autoridade superior, que desde logo já aplica a pena (não respeita contraditório e ampla defesa).

Já o Sistema da jurisdição completa é aquele cuja falta do servidor e a pena a ele aplicada são estritamente estabelecidas pela lei. Caberia apenas ao órgão de jurisdição.

O Sistema misto (jurisdicionalização moderada): é o sistema adotado no Brasil. A pena é aplicada pelo superior hierárquico, mas há intervenção de órgãos / comissões por meio de pareceres, existindo um certo grau de discricionariedade na pena.

Há de se observar que no PAD, segundo o Manual da CGU do ano de 2022, ao citar o MS nº 9.076/DF: "[...] É de rigor assentar, todavia, que isso não significa que todas as providências requeridas pelo acusado devem ser atendidas; ao revés, a produção de provas pode ser recusada, se protelatórias, inúteis ou desnecessárias" (CGU, 2022, p. 16). Nota-se aqui a presença de uma certa discricionariedade, possibilitando a ocorrência de micropoder.

²⁶ FORIGO, Camila Rodrigues. Poder disciplinar da Administração Pública. Disponível em: http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/29513. 2007. p.8. Acesso em: 17 abr. 2024.

No presente trabalho, o foco é nas relações de poder, o que faz com que sejam observadas também as práticas que beneficiam o servidor. Uma das poucas encontradas é que no mesmo Manual foi possível perceber que “[...] o único efeito da revelia no processo administrativo disciplinar... é o da nomeação de defensor dativo, não se reputando como verdadeiros os fatos imputados ao acusado.” (2022, p.16).

Outro exemplo é que, segundo Melo, no cálculo da dosimetria da pena: “[...] caso o resultado da operação não seja um número inteiro, deve-se aproximar para o menor número, a fim de não prejudicar o servidor público [...]” (Melo *et.al.*, 2020, p. 17).

As instâncias do Direito Processual Penal e processual administrativo são por vezes comparadas ao ponto de existirem obras que trabalham em um dos ramos, categorias presentes em um deles, por exemplo, a dosimetria da pena²⁷. Então, não seria um absurdo pensar outros institutos para o PAD, como a aplicação de penas alternativas em substituição às penas expulsivas, além da implementação de soluções consensuais de conflitos adequados ao campo do direito em análise, tais como o acordo de não persecução penal (ANPP), e no âmbito cível, o acordo de não persecução civil (ANPC) e o termo de ajustamento de conduta, esses dois últimos já sendo utilizados em casos de improbidade administrativa. O ANPP e o ANPC adaptados ao campo administrativo, óbvio, recebendo um outro nome.

Daria uma nova pesquisa analisar os casos de demissão decorrente de improbidade administrativa em que houve uma tentativa de aplicação de medidas consensuais antes ou se, por ser ato vinculado (a demissão), houve impedimento nesse sentido.

Analisam-se as semelhanças e diferenças entre o Direito Penal (DP) e o Direito Processual Penal (DPP) e o Direito Administrativo Sancionador, destacando suas interações e implicações na gestão disciplinar no serviço público. Ambos os ramos do direito aplicam sanções para atos ilícitos, mas diferem em aspectos como a natureza das infrações, objetivos das sanções, procedimentos aplicáveis e autoridades competentes.

²⁷ MELO, Amanda Patrícia Sousa Dutra, CASTRO, José Ernane Barbosa, BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares: Advertência e Suspensão. Brasília: Repositório de Conhecimento da CGU, 2020. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>.

Semelhanças entre os dois incluem o objetivo de controle social, a imposição de sanções baseadas na legalidade e tipicidade, e a função de regular comportamentos. Enquanto o Direito Administrativo Sancionador foca em infrações à ordem administrativa com o objetivo de prevenir e corrigir irregularidades, o Direito Penal lida com crimes e contravenções, visando à retribuição, prevenção e ressocialização do infrator.

O Direito Administrativo Sancionador busca seguir boa parte do que aqueles outros dois direitos (DP e DPP) apregoam. Nesse processo, a jurisprudência, a legislação e a doutrina fazem uma conexão ao mesmo tempo que produzem saberes que terão efeitos de verdades.

Ou seja, são mecanismos e instrumentos utilizados em outras áreas do direito, como no Direito Penal, que servem de parâmetro para o direito disciplinar em muitas questões, mas em outras não. O Manual de PAD da CGU na edição 2022 retrata bem, ao explicar a infração de abandono do cargo, como algumas categorias e conceitos são trazidos do Direito Penal:

No que tange à intencionalidade da conduta, cabe à comissão comprovar, além da ausência, a intenção de se ausentar (*animus abandonandi*), a qual pode ocorrer por dolo direto ou eventual, isto é, quando o servidor deseja se ausentar ou, não desejando, assume o risco de produzir o mesmo resultado. No entanto, não se exige a comprovação de que o servidor tencionava abandonar permanentemente o cargo [...] (Manual CGU, 2022, p. 225).

Por outro lado, observa-se que tanto o DP quanto o DPP oferecem instrumentos como a suspensão condicional do processo, transação penal, entre outros, como meios para se atingir o fim da punibilidade, enquanto o PAD tende a não adotar tais medidas na hipótese de sua pena máxima, a demissão.

Isso impacta o número de servidores públicos, a qualidade de vida desses agentes, a própria administração e os administrados. Por exemplo, um servidor “expulso”, em tese, diminui uma tarefa, uma atividade, um projeto, etc. Um servidor demitido impacta no planejamento de provimento de pessoal e na prestação de serviços à sociedade.

Um ponto de interseção importante é a possibilidade de dupla sanção (administrativa e penal) pelo mesmo fato, respeitando limites para evitar o *bis in idem*. O Direito Penal, considerado mais severo por permitir a privação da liberdade, oferece

alternativas como o acordo de não persecução penal (ANPP), uma medida de negociação para evitar a denúncia e possível prisão.

Apesar da influência do DP e DPP, no contexto dos PADs, não são permitidas alternativas como Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para evitar a punição mais severa, a demissão.

Há uma aparente conveniência na aplicação de conceitos penais ao sancionador, dependendo de quando isso convém à administração. Isso se estende à estrutura das comissões de PAD, suas práticas jurídicas e a falta de exigência de título de bacharel em direito para seus membros, sugere uma flexibilidade que pode ser tanto estratégica quanto uma lacuna legislativa.

Questiona-se aqui a coerência de práticas no Direito Administrativo Sancionador em comparação ao Direito Penal, especialmente em relação à ressocialização e às consequências de longo prazo de punições severas, como a demissão, que podem ser comparadas a penas perpétuas proibidas no Direito Penal.

A interação entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador aponta para a necessidade de revisão e maturidade jurídica na aplicação das normas disciplinares, visando ocorrências mais equânimes e justas no contexto disciplinar do serviço público.

O Direito Administrativo Sancionador, o DP e DPP compartilham algumas semelhanças, mas também possuem diferenças significativas. Ambos os ramos do direito estão relacionados à aplicação de sanções em resposta a atos ilícitos, mas se distinguem pelo tipo de infração, pelo objetivo das sanções, pelos procedimentos aplicáveis e pelas autoridades competentes para sua aplicação.

Semelhanças: quanto ao objetivo de controle social - ambos buscam regular o comportamento dos indivíduos e das entidades, impondo normas de conduta e aplicando sanções em caso de descumprimento; quanto à imposição de sanções - tanto no Direito Administrativo Sancionador quanto no Penal, existem previsões de sanções para os casos de violação das normas estabelecidas.

Diferenças: quanto à natureza das infrações: Direito Administrativo Sancionador - trata de infrações à ordem administrativa, relacionadas ao descumprimento de normas regulamentares, licenças, autorizações e outras normativas administrativas; Direito Penal e Processual Penal - Lida com infrações que constituem crimes e contravenções, ou seja, atos considerados ofensivos à sociedade

na totalidade, tendo natureza mais grave. Quanto aos objetivos das sanções - Direito Administrativo Sancionador: As sanções têm por objetivo principal a prevenção e a correção de irregularidades no âmbito da administração pública, buscando assegurar o correto funcionamento dos serviços e a observância das normativas administrativas; Direito Penal: As sanções visam à retribuição, prevenção e ressocialização do infrator, além da proteção da sociedade.

Ainda explorando as diferenças, mas agora quanto aos procedimentos e Autoridades Competentes: - Direito Administrativo Sancionador: Os procedimentos são regidos por leis administrativas específicas e conduzidos por autoridades administrativas, podendo variar conforme a esfera de governo e o setor regulado; - Direito Penal e Processual Penal: Os procedimentos são regidos pelo Código Penal e pelo Código de Processo Penal, envolvendo a atuação do Ministério Público, juízes criminais e outras autoridades judiciárias.

Acerca da dupla incidência ou *bis in idem*: Uma diferença importante é a possibilidade de dupla sanção no âmbito administrativo e penal por um mesmo fato, respeitados certos limites. Enquanto o Direito Penal busca punir e prevenir crimes contra a sociedade, o Direito Administrativo Sancionador pode impor sanções por violações específicas de normas administrativas, mesmo que o fato também configure um crime.

Enquanto o Direito Penal e Processual Penal foca na punição e prevenção de crimes contra a sociedade, buscando a reabilitação do infrator, o Direito Administrativo Sancionador concentra-se em assegurar a conformidade com as normativas administrativas, mantendo aquilo que se entende como o bom funcionamento da administração pública.

O DP e o DPP, como outros, mas em menor grau, contribuem para a interpretação e aplicação do Direito Administrativo Sancionador, principalmente os dois ramos do direito citados são lembrados quando se estuda o PAD. O Direito Penal é considerado por muitos como a última ratio do direito, ou seja, quando os demais ramos não conseguirem ou não se adequarem à solução de uma determinada questão, aplica-se o penal (não como subsidiário automático, pois o princípio da legalidade ainda precisa ser observado). É no Direito Penal que visualizamos bem aquela característica do Estado de ser o monopolizador da violência. Sendo o direito mais violento, esse ramo traz a privação da liberdade como a pena mais severa.

Porém, esse mesmo direito permite, adentrando no campo processual, acordo de não persecução penal, ANPP, que está positivado no código de processo penal, Decreto-Lei nº 3.689/1941, incluído no código pela Lei conhecida como Lei anticrime, Lei nº 3.964/2019. Esse acordo é uma espécie de negociação em que, respeitados alguns critérios, o indiciado consegue se livrar da denúncia, evitando uma possível prisão. Uma medida como essa do ANPP se assemelha às penas alternativas. A pena mais severa do PAD é a expulsão. Mas no PAD não se permite, por exemplo, TACs em casos de demissão. Ou seja, nota-se que no direito mais violento existe uma alternativa para se evitar a punição mais severa. Já no direito sancionador não há.

Apesar de serem ramos distintos, essa observação é pertinente, uma vez que várias categorias, conceitos e ritos do Direito Penal e processual penal foram recepcionados pelo sancionador. A súmula 650 do STJ diz não haver margem de discricionariedade quando a autoridade julga um PAD em que estejam presentes as hipóteses que culminam na demissão. Ou seja, está implícito aqui que não cabem acordos e negociações para evitar a expulsão. Não se está comparando bananas com laranjas, é que na análise das leis, doutrinas e jurisprudência, observa-se que o DP e o DPP fornecem subsídios para interpretação e aplicação do direito sancionador.

