

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**HERLON DE PAIVA SOUZA**

ATUAÇÃO DOS CORREIOS E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
**Uma visão política sobre o Estado do Pará  
pós-redemocratização do Brasil.**

BELÉM DO PARÁ  
2023

Herlon de Paiva Souza

**ATUAÇÃO DOS CORREIOS E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma visão política sobre o Estado do Pará pós-redemocratização do Brasil.**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Anny Karine de Medeiros

Belém do Pará

2023



## Ficha Catalográfica

**SOUZA**, Herlon de Paiva

**ATUAÇÃO DOS CORREIOS E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma visão política sobre o Estado do Pará pós-redemocratização do Brasil/** Herlon de Paiva Souza. Belém do Pará: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.:142

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano 2023.

Orientadora: Profa. Dra. Anny Karine de Medeiros

Herlon de Paiva Souza.

**ATUAÇÃO DOS CORREIOS E SUAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS: Uma visão política  
sobre o Estado do Pará pós-  
redemocratização do Brasil.**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 12/10/2023

---

Profa. Dra. Anny Karine de Medeiros/ orientadora  
FLACSO Brasil/FPA

---

Profa. Dra. Natalia Noschese Fingermann/ 2º membro da banca  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof. Me. Renato Eliseu Costa/ 3º membro da banca  
FLACSO Brasil/FPA

## **Dedico este Trabalho**

A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos a mim em algum momento de minha história, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena, em particular a minha companheira de todas as horas, Andrea Foro, que de forma especial e carinhosa me deu força e coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades. Quero agradecer também as minhas filhas, Hevelyn Maíra, Andreza Mendes e Antonia Mendes, que, embora não tivessem conhecimento disto, iluminaram o meu caminho e me motivaram de maneira especial os meus pensamentos em seguir a vida, levando-me a buscar mais conhecimentos. E não deixando de agradecer, de forma grandiosa, os meus pais, Senhor Hernandes Neves e Antonieta de Paiva, a quem eu rogo todas as noites pela minha existência.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades da vida, principalmente vividas nos últimos cinco anos.

Agradeço ao Partido dos Trabalhadores (PT), pela oportunidade.

Agradeço à Fundação Perseu Abramo, pela organização.

Agradeço à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO BRASIL), seu corpo docente, direção e administração, que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

Agradeço a todos os professores e alunos do curso, por me proporcionarem o conhecimento, não apenas racional e acadêmico, mas a manifestação do caráter e afetividade da educação no processo de formação profissional, por tanto que se dedicaram a mim ou comigo, não somente por terem me ensinado, mas por terem me feito aprender. A palavra mestre nunca fará jus aos professores dedicados aos quais, sem nominar, terão os meus eternos agradecimentos.

## RESUMO

O objetivo da pesquisa é entender a metodologia de escolha dos dirigentes da Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos no estado do Pará, nos períodos de 1985 e 2021, bem como identificar as possíveis diferenças entre as gestões desses dirigentes na aplicação dessas políticas de governo para a Região Norte, em particular para o estado do Pará. Como é feita a integração nacional através da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos? A Região Norte, em particular o Estado do Pará, no que tange ao ramo de logística, tem como um dos seus principais problemas a grande extensão territorial e suas dificuldades na integração nacional. Neste estudo, tentaremos demonstrar a importância dos Correios ao nível federal, no que se diz respeito à efetivação das políticas públicas de governo pós-período militar. Buscamos responder quais foram os caminhos adotados e como foram efetivas as políticas públicas referentes aos Correios no período de 1985 a 2021. No desenvolvendo deste trabalho utiliza-se o método experimental, de forma a estudar as causas, os fatores e seus respectivos efeitos na aplicação efetiva das políticas públicas adotados por um determinado governo e, desta forma, avaliando a veracidade das hipóteses levantadas neste estudo.

**Palavras-chave:** Correios. Políticas Públicas. Estado do Pará.



## ABSTRACT

The objective of the research is to understand the methodology for choosing the directors of the Brazilian Company of Posts and Telegraphs in the State of Pará in the periods of 1985 and 2021, as well as to identify the possible differences between the management of these leaders in the application of these government policies for the northern region, in particular the State of Pará. How is national integration carried out through the Brazilian Post and Telegraph Company? The northern region, in particular the State of Pará, with regard to the field of logistics, has as one of its main problems the large territorial extension and its difficulties in national integration, in this study we will try to demonstrate the importance of the post office at the federal level in what concerns says about the effectiveness of public policies of government after the military period. We will try to answer what these paths were adopted and how effective the public policies related to the postal service were in the period from 1985 to 2021. publish adopted by a certain Government and in this way evaluating the veracity of the hypotheses raised in this study.