Apesar da gama de mandamentos penais e processuais penais aplicados ao Servidor 'por empréstimo' quando esse enfrenta o PAD, não lhe é dada alternativa para escapar da demissão. Não queiramos crer que isso se dá no campo da conveniência, ou seja, quando isso convém, aplicam-se conceitos do Direito Penal, o contrário ocorrendo quando não convém. Mas torçamos que seja uma situação a ser visitada no avançar da maturidade jurídica, com consequências importantes no campo das políticas públicas. Porém, parece haver conveniência, senão vejamos: as carreiras jurídicas são trilhadas por bacharéis de direito, os quais atuam nos mais variados campos desse saber. Por exemplo, em muitos concursos públicos, os editais exigem a chamada prática jurídica. A atividade de um delegado de polícia é aceita como prática jurídica, pois atualmente, para assumir esse cargo, necessita-se do título de bacharel.

Pois bem, as atividades desempenhadas pelas comissões coincidem em boa medida com as características do trabalho de um delegado de polícia, de um promotor de justiça e de um juiz. Mas não é exigido que nenhum membro da comissão

possua tal título. Quis o legislador desengessar o PAD, ou apenas se esqueceu deste detalhe? Acreditamos mais na primeira hipótese, vez que a conjuntura desfavorável ao servidor sinalizava isso.

Por fim, o fato de a ressocialização ser tida como um valor a ser cuidado é desprezado quando alguém que possui uma profissão é privado de realizar aquilo por um determinado tempo ou por tempo indeterminado. Aliás, nesse último caso de tempo indeterminado, pode-se fazer um comparativo às penas perpétuas, as quais são proibidas no Direito Penal, sendo o direito que toma da constituição esse mandamento, mas não o são no administrativo.

Ainda realizando a comparação entre os ramos do direito, percebe-se em algumas situações um maior rigor na esfera administrativa. Por exemplo, na infração de abandono do cargo é prevista uma prescrição de cinco anos quando não houver apuração penal dessa infração. Caso contrário, a prescrição passa a ser de três anos, conforme o Manual de PAD da CGU:

Importa destacar que por meio do Parecer Vinculante nº AM – 02, publicado na seção 1 do Diário Oficial da União de 9 de abril de 2019, consolidou a AGU novas orientações quanto ao prazo de prescrição do abandono de cargo que deverão ser seguidas por todos os órgãos e entidades da Administração Federal (cf. art. 40, § 1º, da Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União - Lei Complementar nº 73/1993), no sentido de que, inexistindo apuração dos fatos na esfera criminal, o prazo prescricional para a infração disciplinar de abandono de cargo é de 5 (cinco) anos, na esteira do que dispõe o art. 142, inciso I, e art. 132, inciso II, ambos da Lei nº 8.112/90. Caso exista apuração do mesmo fato na esfera criminal, devido à possibilidade de caracterização do crime de abandono de função (art. 323 do CP), o prazo prescricional para a Administração aplicar a penalidade demissória ao servidor que abandonou intencionalmente o cargo será menor, de 3 (três) anos, na forma do § 2º do art. 142 do Estatuto, combinado com art. 109, inciso VI, e art. 323, ambos do Código Penal (Manual CGU, 2022, p. 229).

O princípio da legalidade é basilar no estado democrático de direito. No âmbito da administração pública, tem-se a noção de que só se pode praticar um ato mediante lei. Mas observa-se que, em algumas situações, esse princípio é ignorado no contexto do PAD. E na seguinte exemplificação, além de ser ignorado, é mal utilizado, vez que dá uma interpretação contrária à pessoa do investigado em uma situação de dúvida ou omissão da legislação:

Conforme texto legal, tal infração caracteriza-se pela ausência ao serviço por 60 ou mais dias, em um período de 12 meses, sem causa justificada. Trata-se de dias em que o servidor deveria cumprir sua jornada de trabalho. Assim,

considerando servidores que, por exemplo, trabalham em sistema de plantão, é possível que a falta ocorra em dia não útil, como sábado, domingo ou feriado. Portanto, a aferição levará em consideração os dias de trabalho daquele determinado servidor e as respectivas faltas. Os 12 meses nos quais ocorreram as ausências injustificadas não devem, obrigatoriamente, coincidir com o ano civil, uma vez que a Lei nº 8.112/90 não faz tal exigência (Manual CGU, 2022, p. 229).

O que chamo de ilegalidade é a aplicação de uma interpretação mais gravosa ao servidor pela falta de uma especificação de que os doze meses coincidiram com o ano civil. Ora, mas também não diz que é ininterrupto, ou seja, caberia uma interpretação mais benéfica ao processado, caso fosse considerada também aqui a comparação com o Direito Penal. Mas no contexto do PAD, pelo menos o que se depreende do Manual, o *in dubio, pro societate* aplica-se não somente na fase persecutória, mas também na aplicação da pena, vez que essa infração exemplificada acima, além de ser processada mediante o rito sumário, não há discricionariedade para aplicar a demissão ou não.

As normas abertas no caso dos PADs, em vez de favorecer os servidores, por vezes, acabam por fragilizá-los ainda mais. Esse problema seria fácil de ser resolvido nas instâncias subsequentes, mas a atmosfera dos discursos fragilizados em geral acaba permitindo tanto desvios quanto a banalização das punições e, por conseguinte, da estabilidade. Além, é claro, dos dissabores do próprio processo.

3 ASPECTOS GEOGRÁFICOS

Nesta seção, analisaremos a ocorrência dos processos e das penalidades nas regiões, nos estados e nas cidades, verificando o aumento ou achatamento da curva de ocorrências no sentido de compreender se há ou não o seu contínuo aumento. Verificaremos também se no Estado de São Paulo há um menor número de ocorrências envolvendo temas ligados à corrupção. Também iremos nos debruçar acerca dos números achados no Nordeste para verificar se há um número absurdo de expulsões em comparação a outras regiões. Tentaremos também traçar um comparativo entre os servidores demitidos e admitidos na região Nordeste. Haverá também uma exposição do índice de desenvolvimento humano (IDH) nas regiões, estados e principais cidades a fim de se ter uma compreensão da dinâmica de demissões em lugares onde o IDH se encontra baixo em relação aos demais lugares. Serão comparados os números entre o interior e as capitais dos estados.

Serão abordadas aqui análises e comparações entre as regiões do País, primeiro verificando a relação entre IDH e corrupção com o PAD. Segundo, para percebermos se em regiões mais pobres a leva de sancionados supera as de regiões tidas como as mais ricas, impactando assim na oferta de serviços públicos onde, teoricamente, mais se necessita.

Essa primeira análise mencionada ocorreu devido ao fato de haver uma teorização acerca de São Paulo ser um *locus* da virtude e da boa conduta, enquanto o resto do País, e sobretudo o Nordeste, ser um local do patrimonialismo e do populismo. É claro que essa teorização é regada a preconceito e determinismo que, por não traduzir a realidade, promove o agravamento de erros de interpretação.

Mas será dada atenção a esse ponto de vista equivocado porque recentemente, nos últimos pleitos eleitorais para presidência da República, viu-se uma enorme leva de discursos nesse sentido, ou seja, além da gravidade do teor dos discursos, há a contemporaneidade deles.

3.1 Aspectos Geográficos e Corrupção

O PAD traz algumas condutas ligadas à corrupção, e abaixo seguem números acerca dessa variável nos PADs entre 2011 e 2022 na região Nordeste:

Tabela 1 - Corrupção nos PADs por Região de 2011 a 2022

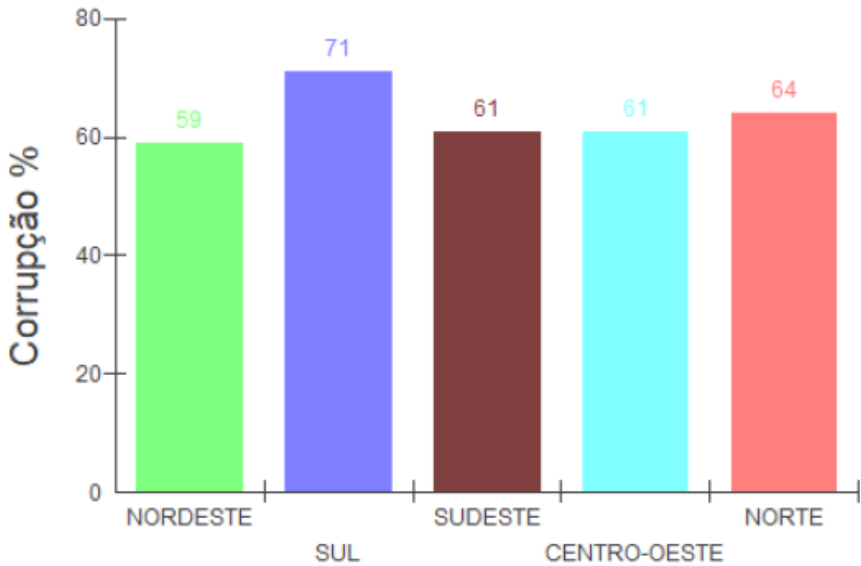
LUGAR	DEMISSÕES	REINTEGRAÇÃO	PROCEDIMENTOS C/ SANÇÃO	CORRUPÇÃO %
NORDESTE	656	3,8%	1158	59,5%
SUL	425	5,3%	707	71,3%
SUDESTE	1332	3,10%	2060	61%
CENTRO-OESTE	520	4,2%	1014	61%
NORTE	482	3,20%	694	64,1%
TOTAL	3415		5633	

Fonte: CGU, 2024²⁸.

Pela observação da tabela 01, acima, há uma percepção que já desmonta, em nível de PAD, a ideia de que o Nordeste é a região da corrupção, do patrimonialismo, do jeitinho etc. Constata-se que nesta região 59,5% das penas de demissão ocorreram por corrupção, sendo a região do país com menor percentual nesse quesito.

O gráfico abaixo mostra o quanto essa região fica atrás das demais em percentual de corrupção nos PADs no período recortado neste estudo:

Gráfico 1 – Comparativo entre as regiões no quesito corrupção



Fonte: CGU, 2024.

²⁸ Disponível em: <<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>>. Filtros aplicados: anos 2011-2022; UFs das regiões da tabela; vínculo de servidor efetivo. Acesso em 18/08/2024.

Tabela 2 - Comparativo da Corrupção nos PADs entre Regiões e São Paulo (SP)

LUGAR	DEMISSÕES	REINTEGRAÇÕES	PROCEDIMENTOS	CORRUPÇÃO %
NORDESTE	656	3,8%	1158	59,5%
SUL	425	5,3%	707	71,3%
SUDESTE	1332	3,10%	2060	61%
CENTRO-OESTE	520	4,2%	1014	61%
NORTE	482	3,20%	694	64,1%
SP	438	2,40%	633	72,2%
TOTAL	3853		6266	

Fonte: CGU, 2024.