**Keywords:** Correios. Public Policies. State of Pará.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Número de Cargos Ministeriais, por tipo de coalizão governatal (1988/2007) .....	58
Quadro 2 - Coalizões de Governo – outubro de 1988 a janeiro de 2007 .....	59
Quadro 3 - História dos Correios no Brasil (1500-2013) .....	81
Quadro 4 - Reestruturação dos modelos empresariais e corporatização em países da OCDE.....	99
Quadro 5 - Tipos e quantidade de Agências de atendimento.....	102

## SUMÁRIO

<b>1- INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 - PENSANDO A PESQUISA</b> .....	18
2.1 - PROBLEMA .....	18
2.2 - OBJETIVOS DA PESQUISA.....	19
2.3 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
2.4 - DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	19
2.5 - JUSTIFICATIVA DO ESTUDO .....	21
2.6 - METODOLOGIA .....	22
2.7 - DEFINIÇÃO DOS TERMOS .....	23
<b>3 - GOVERNO E GOVERNANÇA</b> .....	25
3.1 - ENTENDENDO O JOGO.....	26
<b>3.1.1 - Regimes, Formas de Governo e Coalizão</b> .....	27
<b>3.1.1.1 - Regime de Governo</b> .....	28
<b>3.1.1.2 - Forma de Governo</b> .....	30
<b>3.1.1.3 - Coalizão</b> .....	34
3.1.2 - O Poder.....	36
<b>3.1.3 - A Função dos Partidos</b> .....	39
<b>3.1.3.1 - Tipologia Dicotômica</b> .....	41
<b>3.1.3.2 - Partidos de Quadros</b> .....	41
<b>3.1.3.3 - Partidos de Massas</b> .....	42
<b>3.1.3.4 - O Partido Catch-All, de Otto Kirchheimer (1966)</b> .....	42
<b>3.1.3.5 - O Partido Cartel de Katz e Mair (2004)</b> .....	43
<b>3.1.3.6 - O Partido Cartel de Katz e Mair (1995)</b> .....	43
<b>3.1.3.7 - Partidos Firma de Negócios ou Partidos Empreendedores</b> .....	45
3.1.4 - Administração Pública .....	47
3.2 - CARGOS DE CONFIANÇA.....	51
3.2.1 - Dúvidas e certezas sobre cargos de confiança.....	51
<b>3.2.2 - O Estado e as políticas de ocupação de cargos</b> .....	52
<b>3.2.3 - Critérios, formas de aliança e ocupação de espaço</b> .....	55
3.3 - AS NEGATIVIDADES DO REGIME DEMOCRÁTICO.....	60
<b>3.3.1 - A escolha individual</b> .....	60
3.3.2 - Corrupção nos modelos democráticos .....	62
3.3.3 - O isolamento social na Democracia Representativa .....	63
<b>3.3.4 - A anistia no Brasil</b> .....	65
<b>4 - OS CORREIOS NO MUNDO</b> .....	68
<b>5 - O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES</b> .....	74
5.1 - A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES.....	74
<b>5.1.1 - O Poder Executivo e a administração direta e indireta</b> .....	74

<b>5.1.2 - Funções dos Ministros de Estado</b> .....	74
<b>5.1.3 - As principais funções dos Ministros, de acordo com o Artigo 87 da Constituição:</b> .....	74
<b>5.1.4 - Critérios para escolha dos Ministros de Estado</b> .....	75
<b>5.1.5 - Nomeação de Ministros por alianças políticas</b> .....	75
<b>5.1.6 Formação das coligações e coalizões</b> .....	76
<b>5.1.7 - Perfil técnico x pressão da coalizão</b> .....	76
<b>5.1.8 - História Recente</b> .....	77
<b>5.1.9 - Casuísmos</b> .....	77
<b>5.1.10 - A relação entre a escolha dos ministros e a atuação dos Correios</b> .....	77
<b>6 - OS CORREIOS NO BRASIL</b> .....	79
<b>6.1 - A HISTÓRIA DOS CORREIOS NO BRASIL</b> .....	80
<b>6.2 - SERVIÇOS PRESTADOS PELOS CORREIOS</b> .....	87
<b>6.2.1 - Os Correios e a aplicação de políticas públicas</b> .....	88
<b>6.2.2 - Desafios na Prestação de Serviços e Integração Nacional</b> .....	88
<b>6.2.3 - A Influência do momento político na escolha dos ministros e na atuação dos Correios</b> .....	89
<b>6.2.4 - Casos emblemáticos</b> .....	89
<b>6.2.5 - Parcerias com outros órgãos governamentais</b> .....	89
<b>6.3 - EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELOS CORREIOS</b> .....	90
<b>6.3.1 - Programa Nacional de Inclusão Digital</b> .....	90
<b>6.3.2 - Programa Nacional do Livro Didático</b> .....	90
<b>6.3.3 - Programa de expansão dos Correios</b> .....	90
<b>6.4 - OS DESAIOS ENFRENTADOS PELOS CORREIOS NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	91
<b>6.4.1 - A necessidade de investimentos em infraestrutura</b> .....	91
<b>6.4.2 - A concorrência no setor de Serviços Postais</b> .....	91
<b>6.5 - A RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DOS CORREIOS</b> .....	91
<b>6.5.1 - Ações de Responsabilidade Social</b> .....	91
<b>6.5.2 - Ações de Responsabilidade Ambiental</b> .....	91
<b>6.6 - A MODERNIZAÇÃO DOS CORREIOS</b> .....	92
<b>6.6.1 - Inovação e Tecnologia</b> .....	92
<b>6.6.2 - A busca por novos mercados</b> .....	92
<b>6.7 - A PRIVATIZAÇÃO DOS CORREIOS</b> .....	92
<b>6.7.1 - O debate sobre a Privatização</b> .....	92
<b>6.7.2 - O impacto da Privatização na aplicação de políticas públicas</b> .....	92
<b>6.7.3 - A corrupção nos Correios</b> .....	93
<b>6.8 - TRANSFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DOS CORREIOS</b> .....	95
<b>6.9 - A INFLUÊNCIA DA LÓGICA FLEXÍVEL: TERCEIRIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS E REDE DE ATENDIMENTO</b> .....	101
<b>6.10 - QUEM PODE SER UM SUPERINTENDENTE DOS CORREIOS?</b> .....	105