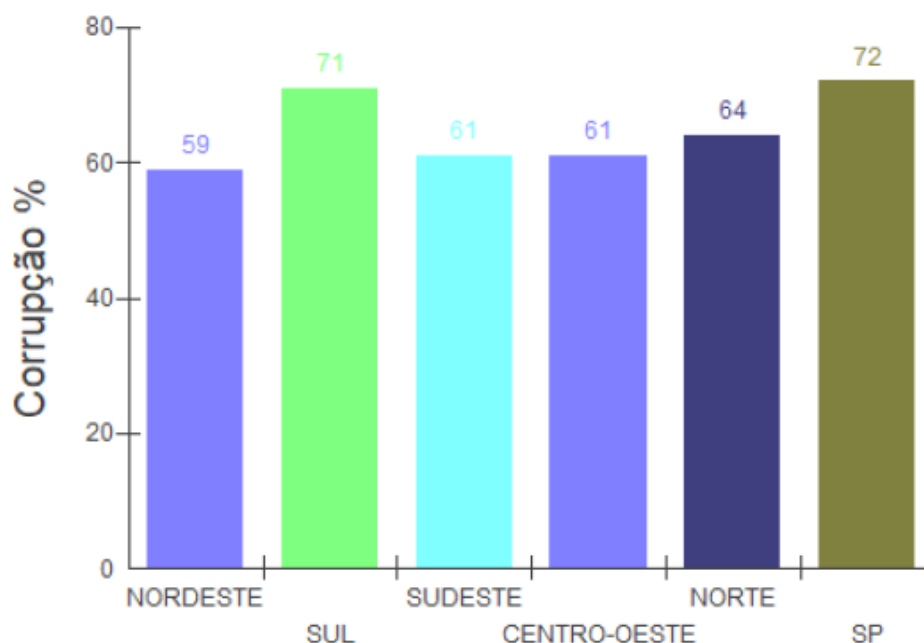
A tabela acima mostra que o Estado de São Paulo tem o percentual de corrupção maior que o Nordeste. Essa constatação colabora com a compreensão de que não existe uma corrupção atrelada a algum lugar no País, mas que ela é um dos males possíveis existentes na sociedade. Refiro-me à sociedade, pois não é algo exclusivo do serviço público:

O grãozinho de verdade na balela do patrimonialismo é que também se rouba na política e no Estado, ainda que infinitamente menos que no mercado. Até porque o sistema político foi feito para ser comprado pelo mercado. Repete-se, nessa oposição Estado/mercado, o engodo da atividade policial que consiste em prender sempre o soldado do tráfico, que se expõe nas ruas, mas nunca o dono da boca de fumo, que é poderoso e intocável (Souza, 2018, p. 120-121).

Aliás, a presença do mercado na corrupção não é nenhuma novidade, conforme Almeida Júnior bem destaca: ‘A corrupção e a improbidade administrativa, conceituadas e tipificadas pelas normas, sofrem alterações ao longo dos anos e são diretamente influenciadas pelo mercado, pelo interesse público, pela opinião pública e pela cultura de uma nação’ (Almeida Júnior, 2022, p.40).

E da mesma forma como se fez acima, ao ilustrarmos com gráfico os percentuais, aqui também o faremos, incluindo São Paulo.

Gráfico 2 – Comparativo entre as regiões no quesito corrupção e o Estado de São Paulo



Fonte: CGU, 2024.

A ideia de que a corrupção permeia o serviço público serve mais para enfraquecê-lo para, em seguida, sucateá-lo. Tem sido um meio eficaz de comunicação para facilitar esse processo. São os chamados efeitos de verdade.

3.2 Aspectos Geográficos e IDH

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida criada pelas Nações Unidas para avaliar o desenvolvimento de um país ou região em termos de bem-estar humano, considerando três dimensões principais: Longevidade - Medida pela expectativa de vida ao nascer. Reflete o acesso a cuidados de saúde, condições de vida e outros fatores que influenciam a saúde e a longevidade da população; Educação - Avaliada pela média de anos de estudo para adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças. Esse componente reflete o acesso à educação e a qualidade do sistema educacional; Renda - Medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) per capita ajustado ao poder de compra (PPC). Este componente reflete o padrão de vida, ou seja, a capacidade de as pessoas obterem os recursos necessários para viver uma vida digna.

O IDH varia de 0 a 1, sendo que valores mais próximos de 1 indicam maior desenvolvimento humano. Ele é usado para comparar o bem-estar entre diferentes países e regiões e para analisar mudanças ao longo do tempo.

A preocupação em detalhar aqui nesta subsecção os IDHs das regiões se deve à necessidade de comparar aquelas em que houve, em números relativos (número de demissões sobre o número total de processos que tiveram alguma punição, incluindo a própria demissão, que chamaremos aqui de índice de demissão - IDE), mais demissões com os seus respectivos IDHs. A primeira justificativa para essa comparação se traduz na ideia de que a materialização das políticas públicas se dá por meio do labor de servidores públicos. Uma vez demitido, matematicamente, é um a menos na prestação de serviços e consequentemente na atuação em políticas públicas.

A segunda justificativa é para verificarmos aquela informação preconceituosa de que em locais mais 'atrasados' a realidade também se deve ao fato de os servidores públicos contribuírem para isso.

As regiões tinham²⁹ em 2016 os seguintes IDHs:

Tabela 3 - IDHs das Regiões em 2016³⁰

REGIÃO	NORTE	NORDESTE	SUL	SUDESTE	CENTRO-OESTE
IDH	0,667	0,663	0,754	0,766	0,757
IDE (2011-2022)	0,694	0,566	0,601	0,647	0,513

Fonte: IPEA, 2016.

Esses números retratam uma realidade difícil para o servidor que sofre um PAD que resulta em alguma punição. Ele ou ela já entram com pequenas chances de sofrer penalidade com uma sanção diferente da demissão. Em São Paulo, por exemplo, esse percentual chega a 69%, ou seja, apenas 31% sairão ilesos da demissão caso enfrentem um PAD que culmina em sanção. Isso, além de ser uma

²⁹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação João Pinheiro (FJP). Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras: 2016. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6217/1/Desenvolvimento%20humano%20nas%20macrorregi%C3%B5es%20brasileiras.pdf>> Acesso em 18/08/2024.

³⁰ Aproveitamos e já pomos os IDEs também na tabela para fins de análises subsequentes.

máquina propulsora de processo de subjetivação, ainda ameaça o próprio instituto da estabilidade dos servidores públicos.

O IDH do Nordeste, apesar de ser o mais baixo, não confirma aquela tese de que os locais ou regiões são atrasados por possuírem maus servidores em seus quadros, vez que o IDE desta região é de ‘apenas’ 56,6%.

Todavia, apesar de ser uma sinalização contra aquele preconceito, não deixa de ser preocupação ter um índice tão elevado numa região carente de políticas públicas tão importantes como aquelas presentes nas áreas da saúde, educação e distribuição de renda.

Mas num contexto em que as políticas públicas têm sinônimo de gastos, ou seja, que sobrecarregam em demasia os contribuintes, torna-se um discurso relativamente fácil a diretriz de enxugamento da máquina pública.

Isso não se constrói do dia para a noite e, por vezes, ocorre subrepticiamente. Um exemplo disso é a frequência com que vem à tona o discurso sobre a necessidade de reforma da previdência³¹, e que acaba ganhando credibilidade como se fosse uma verdade irrefutável. Da mesma forma, o discurso de que o servidor custa muito caro e que precisa haver uma reforma para mudar isso já nem enfrenta tanta resistência.

Além de ser tida como verdade inquestionável, há nessas duas ‘rubricas’, previdência e servidor público, espaço de desvio das cifras para destinações outras que se enquadrem dentro do modelo neoliberal de mercado, por exemplo, para pagamento de juros de uma dívida quase eterna e questionável.

As relações de poderes a que nos referimos no texto são os discursos que estão por trás das leis e decisões, e que agem no tempo e no espaço, moldando as características de determinados grupos a ponto de desconfigurar o seu âmago.

A Carta Constitucional de 1988, por trazer um teor social alargado, nesse contexto liberalizante, foi sendo desfigurada a ponto de a própria estabilidade dos servidores ser paulatinamente objeto de intervenções legislativas por meio de emendas constitucionais, como a emenda 19/1998, que implementou o período de três anos para a servidora e o servidor obterem sua estabilidade.

³¹ AMORAL, Eduardo; FATORELLI, Maria Lúcia: “Déficit da previdência é uma mentira”. União Gaúcha, 2019. Disponível em: <https://uniaogaucha.org.br/2019/06/maria-lucia-fatorelli-deficit-da-previdencia-e-uma-mentira/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

O que viria pela frente, de modo mais objetivo, seria a lei de responsabilidade fiscal e os tetos de gastos. Numa progressividade quase imparável, os discursos foram indo para a prática, culminando em um estado de coisas no qual defender os servidores públicos soa como mera ideologia e corporativismo, já que o modelo neoliberal tenta transformar nessa atmosfera, com suas 'verdades', o espírito da Carta de 1988.

A vontade de potência neoliberal caminha de lei em lei, reforma em reforma, discurso em discurso, a ponto de não ser surreal imaginar o PAD como mais um instrumento de fragilização do Estado. As sábias palavras de Bonavides traduzem um pouco isso:

O golpe de Estado institucional, ao contrário do golpe de Estado governamental, não remove governos mas regimes, não entende com pessoas mas com valores, não busca direitos mas privilégios, não invade poderes mas os domina por cooptação de seus titulares; tudo obra em discreto silêncio, na clandestinidade, e não ousa vir a público declarar suas intenções, que vão fluindo de medidas provisórias, privatizações, variações de política cambial, arrocho de salários, opressão tributária, favorecimento escandaloso da casta de banqueiros, desemprego, domínio da mídia, desmoralização social da classe média, minada desde as bases, submissão passiva a organismos internacionais, desmantelamento de sindicatos, perseguição de servidores públicos, recessão, seguindo assim à risca receita prescrita pelo neoliberalismo globalizador, até a perda total da identidade nacional e a redução do país ao status de colônia, numa marcha sem retomo (Bonavides, 2001, p. 183).

A avaliação periódica de desempenho passou a ser obrigatória, nessa constante imitação do modelo de mercado. E num Estado regido por uma Constituição social, se guiar por métricas mercadológicas faz com que esse mesmo Estado se aproxime cada vez mais do mercado e se afaste daquilo que a Carta Maior se propôs a estabelecer no País.

A demissão retrata bem isso, pois traduz a liberdade de agentes econômicos em comprar e vender força de trabalho. Mas num país com diretrizes sociais, dadas pela Constituição, e necessitado de tantas políticas públicas, a liberdade de demitir deve se submeter às primeiras necessidades do Estado. Necessidades básicas como saúde, educação e distribuição justa de renda.

3.3 Ingressos no Serviço Público Estatutário (2011-2022)

Vamos analisar agora os ingressos de estatutários no serviço público federal³² por concurso público desde 2011 até 2022 nas regiões do País:

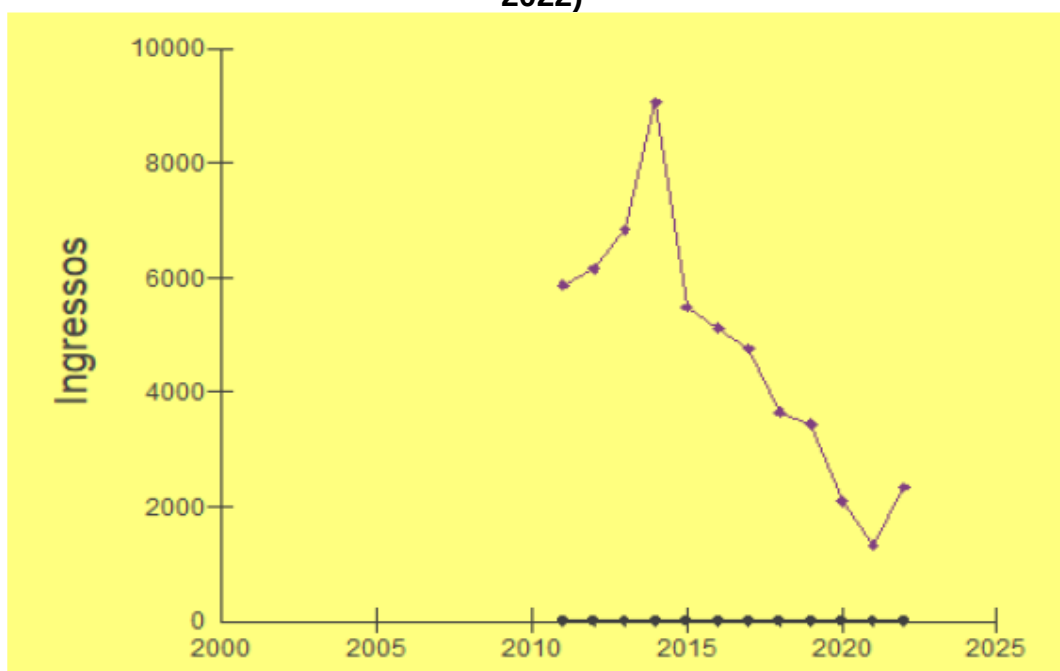
Tabela 4 - Ingressos no Serviço Público Estatutários via Concurso (2011-2022)

ANO	NORDESTE	SUDESTE	SUL	NORTE	CENTRO-OESTE
2011	5.875	8.278	3.927	2.212	3.825
2012	6.164	7.661	4.074	1.952	3.936
2013	6.840	9.300	5.046	3.015	6.916
2014	9.069	12.464	6.082	4.600	7.700
2015	5.489	6.453	3.872	2.453	3.533
2016	5.125	6.403	3.294	2.656	3.370
2017	4.768	5.638	2.847	2.794	2.411
2018	3.654	4.070	2.209	1.485	1.993
2019	3.454	4.181	2.020	1.522	2.263
2020	2.093	1.700	1.036	780	927
2021	1.330	1.294	785	785	876
2022	2.347	3.076	1.677	2.585	2.916
Total	56208	70518	36869	26839	40666

Fonte: Governo Federal

³²BRASIL. Dados Abertos. Painel Estatístico de Pessoal. Disponível em <<http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>>. Acesso em 23/08/2024.

Gráfico 3 - Ingressos no Serviço Público Estatutários via Concurso NE (2011-2022)



Fonte: Governo Federal

Podemos perceber que, depois de 2014, no Nordeste, o ingresso de servidores estatutários federais diminuiu a cada ano, com exceção de 2022, o qual superou os números de 2020 e 2021, talvez por conta do término da pandemia e da flexibilização do teto de gastos no governo Bolsonaro.

Agora, comparando as saídas totais, devido a demissões, com as entradas totais no Nordeste, no período, temos:

Tabela 5 - Entradas (concurso) e saídas no NE (2011-2022)

SITUAÇÃO	NÚMEROS DE SERVIDORES
Saídas	656
Entradas	56.208

Fonte: Governo Federal

Ou seja, 1,17% do total de entradas saiu por demissão. Como foi considerado o total do número de saída e de entrada, esse percentual parece pequeno, mas se formos individualizar por ano essa comparação, poderemos ter a percepção do possível sucateamento:

Tabela 6 - Entradas (concurso) e saídas totais no NE detalhada por ano

ANO	SITUAÇÃO	NÚMERO DE SERVIDORES	% ANUAL DE BAIXAS
2011	Saídas	19	0,3
	Entradas	5.875	
2012	Saídas	29	0,5
	Entradas	6.164	
2013	Saídas	40	0,6
	Entradas	6.840	
2014	Saídas	35	0,4
	Entradas	9.069	
2015	Saídas	57	1,0
	Entradas	5.489	
2016	Saídas	56	1,1
	Entradas	5.125	
2017	Saídas	44	0,9
	Entradas	4.768	
2018	Saídas	90	2,5
	Entradas	3.654	
2019	Saídas	86	2,5
	Entradas	3.454	
2020	Saídas	69	3,3
	Entradas	2.093	
2021	Saídas	61	4,6
	Entradas	1.330	
2022	Saídas	70	3,0
	Entradas	2.347	

Fonte: Governo Federal

O resultado da curva dessa sangria anual segue abaixo no gráfico:

Gráfico 4 – Variação do aumento anual de saídas de servidores no Nordeste

Fonte: Governo Federal

Notamos que o crescimento da taxa de saída de servidores por motivo de demissão galopa a passos largos, o que para a amostra do período, já satisfaz a ideia de que há uma crescente sangria no serviço público federal por meio dos PADs.

Ressaltamos ainda que aqui não estão sendo consideradas as saídas por aposentadorias, morte ou outras causas, o que acentuaria ainda mais a variação entre entradas e saídas. Ademais, o gráfico demonstra que, enquanto as saídas por demissão se acentuam, as entradas diminuem, com exceção, quanto a esta última, em anos eleitorais.

3.4 Considerações sobre Servidores Federais em Estados e Municípios

Voltando a falar dos números, o comparativo entre as capitais e as outras cidades de cada estado do Brasil, com base na aplicação da pena expulsiva conforme os dados coletados no painel da CGU, apresenta um panorama diversificado sobre a distribuição dessas medidas disciplinares. A seguir, destacamos alguns pontos importantes dessa comparação, considerando o período de 2011 a 2022.

Distrito Federal (DF): Como esperado, todas as expulsões registradas ocorrem na capital Brasília, totalizando 220 expulsões, refletindo a concentração de órgãos federais na capital do País.

Rio de Janeiro (RJ): A capital, Rio de Janeiro, apresenta um número significativamente maior de expulsões, 452 (quatrocentas e cinquenta e duas), em comparação com as outras cidades do Estado, 199 (cento e noventa e nove), o que pode ser atribuído a uma forte concentração de servidores públicos.

Os números alarmantes na capital fluminense se somam ao fato de nesse Estado haver uma acentuada diminuição ou ausência dos serviços públicos na maioria do seu território, em que problemas históricos, que remontam à escravidão, constataam uma quase segregação de povos, principalmente na Capital.

São Paulo (SP): Há uma distribuição mais equilibrada, com 242 (duzentas e quarenta e duas) expulsões na capital e 196 nas outras cidades, refletindo a grande extensão territorial e a distribuição de órgãos públicos pelo Estado.

Outro Estado com equilíbrio entre capital e outras cidades, assim como observado em São Paulo, ou seja, apresentando um equilíbrio na aplicação das penas expulsivas entre a capital e outras cidades, é o caso de Mato Grosso (MT), cujo total é 95 (noventa e cinco), sendo 54 (cinquenta e quatro) na capital Cuiabá e 41 (quarenta e uma) no Interior, sugerindo uma distribuição homogênea das ações disciplinares.

Estados com maior número de expulsões fora da capital: Em Estados como em Minas Gerais (MG), 44 (quarenta e quatro), em Belo Horizonte, e 149 (cento e quarenta e nove) no Interior; Rio Grande do Sul (RS), 23 (vinte e três) na Capital Porto Alegre e 82 (oitenta e duas) no Interior e Pernambuco (PE), com o total de 118 (cento e dezoito), sendo 48 (quarenta e oito) na capital Recife e 70 (setenta) no interior, observa-se um número maior de expulsões fora da capital, indicando um fator preocupante tendo em vista o sofrimento desses três Estados no que se refere à ocorrência de tragédias ambientais (enchentes, seca e crimes ambientais gravíssimos), vez que o interior não fica imune a tais tragédias, além de, comumente, terem uma infraestrutura aquém daquela observada nas capitais.

Nos três Estados, o número de demissões nas capitais supera as do interior, o que preocupa ainda mais em termos de afetação em políticas públicas, uma vez que, historicamente, os centros urbanos têm sido melhor equipados, ao passo que o interior sofre à mercê da falta de atenção e de serviços públicos.

Este comparativo evidencia a variação na aplicação de penas expulsivas entre capitais e outras cidades dos Estados, refletindo não apenas as diferenças na quantidade de servidores públicos, mas também a capacidade e o rigor dos órgãos

de controle interno em fiscalizar e aplicar medidas disciplinares. A concentração de expulsões em algumas capitais pode ser atribuída a uma maior presença de órgãos federais e à maior vigilância, enquanto a distribuição mais equilibrada em alguns Estados sugere uma atuação consistente dos mecanismos de controle em todo o território estadual ou um sucateamento mais generalizado.

Vamos agora elencar as cidades que, com exceção das capitais dos Estados, mais se destacam em relação às penas expulsivas.

Após analisar os dados dos painéis da CGU, identificamos em cada Estado do Brasil qual cidade, com exceção da capital, teve o maior número de penas expulsivas no período recortado (2011 a 2022). Aqui está o resumo dessas cidades, incluindo o número de penas expulsivas para cada uma:

Acre (AC): Cruzeiro do Sul - 2 expulsões.

Alagoas (AL): Santana do Ipanema - 7 expulsões.

Amazonas (AM): Tabatinga - 9 expulsões.

Amapá (AP): Amapá - 9 expulsões.

Bahia (BA): Paulo Afonso - 12 expulsões.

Ceará (CE): Juazeiro do Norte - 10 expulsões.

Espírito Santo (ES): Vila Velha e Colatina - 5 expulsões cada.

Goiás (GO): Anápolis - 10 expulsões.

Maranhão (MA): Imperatriz - 15 expulsões.

Mato Grosso (MT): Barra do Garças - 10 expulsões.

Mato Grosso do Sul (MS): Corumbá - 17 expulsões.

Minas Gerais (MG): Uberlândia - 20 expulsões.

Pará (PA): Santarém - 19 expulsões.

Paraíba (PB): Campina Grande - 15 expulsões.

Pernambuco (PE): Jaboatão dos Guararapes - 11 expulsões.

Piauí (PI): Parnaíba - 5 expulsões.

Paraná (PR): Foz do Iguaçu - 27 expulsões.

Rio de Janeiro (RJ): Campos dos Goytacazes - 33 expulsões.

Rio Grande do Norte (RN): Mossoró - 4 expulsões.

Rondônia (RO): Ariquemes - 8 expulsões.

Roraima (RR): Cantá - 1 expulsão.

Rio Grande do Sul (RS): Santa Maria - 17 expulsões.

Santa Catarina (SC): Joinville - 13 expulsões.

Sergipe (SE): Lagarto - 6 expulsões.

São Paulo (SP): Campinas e Guarulhos - 20 expulsões cada.

Tocantins (TO): Gurupi - 5 expulsões.

Por fim, sobre a região Nordeste, que foi bastante analisada nas seções anteriores, há outra informação que acentua a importância de se continuar observando os dados da Região. Nesse contexto, é que três Estados dessa região estão nas últimas posições no índice de desenvolvimento humano – IDH – dos Estados brasileiros.³³

Uma região historicamente reconhecida pela desigualdade social e regional demasiada reflete, de alguma forma, a carência de políticas públicas, e isso passa pelo número de servidores.