<b>6.10.1 - Requisitos mínimos para ser um Superintendente, segundo os manuais da ECT</b> .....	105
<b>6.10.2 - Competências fundamentais</b> .....	106
<b>7 - OS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ</b> .....	107
7.1 - O ESTADO DO PARÁ.....	107
7.2 - A ATUAÇÃO DOS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ.....	108
7.3 - OLHANDO PARA OS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ .....	110
7.4 - ESTRUTURA DA SUPERINTENDÊNCIA DOS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ .....	111
<b>8 - MOMENTO DE REFLEXÃO</b> .....	114
8.1 - CICLO 01 (DE 1985 A 1990).....	120
8.2- CICLO 02 (DE 1990 A 2002).....	122
8.3 - CICLO 03 (DE 2002 A 2004).....	124
8.4 - CICLO 04 (DE 2004 A 2005).....	125
8.5 - CICLO 05 (DE 2005 A 2005).....	125
8.6 - CICLO 06 (DE 2005 A 2010).....	126
8.7 - CICLO 07 (DE 2011 A 2015).....	127
8.8 - CICLO 08 (DE 2016 A 2019).....	128
8.9 - CICLO 09 (DE 2019 A 2021).....	129
9 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	134
<b>ANEXOS</b> .....	139
ANEXO I.....	140
ANEXO II .....	141
ANEXO III.....	142

## 1- INTRODUÇÃO

Neste estudo, busca-se aprofundar os conhecimentos sobre os Correios e a importância dos serviços postais no mundo, no Brasil e, particularmente, no estado do Pará. Comemorado em 9 de outubro, “O Dia Mundial dos Correios” foi criado com o propósito de dar uma consciência mundial sobre o papel do setor postal na vida das pessoas, das empresas e das sociedades, além da contribuição para o desenvolvimento econômico e social dos países. A data foi escolhida a partir da assinatura do Tratado de Berna, em 1874, quando foi fundada a União Postal Universal (UPU), na Suíça. A UPU é uma organização intergovernamental especializada, que coordena serviços postais de 191 países, sem interferir nas políticas próprias de cada país.

Neste sentido, a demonstração dos dados mostra claramente que a Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos sempre foi um serviço básico para a sociedade, pois a comunicação é uma necessidade básica de qualquer civilização. Mesmo a longas distâncias, a importância dos Correios para a sociedade, a interação dos meios de comunicação demonstra a sua relevância na implementação de políticas públicas e para promover o bem-estar da sociedade.

Este estudo está centrado nas políticas públicas que são essenciais para promover o desenvolvimento e o bem-estar de uma sociedade, em particular, da Região Norte do Brasil, que tem enfrentado desafios significativos para a sua implementação, devido ao seu vasto território e suas desigualdades sociais. As políticas públicas também desempenham um papel crucial na promoção do bem-estar público e no enfrentamento da desigualdade social e econômica em diferentes regiões do mundo. No Brasil, a Região Norte, que é conhecida pela vasta sua extensão territorial, sua diversidade ecológica e cultural única, mas ainda enfrenta vários desafios relacionados à pobreza, à educação, à saúde e ao transporte. Um dos principais atores no Brasil atual na implementação de políticas públicas na região é o Serviço Postal Brasileiro, comumente conhecido como Correios. No entanto, a eficácia e a eficiência das operações e serviços dos Correios, especialmente no estado do Pará, têm sido objeto de críticas e debates.