O Estado de Alagoas, sendo o último colocado no IDH mencionado, em dezembro de 2014, possuía 7.646 Servidores Públicos Civis no Executivo Federal em 2014 (Freire, 2015). No mesmo ano, segundo a mesma fonte, os demais Estados estavam com a seguinte situação:

Tabela 7 - Número de Servidores federais em 2014 no Nordeste

ESTADOS	Nº SERVIDORES
Alagoas	7646
Bahia	22700
Ceará	17059
Maranhão	9716
Paraíba	15689
Pernambuco	22316
Piauí	8471
Rio Grande do Norte	13549
Sergipe	6444
Total	123.590

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, com dados provenientes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) do governo federal. Informações consolidadas na cartilha dos Servidores Públicos Federais: Perfil – 2015, da série ENAP Estudos).

³³ Disponível em: <<https://socientifica.com.br/estados-brasileiros-com-os-maiores-idh/>>. Acesso em 10/01/2024.

Aliás, foi em Alagoas, que ocorreu um episódio absurdo, em que o solo de vários bairros foi rebaixado, devido à exploração de mineral. E o setor de fiscalização da Agência responsável pela fiscalização, como vários órgãos e entidades públicas, a ANM, Agência Nacional de Mineração, enfrenta uma necessidade enorme de pessoal, conforme Nota Técnica nº 3616/2023³⁴:

3.18. Conforme exposto em diversos documentos enviados aos Ministros de Estado, a agência hoje vem entregando e produzindo mais que o antigo DNPM, a despeito do considerável déficit de recursos humanos, cargos, funções e orçamento. Entretanto, com 70% dos 2.121 cargos efetivos de servidores previstos em lei vagos, chegou-se a um ponto crítico, com risco de colapso de suas atividades e comprometimento das ações relacionadas à regulação e à fiscalização do setor mineral brasileiro (ANM, 2023, p. 2).

O trecho acima expõe a necessidade de pessoal, mas o pequeno trecho a seguir, além dessa necessidade, permite que resgatem alguns apontamentos já realizados nesta pesquisa, mas que transmite mais conexão com a realidade observando um caso concreto:

O reduzido quadro funcional é insuficiente frente às competências regimentais da arrecadação e, soma-se ainda todos os apontamentos recebidos de auditorias do TCU e CGU. Neste contexto, mostra-se urgente a aprovação de concurso público (ANM, 2023, p.1).

Pois bem, o modelo de mercado atual apregoa também que façamos mais com menos, ou seja, as atribuições se amontoam e o controle maior não deixa de ocorrer, conseqüentemente o serviço ‘não para’, o que dá força ao discurso de que não se precisa de muitos servidores. Ao mesmo tempo, aquilo que era do Estado e que já foi privatizado só se beneficia do sucateamento, vez que consegue burlar as recomendações legais com mais facilidade sem fiscalização, o que lembra a vontade de potência neoliberal comentada no primeiro capítulo. E ainda não acabou, pois ainda tem o processo de subjetivação em pleno vigor, vez que só sobreviverão os ‘melhores’, que para esse sistema neoliberal são aqueles que sabem trabalhar sob pressão. Os demais têm outros destinos, a demissão pode ser um deles.

³⁴ AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). Nota Técnica SEI nº 3616/2023-SAR-ANM/DIRC. Processo nº 48051.002676/2023-63. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.documentcloud.org/documents/23850444-sei_anm-6964553-nota-tecnica> Acesso em 30/08/2024.

4 ASPECTOS TEMPORAIS

A seção analisa o aumento das demissões de servidores públicos por Processos Administrativos Disciplinares (PADs), especialmente durante o governo Bolsonaro. O estudo levanta questões sobre o uso da demissão como ferramenta de enfraquecimento do Estado e a influência de operações como a Lava Jato na percepção da corrupção e na gestão pública.

Argumentamos que o combate à corrupção é importante, mas não deve ser usado como pretexto para o desmonte do serviço público e a redução de políticas sociais. A conclusão destaca que o aumento das punições e da vigilância sobre os servidores cria um ambiente de controle e disciplina, impactando a atuação do Estado e seus serviços.

4.1 O PAD, o Primeiro Mandato Dilma e o Governo Bolsonaro

Investigaremos nesta seção as curvas de aumento ou de diminuição das ocorrências de PADs e de suas respectivas punições ao longo de mandatos presidenciais com linhas ideológicas distintas. Ademais, verificamos se em governos cuja postura neoliberal se sobressaiu houve números maiores do que em governos com espectro mais à esquerda. O governo Bolsonaro será analisado dentro do primeiro grupo, devido à sua aproximação maior aos governos neoliberais.

Esta análise contribui não apenas para o aprimoramento dos processos disciplinares, mas também para o fortalecimento da transparência, da prestação de contas, da confiança pública nas instituições e sobretudo para a reação à força neoliberal. Aliás, a confiança no setor público tem sido, durante décadas, abalada por conceitos rasteiros de que o Brasil é o país da corrupção, como se só tivesse mazelas e que o serviço público não funciona, devendo seguir o arauto do sucesso que é o mercado. Duas falácias interligadas, mas que funcionam poderosamente para um contínuo sucateamento da máquina estatal.

A análise detalhada dos painéis ainda oferece uma perspectiva rica e multifacetada sobre a aplicação de penas expulsivas no âmbito dos processos administrativos disciplinares. Identificar padrões, tendências e disparidades é essencial para embasar políticas públicas eficazes que almejam não apenas punir

infrações, mas também prevenir sua ocorrência através da educação, da sensibilização e da promoção de valores éticos no serviço público.

A punição por meio da demissão deveria ser a última ratio do direito sancionador, em vez de se tornar uma prática frequente, atingindo desse modo o instituto da estabilidade. Medidas de prevenção, além de solução consensual como TACs e ANPP, ajustadas, é claro, para o contexto administrativo, poderiam entrar na ordem do dia dos atos administrativos disciplinares no que tange às penas expulsivas, melhorando a situação ética do serviço público e reduzindo a sangria provocada com a perda de servidores.

Esta investigação detalhada ressalta a importância de abordagens contextualizadas e baseadas em evidências na gestão disciplinar, contribuindo para a construção de um serviço público mais íntegro, eficiente e alinhado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No sítio eletrônico que traz painéis sobre os processos e procedimentos correccionais, escolhemos cinco parâmetros na pesquisa das informações: 1) ano da sanção; 2) categoria da sanção; 3) vínculo do agente público; 4) tipo de processo detalhado e 5) unidade da federação.³⁵

No período entre 2011 e 2022, houve 3.427 (três mil quatrocentos e vinte e sete) sanções de demissão vinculadas a procedimentos disciplinares instaurados no período mencionado no que tange a servidores efetivos do regime estatutário na União, quando no painel escolhemos os procedimentos PAD e PAD sumário, que são dois procedimentos acusatórios.

Tabela 8 - Números presidenciais³⁶

Presidentes	Dilma 1	Dilma 2 (2015/16)	Temer (2017/2018)	Bolsonaro
Demissões	699	647	700	1367
Corrupção %	80,8%	60,9%	65,1%	52,4%
Corrupção Nº Absoluto	565			716

Fonte: CGU

³⁵ Painéis de Correição da CGU. Disponível em:

<<https://centralpainéis.cgu.gov.br/visualizar/corregedorias>>. Acesso em 27/07/2024.

³⁶ Consideramos para o segundo mandato da Dilma todo o ano de 2016, pois o seu mandato terminou a quatro meses do fim daquele ano. E o de Temer, a partir de 2017 por ele ter assumido nos últimos 4 anos de 2016.

O período do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff ocorreu de 2011 a 2014. Ocorreram 699 (seiscentas e noventa e nove) demissões, destas sendo 80,8% referentes à corrupção.

O segundo mandato de Dilma, 2014-2016, teve 647 (seiscentos e quarenta e sete) demissões, destas, 60,9% por corrupção. Já o mandato do Presidente Michel Temer, considerando, por questões de arredondamento, que ocorreu de 2017 a 2018, teve 700 (setecentas) demissões, e 65,1% envolvendo corrupção. Por fim, no período do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), observaram-se, 1.367 (mil trezentos e sessenta e sete) demissões, destas 52,4% ligadas à corrupção.

Esses números podem trazer algumas considerações acerca da realidade. Tanto o número de demissões quanto o percentual de corrupção durante o primeiro período do Governo Dilma trazem números altos.

Analisando primeiramente o número de demissões, 699, apesar de ser um número alto, só representa 51% do registrado no Governo Bolsonaro, que foi tido como um Governo mais alinhado às ideias neoliberais que o de Dilma. Essa comparação entre os dois governos pode confirmar a ideia de que as demissões possam ser utilizadas, indiretamente, como mais um instrumento de fragilização do Estado.

Dizemos indiretamente, pois para se ter uma mexida no micro (nas políticas correcionais), ela vai maturando ao longo do tempo e germina onde encontra as melhores condições. É como aquelas pautas ‘bombas’, que ficam nas gavetas e saem na hora em que as condições propícias surgem. Obviamente, não há nenhuma pauta explícita de demissão de servidores por PAD em nenhuma gaveta. Mas pode haver a maturidade de discursos, que num dado momento histórico, por meio do processo de banalização, se concretiza na prática.

Nessa comparação, um Governo mais neoliberal teve quase o dobro de demissão por PAD que um menos neoliberal. Isso é um fato.

Em relação à corrupção, enquanto o Governo Bolsonaro teve 716 demissões ligadas à corrupção, o primeiro mandato de Dilma teve 565. Essa variável, lembremos, leva em consideração um rol alargado de condutas, o que pode traduzir a predileção jurídica pelo tema da corrupção no elencamento das condutas nefastas por ser ela tida, por muitos, como principal mal do País.

Inclusive, o percentual alto do primeiro Governo Dilma pode refletir um

combate enorme, quase uma tolerância zero, às condutas ligadas à corrupção para se deslocar da pecha que a direita tem posto nos governos de esquerda de que nele ocorre mais corrupção.

O combate à corrupção é salutar, mas o foco maior deve continuar sendo, mesmo com o risco de o governo ‘cair’, na distribuição de renda mais igualitária num País tão desigual. Quando nos referimos à queda, estamos mencionando a tendência histórica das elites em derrubar governos desenvolvimentistas, utilizando por vezes o discurso da corrupção:

A ideia subjacente a esse esquema criminoso é que a dívida pública tem que aumentar sempre por mais que se pague. Em 2015, por exemplo, a dívida interna cresceu 732 bilhões de reais, ao passo que todo o investimento estatal em benefício da sociedade ficou em apenas 9,6 bilhões de reais. Toda a economia entrou em retração, o PIB caiu, a população empobreceu a olhos vistos. Nesse contexto desalentador, o lucro dos bancos atingiu 96 bilhões de reais, com um aumento de 20%.

Teria sido um lucro de 300% se as exageradas provisões de 187,7 bilhões de reais tivessem sido contabilizadas, posto que são utilizadas para que os bancos paguem ainda menos impostos. Está bem claro, caro leitor e cara leitora? Por meio desse esquema, todo esse “lucro” é transferido da massa da classe média e da população como um todo para a alta classe média e a elite.

E por que a imprensa, aparentemente tão sensível à corrupção, não denuncia isso? Ora, os donos da imprensa fazem parte da mesma elite que vampiriza a sociedade e a massa da classe média. Iria denunciar o quê? A presidenta Dilma caiu precisamente porque tentou diminuir os juros. A elite se uniu contra ela, a alta classe média saiu às ruas, “escandalizada”, e a imprensa foi em busca de algum malfeito da presidenta para derrubá-la. Esse esquema criminoso é a raiz e o núcleo do assalto da elite e da alta classe média em cima da massa da classe média e da população como um todo. (Souza, 2019, p. 271-272).

Os dois períodos abordados na comparação acima tiveram entre eles o período do ápice da Operação Lava-Jato, que teve grande impacto no número de PADs e nas percepções sobre corrupção e gestão pública. Dessa forma, faz-se relevante trazer números acerca desse período (2017-2018).

4.2 PAD, Temer e Operação Lava-Jato

Na visão de seus críticos³⁷, a Operação Lava Jato foi marcada por diversos problemas e excessos que comprometeram sua legitimidade e seus resultados. Algumas das principais críticas incluem:

Métodos questionáveis: 1) uso excessivo de prisões preventivas, delações premiadas coercitivas, vazamentos seletivos para a imprensa e condução de processos com parcialidade; 2) abuso de poder: Acusações de que a força-tarefa e o então juiz Sergio Moro agiram além de suas atribuições, atropelando garantias constitucionais e o devido processo legal³⁸; 3) viés político: Críticos apontam que a operação teve como alvo principal o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus aliados, com o objetivo de enfraquecê-los politicamente e influenciar o resultado das eleições; 4) a Lava Jato teria contribuído para a recessão econômica no Brasil, com a paralisação de grandes empresas e a perda de milhares de empregos; 5) desmonte da indústria nacional: a operação teria prejudicado empresas brasileiras, especialmente no setor de construção e infraestrutura, abrindo espaço para a entrada de concorrentes estrangeiros³⁹; 6) Colaboração ilegal com autoridades estrangeiras: A força-tarefa teria compartilhado informações sigilosas com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos sem a devida autorização, violando a soberania nacional⁴⁰.

Em resumo, na visão de seus críticos, a Operação Lava Jato foi marcada por abusos e motivações políticas, causando danos à economia e à democracia brasileira.

³⁷ GREENWALD, Glenn; NEVES, Rafael. Lava Jato vazou informações para a imprensa para forçar delações. The Intercept Brasil, 29 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2019/08/29/lava-jato-vazamentos-imprensa/>. Acesso em: 30 de agosto de 2024.

³⁸ IMÉNEZ, Carla; BETIM, Felipe; OLIVEIRA, Regiane. Derrocada da Lava Jato expõe Moro como guia da força-tarefa, e escândalo cai no colo do Supremo. El País Brasil, 4 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-04/derrocada-da-lava-jato-expoe-moro-como-guia-da-forca-tarefa-e-escandalo-cai-no-colo-do-supremo.html>. Acesso em: 30 de agosto de 2024.

³⁹ Agência Brasil. Lava Jato destruiu 4,44 milhões de empregos, aponta estudo. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-03/lava-jato-destruiu-444-milhoes-de-empregos-aponta-estudo>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.

⁴⁰ Natalia Viana, Andrew Fishman, Maryam Saleh, Agência Pública/The Intercept Brasil. Como a Lava Jato escondeu do governo federal visita do FBI e procuradores americanos. Agência Pública, 12 de março de 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/03/como-a-lava-jato-escondeu-do-governo-federal-visita-do-fbi-e-procuradores-americanos/>. Acesso em: 24 de agosto de 2024.

Nesta subseção, iremos analisar empiricamente os números encontrados no Painel Correição em dados da CGU, delimitando o recorte temporal no ápice da Operação Lava Jato (2015-2018).

Iremos relacionar as informações do Painel, focando também as sanções não expulsivas, para termos alguma noção também da sede persecutória do Estado, considerando, como dito antes, o período do ápice da Operação Lava-Jato, que ocorreu principalmente entre 2015 e 2018. Esse período pode ser analisado para verificar se houve um aumento no número de sanções aplicadas, o que poderia indicar uma maior vigilância e controle em resposta à percepção pública de corrupção, dentre outros motivos.

Aqui estão tabelas e gráficos relacionados a procedimentos acusatórios e investigativos de 2015 a 2018, que incluem o período do ápice da Operação Lava-Jato, os quase dois anos do segundo governo Dilma e os mais de dois anos do Governo Temer; além de trazermos as novas informações dos outros dois períodos analisados na subseção anterior para aproveitarmos e compararmos com o recorte principal desta subseção 4.2:

Tabela 9 - Procedimentos e sanções gerais (2011/2022)

Período	Procedimentos instaurados concluídos⁴¹	Advertências	Sanções expulsivas⁴²	Suspensões	Sanções totais⁴³
2011/2014	22490	1267	2209	2072	5548
2015/2018	27871	3445	2616	3494	9555
2019/2022	43567	6381	2628	5465	14474

Fonte: CGU

Os dados mostram que o maior número de sanções no primeiro Governo Dilma foi a de expulsão (2209); no período, que chamaremos aqui de ápice da Lava Jato, a de suspensão foi maior (3494); já no Governo de Bolsonaro as advertências lideraram (6381).

⁴¹ Informação baseada na Data da coleta, que se deu em 30/08/2024.

⁴² Aqui estão incluídas outras expulsivas, e não apenas a demissão. São "Penalidades disciplinares expulsivas: demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão" (Manual CGU, 2022, p. 289).

⁴³ Soma das advertências, expulsivas e suspensões de cada bloco de período.

Expulsivas liderando é preocupante, na perspectiva desta pesquisa, e demonstra realmente uma pressão existente por tolerância zero, como comentado anteriormente nesta pesquisa. As suspensões como carro chefe podem refletir um Estado policalesco, vez que, lembremos, no Governo Temer houve 17 (dezessete) decretos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)⁴⁴. Por fim, quando as advertências são o que sobressaem, como no caso do Governo Bolsonaro, pode significar o processo de docilização pela ameaça psicológica gerada pela aplicação da advertência, pois já deixa o indivíduo a um passo da suspensão ou expulsão, uma vez que outra advertência já o coloca como candidato a suspenso⁴⁵. É como se houvesse uma postura constante de intimidação pelo volume alto de punições que se configurou a realidade naquele governo.

Aliás, essa postura intimidadora observada no Governo Bolsonaro se fez percebida até mesmo no discurso e prática armamentista da sociedade civil, indo além do que aquilo que o trecho do texto de Oliveira bem explicitou, quando expressa que a polícia militar imitou o exército numa dada época:

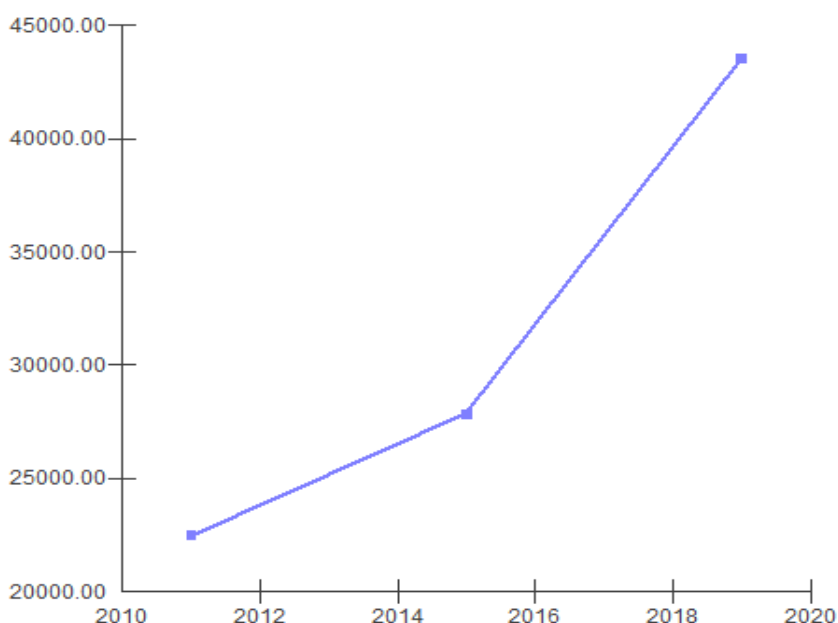
O modus operandi das instituições policiais no Brasil claramente exemplifica o legado autoritário dos sucessivos períodos de exceção, denotando tendências autoritárias, servindo a interesses políticos e, não raras vezes, utilizando-se de castigos físicos e tortura como instrumentos para se obter confissão. Mesmo com competências e atribuições distintas, as polícias que atuam em meio à sociedade civil no Brasil, gerindo a economia do poder, são estruturadas e formam seus servidores para o embate bélico, havendo hierarquia semelhante e mecanismos de ação e de inteligência típicos das Forças Armadas. Cartesianamente, só haveria motivo para a Polícia Militar se organizar à imagem e semelhança do Exército se as metas fossem as mesmas, o que não ocorre, pois na Constituição, cumpre ao Exército defender a soberania e o território nacionais, recorrendo, caso seja necessário, a procedimentos bélicos, e à Polícia Militar proteger os cidadãos da eventual violação dos seus direitos, devendo zelar pela defesa da cidadania. A estrutura e as táticas das polícias são legados autoritários que não se justificam ante o contexto e as metas constitucionais (Oliveira, 2015, p. 121).

⁴⁴ MAYARA DA PAZ. Bolsonaro é o presidente que menos decretou ações militares desde FHC. Metrôpoles, 12 jul 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-e-o-presidente-que-menos-decretou-acoes-militares-desde-fhc>. Acesso em: 30 ago 2024.

⁴⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Corregedoria-Geral da União. Manual de Processo Administrativo Disciplinar. Brasília, maio de 2022. p. 286. Acesso em 31/08/2024.

Apesar dessas considerações acerca do que cada governo liderou em termos de sanções, o Governo Bolsonaro lidera bem nos três quesitos quando comparamos com os outros dois blocos de período, com exceção das expulsivas, em que há quase um empate entre o período do ápice da Lava Jato e o Governo Bolsonaro, estando este ainda à frente. Isso é o que observamos nos gráficos a seguir.