O estudo concentra-se na minha experiência pessoal como funcionário público concursado dos Correios desde março de 1997, na minha formação como cientista político, na minha atuação como especialista em políticas públicas, além da falta de informações para a sociedade sobre a importância dos fatos políticos brasileiros direcionados no âmbito dos Correios na efetivação e aplicação das políticas públicas de Governo e na atuação e

movimentação política de um determinado governo de um determinado período dentro da empresa estatal.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) atende ao público em geral há mais de 360 anos. E nos últimos 25 anos, tenho trabalhado como servidor público nesta empresa estatal. O meu interesse em realizar este estudo no âmbito da empresa em que atuo provisionalmente, se deu pela vontade de entender os movimentos políticos dentro desta organização e sua importância para a política nacional, bem como sobre como as políticas e planos do governo que são executados por aqueles que estão no poder e seus aliados, tal movimento me levou a explorar mais esses assuntos. A meu ver, devemos reconhecer a importância dos Correios para a sociedade brasileira e o papel que desempenha na política nacional, sendo tanto os cargos públicos quanto os serviços postais utilizados por políticos profissionais para promover as suas próprias agendas e aplicar as políticas governamentais como um fator preponderante na influência sobre um determinado território e sobre uma determinada política.

Portanto, o meu interesse em estudar as políticas públicas e suas aplicações no Brasil se dá através da verificação de como são efetivados os projetos, os planos de governo e suas conexões entre a esfera político-partidária e os cargos de confiança direcionados à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do Estado do Pará. Esse processo de estudo da política pública efetivada pelos Correios no Estado do Pará foi desenvolvido através da verificação do cotidiano dos gestores indicados e/ou nomeados pelo Ministério das Comunicações para conduzir a Direção Regional/Superintendência Estadual dos Correios no estado do Pará, que hoje é constituída como Superintendência Estadual, na qual o Superintendente Estadual, além de desempenhar um papel fundamental no exercício diário do governo, está intimamente envolvido nas interações entre a política, os cargos de confiança, as escolhas político-partidárias, a implementação das políticas públicas e gestão de equipes, sendo instrumentos que consideramos relevantes para compreender os aspectos centrais do funcionamento do nosso sistema governamental, na execução das políticas públicas aplicadas ao estado do Pará.

Neste estudo, busco examinar a aplicação de políticas públicas na Região Norte do Brasil, com foco especial no papel e atuação dos Correios no estado do Pará. Ao revisar a literatura existente, os dados e os estudos de caso, argumento que as operações dos Correios têm implicações significativas para o desenvolvimento social e econômico do Pará e requerem maior atenção dos formuladores de políticas públicas e as partes interessadas. Assim, este trabalho visa contribuir para o debate em curso sobre as políticas públicas e seus impactos nas regiões que mais necessitam delas.

No capítulo “Pensando a pesquisa” apresentamos as qualificações técnicas desta dissertação, capítulo este onde damos inícios a pesquisa propriamente dita, apresentamos o nosso problema de como é realizada a integração nacional através da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos? A Região Norte, em particular o estado do Pará. Neste capítulo delineamos também o período e objetivos da pesquisa que vai de um período que se inicia um pouco antes da redemocratização do país, devido a um período de transição entre o regime militar para o regime democrático e que para os correios se inicia com a entrada da primeira mulher a presidir os Correios no estado do Pará em 1985 e se encerrara no ano de 2021, antes do fim do mandato do Presidente Jair Bolsonaro.

Já no terceiro capítulo intitulado Governo e Governança, trataremos da parte teórica e dos clássicos, tentando entender o jogo democrático no Brasil, suas formas de governo o regime, a briga pelo poder, as funções dos partidos democráticos, passando pelos conceitos de administração pública, pelos cargos de confiança e as negatividades do regime democrático no Brasil no período pós redemocratização com início na criação da carta de 1988.

No quarto capítulo intitulado “ Os Correios no Mundo” tratamos da importância de se comunicar e como os governos desde do antigo Egípcio passando pela criação da carta na idade média, pela invenção do selo, inventado na Inglaterra, em 1840, até os dias de hoje com o advento dos celulares com a criação dos aplicativos como Whatzap. No quinto capítulo, apresentamos um breve posicionamento sobre o Ministério das Comunicações é responsável pela escolha dos Presidentes dos Correios e, por consequência, pela escolha dos diretores regionais/superintendentes dos Correios no estado do Pará – suas histórias e seus propósitos, sendo este o momento em que apresentamos uma tabela com os nomes dos Ministros e Diretores dos Correios a partir da redemocratização do Brasil. Já no sexto capítulo apresentaremos uma visão dos Correios do Brasil, comentaremos neste capítulo uma visão geral de correios no Brasil desde o início com a criação dos correios mor, passando pela história do Brasil desde 1500 até a atualidade, todas as informações sempre voltadas no entendimento dos serviços prestados pelos correios, que casa ação ou produto dos correios não deixam de ser uma política pública de governo, onde apresentaremos uma tabela com vários destes serviços prestados a sociedade civil. Já no sétimo capítulo, tratamos dos Correios em nível estadual, por entendermos que o Correio Nacional se comporta, administrativamente, de forma diferenciada na esfera estadual. No entanto, entendemos que se completam como um todo, passando pela sua história, a forma da estrutura, seus desafios e serviços prestados aos cidadãos brasileiros. Ademais, no sétimo capítulo damos início aos estudos sobre as gestões dos Correios no estado do Pará, mostrando um pouco da sua história e das especificidades e dificuldades territoriais,



além de já fazer uma introdução sobre como foram escolhidos os representantes do governo federal na efetivação das políticas públicas.