Gráfico 5 - Processos instaurados em cada bloco de período



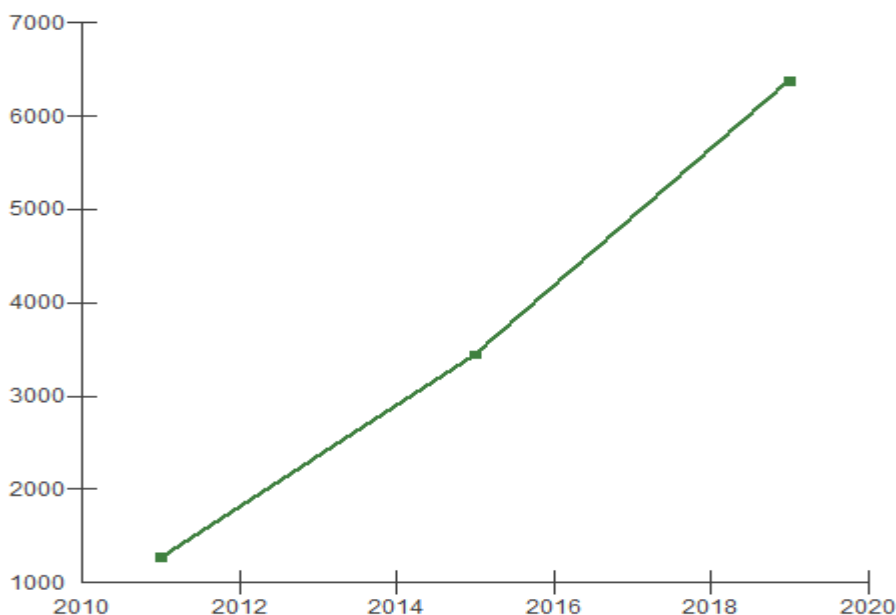
Fonte: CGU

O gráfico acima mostra que o número de processos instaurados no Governo Bolsonaro quase que dobrou em relação ao número observado no primeiro Governo Dilma. Além disso, cresceu 36% em relação ao período do ápice da Lava Jato. Outra informação acerca dos dados é que 33% dos processos instaurados resultaram em alguma punição, ou seja, a cada três processados, um seria punido com advertência, suspensão ou expulsão.

O período do ápice da Lava Jato (2015-2018) teve 20% de processos instaurados a mais que o bloco do período anterior, e, em relação às sanções, teve um aumento de 42%. Tendo em vista ter sido um período mais neoliberal que o anterior, isso reflete de algum modo a adoção ao seguimento da cartilha, o que

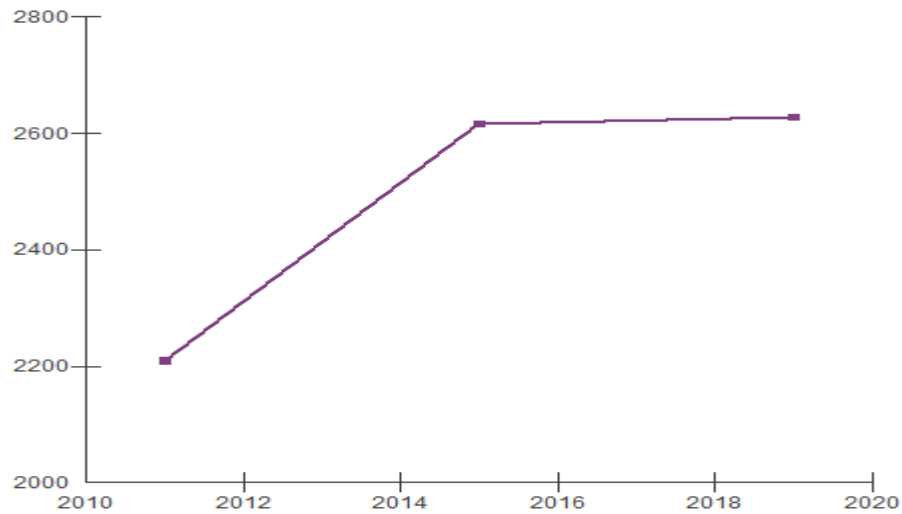
‘explode’ lá no governo Bolsonaro, cujo total de sanções superou em 160% o total observado no primeiro mandato da presidenta Dilma, mesmo aquele Governo tendo enfrentado um período pandêmico em que várias estatísticas se estabilizaram por causa da paralisação de muitos serviços e segmentos da economia e da sociedade.

Gráfico 6 - Advertências em cada bloco de período



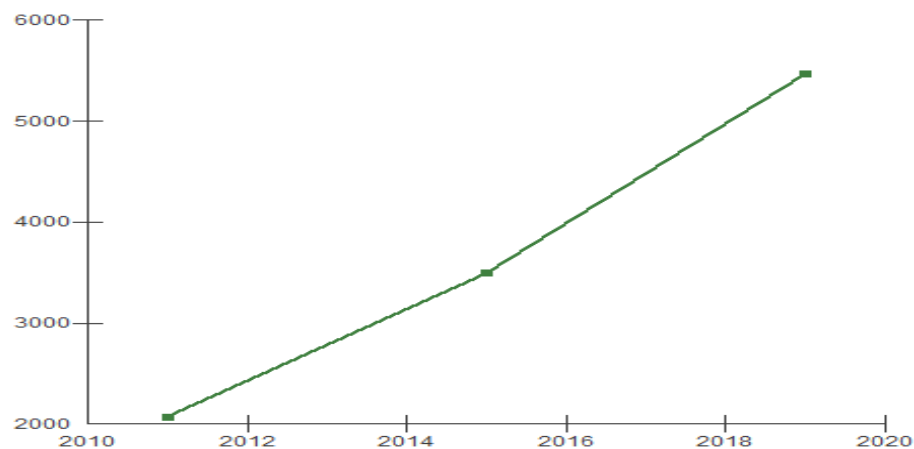
Fonte: CGU

No gráfico acima, é possível observar que, conforme mostrado na figura 8, os números relacionados às advertências no primeiro Governo Dilma ficaram em pouco mais de 1250, enquanto que os números do segundo mandato de Dilma e de todo o Governo Temer atingiram quase 3500 advertências, mostrando um crescimento de cerca de 180%. No Governo Bolsonaro, cujo período enfrentou uma pandemia, evento que talvez tenha refletido em parte na queda de admissões (conforme figura 4), houve quase 6400 advertências, representando um aumento, em relação ao bloco de quatro anos anterior, de 82% e, em relação ao período do primeiro mandato de Dilma, de cerca de 412%.

Gráfico 7 - Expulsivas gerais em cada bloco de período

Fonte: CGU

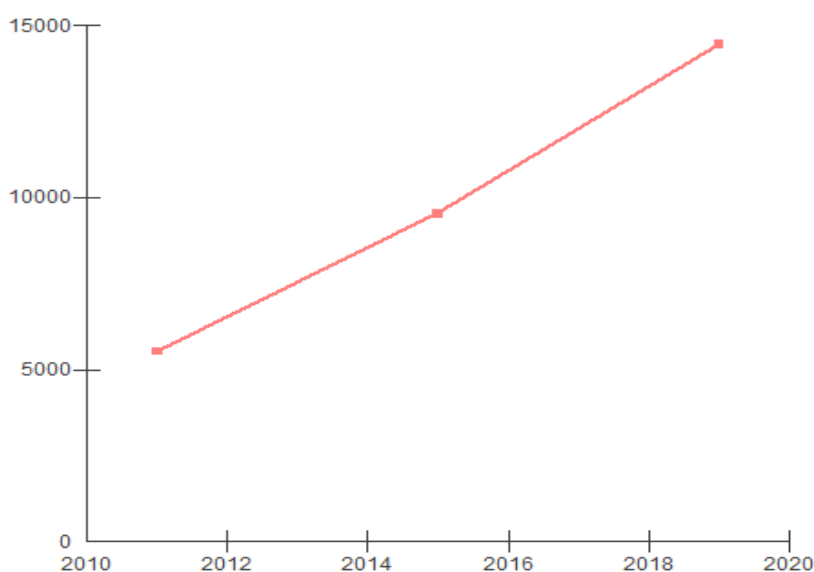
O gráfico acima mostra um crescimento significativo de expulsões nos dois períodos mais neoliberais (2015/2022) em relação ao primeiro período (2011/2014). O crescimento foi da ordem de 18% quando comparamos o primeiro mandato de Dilma com o segundo bloco do período (2015/2018). E cresceu cerca de 19% quando comparamos o primeiro Governo Dilma com o Governo Bolsonaro. Pode-se notar também aqui que a pandemia freou um pouco as demissões no Governo Bolsonaro, uma vez que, comparado ao bloco anterior, o crescimento delas foi de apenas 0,5%.

Gráfico 8 - Suspensões em cada bloco de período

Fonte: CGU

Assim como no gráfico das advertências e, como veremos a seguir, do gráfico das sanções totais, o das suspensões mostra quase uma reta, em que os períodos mais neoliberais superaram em muito o primeiro Governo Dilma. No gráfico acima, é possível observar que, conforme mostrado na figura 8, os números relacionados às suspensões no primeiro Governo Dilma totalizaram 2072, enquanto que os números do segundo mandato de Dilma e de todo o Governo Temer atingiram 3494, mostrando um crescimento de cerca de 69%. No Governo Bolsonaro, houve 5465 suspensões, representando um aumento, em relação ao bloco de quatro anos anterior, de 56% e, em relação ao período do primeiro mandato de Dilma, de cerca de 164%.

Gráfico 9 - Sanções totais em cada bloco de período



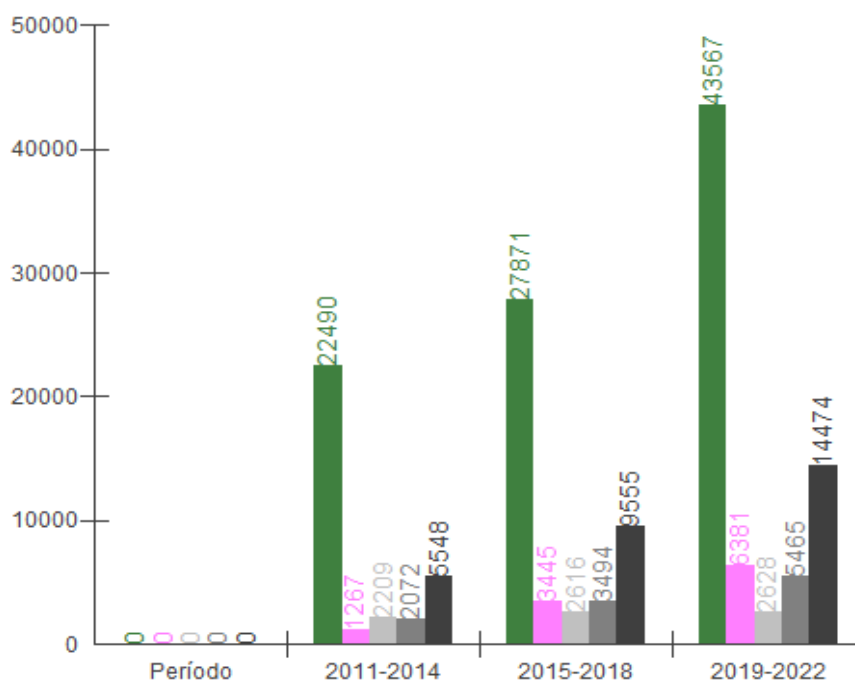
Fonte: CGU

As sanções totais, como já dito, também mostram que, em períodos mais neoliberais, tanto as punições quanto a abertura do processo em si superaram os números de períodos menos neoliberais, indicando uma possível influência do neoliberalismo na relação entre PAD e dispositivos (leis, doutrinas etc.).

O gráfico mostra quase uma reta, em que é possível observar que os números relacionados às sanções totais no primeiro Governo Dilma totalizaram 5548, enquanto que os números do período do ápice da Operação Lava Jato atingiram 9555,

mostrando um crescimento de cerca de 72%. No Governo Bolsonaro, houve 14474 sanções, representando um aumento, em relação ao bloco de quatro anos anterior, de 51% e, em relação ao período do primeiro mandato de Dilma, de cerca de 161%.