No último capítulo, com o tema “OS CICLOS”, nos propomos a realizar pesquisas de campo direcionadas à empresa estatal dos Correios no estado do Pará, cuja motivação está voltada com um olhar na aplicação das políticas públicas do governo federal emanadas a partir do Ministério das Comunicações. Além disso, este estudo está centrado na minha experiência pessoal como funcionário público concursado dos Correios desde março de 1997, atuando na capital do estado do Pará, agregando a minha formação como cientista político, tentando elaborar pesquisa na atuação como especialista em políticas públicas. A contribuição científica desta pesquisa está pautada principalmente na carência de informações para a sociedade paraense sobre a atuação da ECT na Região Norte, na aplicação das políticas públicas demandadas pelo Ministério das Comunicações, particularmente no estado do Pará.

O interesse em estudar as políticas públicas voltadas para os Correios e suas aplicações no norte do Brasil se deu, primeiramente, pelo propósito de entender como o governo federal efetiva os seus projetos em políticas públicas governamentais através dos Correios. Outro aspecto que instigou a nossa curiosidade foi tentar verificar como são formulados os planos de governo do Governo Federal e suas conexões entre a esfera político-partidária e os cargos de confiança direcionados à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos no estado do Pará; e como são escolhidos os Diretores Regionais e/ou Superintendentes que têm a prerrogativa de efetivar os programas do governo federal no estado do Pará.

O processo de estudo das políticas públicas efetivadas pelos Correios no estado do Pará efetiva-se através da verificação do cotidiano dos escolhidos pelo Ministério das Comunicações para conduzir a Direção Regional dos Correios no estado do Pará, que, além de dar corpo ao exercício cotidiano de governo, nos propomos a investigar eventuais padrões de interação entre a política e os cargos de confiança, sendo instrumentos considerados indispensáveis para compreendermos aspectos centrais do funcionamento de nosso sistema de governo e a governança dos Correios em um determinado período, nas políticas de coalizão emanadas a partir da Constituição de 1988.

## 2 - PENSANDO A PESQUISA

A pesquisa partiu do questionamento sobre como se dá a atuação dos Correios na Região Norte e como se aplicam as políticas públicas na Região Norte, em particular no estado do Pará. Neste sentido, compreendemos que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) desempenha um papel fundamental na integração nacional do Brasil, especialmente considerando a vastidão do território e a diversidade de suas regiões, principalmente a Região Norte. O estado do Pará, localizado nesta região, é um exemplo notável dessa realidade, com sua extensa área continental e população dispersa. Neste ensaio, não discutiremos apenas como a ECT contribui para a integração nacional no contexto do Pará, mas também como os gestores e sua importância na condução das políticas públicas adotadas pelo Ministério das Comunicações, além de expor os desafios e soluções presentes em um estado tão extenso e diversificado. Inicialmente, abordarei o papel histórico dos Correios e Telégrafos no Pará e como eles evoluíram ao longo do tempo. Em seguida, passo a analisar os obstáculos enfrentados pela ECT ao conectar áreas remotas e sua abordagem para atender às necessidades dos habitantes do Pará. Para finalizar, apresentarei possíveis melhorias e perspectivas futuras para a continuação desta importante atividade integradora.

### 2.1 - PROBLEMA

A questão central que nos instiga à realização desta pesquisa é: Como é realizada a integração nacional através da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos? A Região Norte, em particular o estado do Pará, no que tange ao ramo de logística, tem como um dos seus principais problemas a grande extensão territorial e suas dificuldades na integração nacional. Neste estudo, tentaremos demonstrar a importância dos Correios ao nível federal, no que diz respeito à efetivação das políticas públicas de governo pós-período da Ditadura Militar. Buscaremos responder quais foram estes caminhos adotados e como foram efetivadas as políticas públicas referentes aos Correios no período de 1985 a 2021.

## 2.2 - OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a atuação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos no estado do Pará, com base na percepção dos trabalhadores de base da empresa acerca dos conhecimentos sobre a gestão dos dirigentes indicados/nomeados pela Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos no estado do Pará nos períodos de 1985 e 2021, assim como identificar as possíveis diferenças entre as gestões desses dirigentes na aplicação dessas políticas de governo para a Região Norte, em particular para o estado do Pará.

## 2.3 - OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para alcançar os objetivos da nossa pesquisa, este estudo está subdividido em cinco fases, onde buscaremos caracterizar e entender: a) o que é um governo e sua governança; b) Os correios no mundo, c) O ministérios das Comunicações, d) Os correios no Brasil, e) Os correios no estado do Pará e seus ciclos de governanças entre 1985-2021.

## 2.4 - DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Como estamos tratando de uma empresa de caráter de economia mista, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos tem como uma de suas características internas distintas para alguns Cargos de Confiança, como, por exemplo, o Presidente da Empresa Nacional, cujo interesse do governo federal está ligado ao seu plano de governo. Portanto, o presidente da empresa sempre foi uma indicação política, não sendo necessariamente um funcionário de carreira da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Para os demais cargos, como hipótese, podemos afirmar que os Diretores e/ou Superintendentes Regionais sempre foram indicações de caráter político-partidárias, No entanto, tais cargos deveriam ter um caráter eminentemente técnico e sua ocupação admitir somente funcionários de carreira. Neste caso, podemos citar o artigo 37, II, da Constituição Federal, que prevê expressamente a possibilidade de criação de cargos comissionados no âmbito de órgãos e entidades submetidos ao regime jurídico estatutário, criados sob a tutela legal, contudo, em relação aos empregos públicos em comissão, silenciou-se. *In verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento [...];(BRASIL, 1988).

Dessa forma, a constitucionalidade dos empregos em comissão sem a necessidade de concurso público, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, para o provimento das atribuições de direção, chefia e assessoramento, tem suscitado veementes debates no campo jurídico.

Atualmente, depara-se com duas teses: uma tese que considera o emprego em comissão inconstitucional sob o argumento de falta de previsão expressa do artigo 37, inciso II, da Carta Magna, entendendo ser uma burla à regra do concurso público. A outra tese o considera constitucional, por meio de uma interpretação lógico-sistemática da Constituição Federal, chegando à conclusão de que a referida exceção constitucional abarca o emprego em comissão.

A primeira tese encampada pelo Ministério Público do Trabalho e boa parte dos magistrados trabalhistas faz uma interpretação literal do dispositivo constitucional, entendendo, por consequência, ser taxativa a ressalva prevista no artigo 37, inciso II, referindo-se apenas aos cargos públicos, portanto, restrita ao regime estatutário. A referida corrente argumenta que se a sociedade de economia mista e/ou empresa pública não são criadas por lei, bastando mera autorização legislativa para tanto, consequentemente, não se admitiria a ideia de que uma lei possa vir a criar cargos ou empregos comissionados no âmbito das empresas estatais.

O Ministério Público do Trabalho, em suas ações civis públicas, argumenta que não há que se falar em “vazio normativo” na redação do artigo 37, II, da Constituição, pois deixaria margem para o legislador infraconstitucional criar figuras não previstas no dispositivo. Em alinhamento ao artigo 21, compete à União, segundo a Constituição de 1988, que seu capítulo X dispõe que o governo deve manter o serviço postal e o correio aéreo nacional; e no capítulo XI, explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que dispõe sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

A Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso V, do seu artigo 37, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nesses casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Não obstante as funções de confiança possuam características semelhantes às dos cargos em comissão, estão não estão incluídas no escopo de nosso estudo, mesmo porque o seu provimento é constitucionalmente restrito a servidores titulares de cargos efetivos. Da mesma forma, excluímos os cargos em comissão destinados às funções facilmente identificáveis como de direção, chefia e assessoramento, como as de Secretários Municipais, Chefes de Gabinetes e Dirigentes de órgãos ou departamentos.

Vamos atentar, portanto, aos cargos providos por pessoal dos quadros da empresa, ou seja, ocupantes de cargos efetivos, cujas indicações podem ser políticas ou não, porém, as funções devem ser de caráter técnico e verificável.

## 2.5 - JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O tema proposto surgiu do conhecimento da existência de expressivo número de pessoas que, movidas pela expectativa de redemocratização do país com o advento da chamada Constituição Cidadã, promulgada em 1988, apostaram na moralização do provimento de cargos públicos em órgãos públicos e empresas estatais, como forma de obterem uma estabilidade e possibilidades de progressão funcional. Nesse contingente incluem-se pessoas que gastam grande parte do seu tempo e investem parte da sua renda salarial preparando-se para concursos que nem sempre são realizados ou, quando são, o são para um redizidíssimo número de cargos, normalmente de níveis inferiores. De acordo com Eco (1985, p. 22), um estudo deve ser útil aos demais. Castro (1977, p. 57) também aponta nesta direção, quando aduz que um tema é importante quando está ligado a uma questão social que afeta um segmento substancial da sociedade.

Nosso entendimento é de que a atuação do Estado deve se dar sempre dentro de limites informados por um universo de princípios destinados a assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado; e a orientar a Administração Pública na sua atividade concreta e imediata para a consecução dos interesses coletivos. E, ainda, que uma Administração Pública que pretende ser competente e é orientada por princípios como o da moralidade e da legalidade,

não pode conviver com a existência de favoritismos, que protegem ou privilegiam determinados indivíduos, por apresentarem relação político-partidária e/ou interesses de parentesco, de amizade ou vínculo político com quem os beneficia. Nesta perspectiva de análise crítica, da atuação dos Correios no que tange às políticas públicas no estado do Pará, mais detidamente no período pós-redemocratização do Brasil, consideramos que a existência de privilégios para alguns poucos indivíduos é incompatível com o Estado Democrático de Direito, o qual pressupõe a igualdade de tratamento e de oportunidades a todos os cidadãos. Dessa forma, um estudo desta natureza, voltado a uma análise crítica das formas de gestão em empresas estatais, revestem-se de grande relevância, demonstrando ser de grande interesse para toda a sociedade.