Gráfico 10 - Números dos três períodos simultâneos



Fonte: CGU

O gráfico acima mostra a distribuição de diferentes tipos de sanções (advertências, suspensões, expulsões) aplicadas durante o ápice da Operação Lava Jato, de 2015 a 2018. Observamos uma presença significativa de cada tipo de sanção ao longo desses anos, refletindo possivelmente um aumento na atividade disciplinar em resposta ao ambiente intensificado de vigilância e aplicação da lei nesse período.

A pena de advertência, além de servir para retirar a primariedade do servidor, permitindo assim a aplicação da majorante para fins de suspensão, também cumpre, ao lado da abertura do procedimento, o papel disciplinador na engrenagem de vigilância, onde o sistema se retroalimenta na formação de corpos dóceis e maleáveis. Ademais, o art. 22, § 2º da Lindb assim dispõe:

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).

Com esses dados, podemos vincular as discussões sobre a percepção negativa do serviço público, marcada pela corrupção, e a tendência de aumento de PADs durante a Lava Jato. A representação gráfica das sanções aplicadas ao longo do tempo mostra a materialização das práticas administrativas sob a influência dessas operações.

Com o avanço da implementação de operações como a Lava Jato e a cobertura massiva da imprensa acerca dos desdobramentos da operação, intensifica-se a ideia de que a corrupção é o principal mal do país. Ela é um mal, mas seu combate tem sido utilizado há muitos anos como uma maneira de legitimar o sucateamento do Estado e, por consequência, das políticas públicas, causando o pior dos males, que é a exclusão social de direitos básicos e de serviços públicos de qualidade.

A partir do governo FHC, observa-se um aumento progressivo no número de expulsões. Ressalta-se que, no Governo FHC, houve uma reforma administrativa acentuada, na qual uma das tentativas era a redução do Estado e o seguimento do modelo neoliberal de mercado.

Aliás, foi à época de FHC enquanto presidente que Paulo Bonavides se refere em trecho esclarecedor do porquê de tantas transformações terem ocorrido:

A passagem do Estado forte ao Estado fraco, do Estado soberano ao Estado economicamente vassalo, do Estado organizado ao Estado que desagrega as estruturas institucionais, sem meios de cumprir seus fins no que toca à saúde, à educação e às tarefas sociais de emprego e habitação, parece haver chegado ao termo culminante, configurando a pior crise constituinte de todas as épocas, com grau de incerteza jamais visto em momento algum de nossa história (Bonavides, 2001, p. 82).

Tanto o governo FHC quanto o governo Collor vivenciaram um período em que o neoliberalismo reinava soberano, e não esqueçamos de que a lei que disciplina o PAD remonta a esse período, havendo uma sujeição de ambos os governos às ideias liberalizantes em voga. Esse enxerto do texto de Santaella-Gonçalves talvez ressalte isso:

A tendência de um programa assumidamente de centro que buscava se adequar a uma conjuntura internacional de triunfo do neoliberalismo sem enfrentamentos maiores era, aos poucos, adaptar-se a esse cenário. Essa era a tensão que permeava a relação de Cardoso e do próprio PSDB com o governo Collor, e que motivava a desconfiança e as críticas que recebiam dos setores mais à esquerda do espectro político brasileiro (Santaella-Gonçalves, 2018, p. 305).

A conclusão deste tópico é que, assim como observado no tópico anterior, o aumento no número de processos indica uma clara retroalimentação da vigilância, em que os controles funcionam de forma satisfatória para os objetivos da disciplinarização. Além disso, como nos tópicos anteriores deste subcapítulo, o número de processos aumentou, o que remete ao panóptico de Bentham. Ou seja, não é mais possível escapar da vigilância do Estado, que impõe uma cultura de disciplina em seu interior.

5 CONCLUSÃO

O estudo revelou que o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) pode ser usado como ferramenta de poder e controle, impactando negativamente os servidores públicos e a prestação de serviços. O aumento das demissões, especialmente durante governos neoliberais, levanta preocupações sobre o enfraquecimento do Estado e a precarização do trabalho.

A pesquisa também desmistifica a ideia de que a corrupção é um problema exclusivo de certas regiões do país, destacando a necessidade de combater esse problema de forma justa e transparente, sem enfraquecer o serviço público e as políticas sociais.

Em suma, o PAD, como instrumento de controle, reflete as complexas relações de poder na administração pública e a influência do neoliberalismo na gestão e percepção do serviço público no Brasil.

A dissertação se propôs a investigar se o Processo Administrativo Disciplinar (PAD) seria um instrumento de enxugamento do Estado, semelhante a outras medidas como reformas administrativas e previdenciárias. A pesquisa buscou analisar os impactos das relações de poder sobre os servidores e a estrutura estatal, examinando a relação entre o PAD e a percepção do serviço público, além de analisar estatísticas geográficas e temporais dos PADs e suas penalidades.

A questão central foi respondida, evidenciando que o PAD, de fato, pode ser utilizado como ferramenta de enxugamento do Estado, principalmente em governos com tendências neoliberais. O aumento considerável de processos administrativos disciplinares e de demissões durante esses governos reforça essa conclusão.

O objetivo geral de mostrar os impactos das relações de poder sobre os servidores e o serviço público foi alcançado. A pesquisa demonstrou como o discurso neoliberal, que promove a desvalorização do serviço público e a precarização do trabalho, influencia a aplicação do PAD, resultando em um aumento das demissões e na fragilização do Estado.

Os objetivos específicos também foram atingidos. A dissertação teceu considerações sobre os impactos das relações de poder na estrutura estatal, demonstrando como o PAD pode ser utilizado como instrumento de controle e

punição, contribuindo para a diminuição do Estado. Além disso, a análise empírica das estatísticas dos PADs sob os aspectos geográficos e temporais permitiu identificar tendências e padrões, como o aumento das demissões durante o governo Bolsonaro e a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e as penalidades aplicadas.

Com base nos resultados, concluímos que o PAD, embora seja um instrumento necessário para a manutenção da disciplina e da ética no serviço público, tem sido utilizado de forma distorcida, refletindo as relações de poder e a influência do neoliberalismo na gestão pública. O aumento das demissões, a precarização do trabalho e o enfraquecimento do Estado são consequências preocupantes dessa dinâmica.

É fundamental que a sociedade esteja atenta a essas questões e busque alternativas que valorizem o serviço público e os servidores, garantindo a efetividade das políticas públicas e o bem-estar da população. O combate à corrupção é essencial, mas não deve ser utilizado como pretexto para o desmonte do Estado e a redução de direitos. É preciso buscar um equilíbrio entre a disciplina e a valorização do servidor público, a fim de construir um Estado mais eficiente, ético e comprometido com o interesse público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Daniel Isídio de. **A percepção da corrupção pelos membros do Ministério Público do Ceará durante o enfrentamento da COVID-19**. 2022. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 04 set.1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 06 jun.2024.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 10 jun.2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF: CGU, 2022.

BACELAR.T. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES. M. C. et. al. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BROWN, Wendy. **Neoliberalismo. “Estamos diante de um novo capítulo”**. Entrevista com Wend Brown. Instituto Humanitas Unisinos - IHU, 2017. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/noticias/554090-para-compreender-o-neoliberalismo-alem-dos-cliches>. Acesso em: 11 jun.2024.

BRÜSEKE, Franz J. O dispositivo técnico: Heidegger, Foucault, Deleuze, Agamben. **Blog do Labemus**, Florianópolis, 10 out. 2017. Disponível em: https://blogdolabemus.com/2017/10/10/o-dispositivo-tecnico-heidegger-foucault-deleuze-agamben-por-franz-j-bruseke/#_ftn1. Acesso em: 11 jun.2024.

COELHO, Ítalo José Brígido. **Uma análise dos determinantes da inadimplência em convênios no Estado do Ceará no período 2010-2012**. 2014. 40f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Economia Profissional, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

DANIN, Renata Almeida. Loic Wacquant: encarceramento em massa como política social na contemporaneidade. **Rev. Sem Aspas**, Araraquara, v. 6, n. 2, p. 125-133, jul./dez. 2017.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FORIGO, Camila Rodrigues. **Poder disciplinar da Administração Pública**. [S.l:s.n], 2007. Disponível em: http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/29513. Acesso em: 11 jun.2024.

FOUCAULT, Michel, 1926-1984. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: EdNAU, 2002.

FREIRE, Alessandro; Palotti, Pedro. **Perfil, composição e remuneração dos servidores públicos federais**: trajetória recente e tendências observadas. Brasília/DF: [s.n], 2015.

GONÇALVES, Daniel Luis Cidade. **Da obediência à liberdade**: a filosofia como um modo de vida em Michel Foucault. 2017. 442 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

GONÇALVES, Flávio José Moreira. **Desafios da ética na ciência**: uma abordagem com fundamento no princípio responsabilidade de Hans Jonas. Curitiba: Juruá, 2019.

GUIMARÃES et al. **Lei de improbidade como norma sancionadora em branco**. [S.l]: Conjur, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-16/opinioao-lei-improbidade-norma-sancionadora-branco/>. Acesso em: 11 jun.2024.

NETO, L. C. P. Michel Foucault: um intelectual específico. **Paradgmas**, São Paulo, v.7, n.35, p.55-58, 2010.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A Ciência do Direito**: conceito, objeto, método. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MASARO, Leonardo. Reconciliação com a História: Foucault do estruturalismo ao pós-estruturalismo. **Revista de Filosofia Moderna e Contemporânea**, Brasília, v.6, n.1, p. 379-400, jul. 2018.

MELO, Amanda Patrícia Sousa Dutra, CASTRO, José Ernane Barbosa, BRIZOLLA, Cláudia Raquel Leão. **Dosimetria das Sanções Administrativas Disciplinares**: advertência e suspensão. Brasília: Repositório de Conhecimento da CGU, 2020. Disponível em <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64488>. Acesso em: 11 jun.2024.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Além do bem e do mal**. Tradução de Márcio

Pugliesi. Curitiba: Hemus, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Assim falou Zaratustra**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Genealogia da moral: uma polêmica**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

NIETZSCHE, Friedrich. **Sobre verdade e mentira no sentido extra-moral**. São Paulo: Hedra, 2007.

OLIVEIRA, David Barbosa de. **Análise de Discurso Crítica da Anistia Política de militares no Brasil**: a disputa por sentidos que ampliam ou restringem os direitos dos militares anistiados. 2015. 313 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas/Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2016.

SANTAELLA-GONÇALVES, Rodrigo **Teoria e Prática em Fernando Henrique Cardoso**: da nacionalização do marxismo ao pragmatismo político (1958-1994). São Paulo: [s.n], 2018.

SILVA, L. P. V. **Pacto federativo e políticas públicas**: o predomínio das relações predatórias entre as esferas de governo. São Luis: EdUFMA, 2009.

SILVA, Thiago Mota Fontenele e. **Direito e Neoliberalismo Tecnologias Jurídicas e Governamentalidade em Michel Foucault**. 2018. 221 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SIQUEIRA, V. A. **“verdade” em Nietzsche**: 3 apontamentos para entender o conceito. [S.l:s.n], 2014. Disponível em: <https://colunastortas.com.br/3-apontamentos-sobre-a-verdade-emnietzsche/#:~:text=Em%20Friedrich%20Nietzsche%2C%20a%20verdade>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

TUGENDHAT. Ernest. **Lições Sobre Ética**. Petrópolis: Vozes, 1996.