## 2.6 - METODOLOGIA

Como demonstrado durante o desenvolvimento dos estudos, a pesquisa visa atingir os objetivos propostos através da análise documental e verificação *in loco* das políticas públicas efetivadas pelos ex-diretores Regionais do estado do Pará, sendo coletadas informações e depoimentos de funcionários efetivos da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos do estado do Pará, através de aplicação de questionários estruturados e entrevistas presenciais, de forma a atingir a maior veracidade possível no processo de conhecimento da problemática estudada, configurando-se, metodologicamente, como um estudo de caso, segundo uma abordagem de pesquisa qualitativa, buscando examinar com um olhar investigativo situações referentes ao objeto de estudo, no caso, a aplicação das políticas públicas adotadas pela ECT no estado do Pará.

O estudo de caso visa abordar o conhecimento acerca das metodologias adotadas pelo Correios na aplicação de políticas de governo emanadas pelo Ministério das Comunicações. Para isso, faz-se necessário direcionar a abordagem na utilização de referencial teórico e entrevistas com pessoas relevantes para história dos Correios do estado do Pará.

Estabelecendo uma linha de investigação que conduza os trabalhos para que seja levantado todo o material necessário, com o intuito de estabelecer uma avaliação prática e investigativa no que estamos propondo. Após o levantamento do material teórico e finalização das entrevistas, o estudo segue distribuído em quatro fases distintas, como demonstrado no Referencial Teórico. A primeira busca entender como se comporta o Ministério das Comunicações na escolha da condução das políticas públicas de governo. Ao identificar os Parlamentares nas entrevistas, tentando formalizar e/ou buscando entender o seu

direcionamento político e seus interesses nos Correios do Estado do Pará. A segunda fase demonstra como atuam os gestores escolhidos pelo Ministério das Comunicações na condução destas políticas públicas de governo. Já na terceira fase, buscamos identificar os Diretores Regionais e como atuaram junto a sua equipe para que conseguissem efetivar as políticas públicas dos Correios no estado do Pará.

Por fim, na quarta fase, comentamos as principais dificuldades encontradas das duas gestões, diante das dificuldades e os possíveis motivos que os levaram a perder o cargo. Este trabalho visa atuar utilizando o método experimental, de forma a estudar as causas, os fatores e seus respectivos efeitos na aplicação efetiva das políticas públicas adotadas por um determinado Governo e, desta forma, avaliar a veracidade das hipóteses levantadas no decorrer do estudo.

## 2.7 - DEFINIÇÃO DOS TERMOS

Considerando que um mesmo termo pode ter significados distintos para diferentes pessoas e contextos, alguns daqueles que julgamos necessários à compreensão do estudo são definidos a seguir:

- Cargo público: lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei (Meirelles, 1995, p. 360).
- Provimento: ato de designação de alguém para titularizar cargo público (Bandeira de Mello, 1998, p. 178).
- Cargos de provimento efetivo: são os predispostos a receberem ocupantes em caráter definitivo, isto é, com fixidez. [...] são providos por concurso público de provas ou de provas e títulos (Bandeira de Mello, 1998, p. 176).
- Função de confiança: é aquela que se caracteriza por ser destinada ao provimento de agentes que atendem a uma qualidade pessoal que o vincula, direta e precariamente, a determinadas diretrizes políticas e administrativas dos governantes em determinado momento (Rocha, 1996, p. 177).

A Função de confiança é também chamada de função gratificada. A Administração, entendendo não ser conveniente a criação de cargos em comissão, cria também, por lei, encargos de chefia, direção ou assessoramento, atribuindo-os de acordo com previsão constitucional, obrigatória, privativa e exclusivamente, a servidores públicos efetivos de seu quadro de pessoal, que, em virtude desses encargos, percebem uma gratificação, em forma de

um percentual incidente sobre o seu vencimento-base ou um valor fixo, correspondente ao acréscimo de responsabilidades às funções normais de seu cargo, assim definida:

- Cargos de provimento em comissão: são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los, a qual também pode exonerar ad nu/um, isto é, livremente, os que os estejam titularizando. (Bandeira de Mello, 1998, p. 176).

Cargo em Comissão é um lugar criado por lei, no quadro da Administração Pública, com estipêndio correspondente e com atribuições certas e específicas de direção, chefia e assessoramento, a serem exercidas por pessoas da confiança da autoridade nomeante, podendo ser alguém estranho aos quadros do Poder Público. Por determinação Constitucional, deverá a lei estabelecer quais as condições, os casos e o percentual mínimo de cargos em comissão que serão exercidos por servidores efetivos.

- Agentes políticos: são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado (Bandeira de Mello, 1998, p. 151).
- Carreira: é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram (Meirelles, 1995, p. 361).
- Cargos de carreira: são aqueles encartados em uma série de "classes" escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições (Bandeira de Mello, 1998, p. 175).
- Classe: é o agrupamento de cargos de mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira (Meirelles, 1995, p. 361).
- Extraquadro: servidor que não titulariza cargo efetivo pertencente ao quadro de pessoal do órgão ou entidade em que desempenha suas atividades laborais.
- Quadro de Cargos: conjunto de cargos isolados ou de carreira (Meirelles, 1995, p. 361).

Nesta sequência foram apresentados, além da definição dos termos necessários à compreensão de suas utilizações ao longo desta dissertação, o problema da pesquisa, o objetivo geral e os objetivos intermediários, a delimitação e a relevância do estudo.



### 3 - GOVERNO E GOVERNANÇA

Para a discussão entre as funções de cada uma das instâncias de poder em uma democracia como é o caso do Brasil, cabe estabelecer a diferença conceitual entre Estado e governo. Segundo Rocha (2009, p. 140): “O Estado é toda a sociedade política, incluindo o governo. O governo é principalmente identificado pelo grupo político que está no comando de um Estado. Ainda segundo o autor:

O governo antecede ao Estado, pois é toda forma de organização do poder para a orientação de uma sociedade. Ainda que ocupe parte da estrutura do poder executivo, o governo é mais do que o executivo, pois se caracteriza por se estabilizar institucionalmente no Estado e assumir a responsabilidade da orientação política geral (Rocha, 2009, p. 140-141).

Esta definição nos leva às distinções das prerrogativas das esferas de poder, pois o Estado é um conjunto de órgãos responsáveis pelo desempenho de suas funções, convertidas em poderes: Executivo, Legislativo e a Judiciário. A função legislativa é a essência do poder, pois nas democracias que justificam o poder na vontade popular afirma-se que o legislador é o representante do povo. A prática tem demonstrado que o poder executivo é muito mais influente, já função judiciária é de controle sobre os atos públicos e privados para a garantia da legalidade (Rocha, 2009, p. 140-141).

Para os autores Silva, Mota, Dornelas e Lacerda (2017), o Estado se apresenta como uma unidade básica social com território definido e com uma nação constituída pela coletividade que habita determinada localidade, genericamente entendida como um povo. A partir destes princípios, podemos dizer que existe Estado, onde há um mecanismo político de governo (instituições governamentais) controlando determinado território, cuja autoridade conta com um sistema de leis e da capacidade de usar a força para implementar suas políticas.

O Estado como organizador da sociedade perpassa por inúmeros interesses, que, por sua concepção democrática e em nome de sua governabilidade, concede muitas vezes vagas dentro dos escalões de governo através de interesse de políticos, empresários, organizações, entre outras forças atuantes no governo. Por isso, essa relação de poder em muito tem a ver com o regime e a forma de governo e suas coalizões na efetivação das políticas públicas de governo.

### 3.1 - ENTENDENDO O JOGO

Para a sociedade civil brasileira, onde todos participam da vida política por meio do voto, elegendo seus representantes em diverentes escalas de poder, participando ativamente da política brasileira num regime democrático, cuja maioria da população se considera capaz de opinar sobre a conjuntura nacional. Dessa prerrogativa dos direitos políticos e liberdade de expressão de todo e qualquer cidadão, vem uma das convicções comuns entre grande parte da população sobre os governantes eleitos e/ou políticos nomeados para ocupar cargos de confiança, onde as histórias de escândalos de corrupção estão sempre permeadas por um olhar de desconfiança por parte dos eleitores, sejam eles políticos da situação ou opositores. Para a sociedade brasileira, o cargo de confiança confunde-se com a palavra corrupção, principalmente na diferença como se dá a forma de escolha dos servidores que irão efetivar as políticas públicas de governo e os princípios que regem a Administração Pública – ou como a Administração Pública deveria funcionar. De fato, ao analisarmos a própria Constituição Federal de 1988 em relação aos princípios do sistema administrativo público, notamos que o sistema político nacional de alguma forma visa burlar, sempre procurando as brechas na legalidade da Constituição Federal de 1988.

Neste aspecto, o sistema de Administração Pública tem um grande desafio, onde os escolhidos para cargos de confiança têm que equilibrar o caráter político-partidário com as competências necessárias para o cargo. Infelizmente, para o olhar da sociedade civil, este escolhido tem tão somente o intuito, senão de satisfazer o interesse político, em detrimento ao interesse público, acarretando, conseqüentemente, várias distorções da própria democracia brasileira. Podemos também afirmar que na Constituição Federal de 1988 realmente há brechas jurídicas, com o intuito de manter uma suposta estabilidade do sistema democrático, fazendo com que a governabilidade perpassse pela vontade do Presidente do Brasil e/ou o inverso, quando alguns parlamentares, em nome desta tal estabilidade, a utilizam para forçar o presidente a indicar seus apadrinhados para um cargo de confiança no governo. Segundo Borges e Coelho (2015):

Na literatura comparativa da ciência política, não são incomuns argumentos em torno dos efeitos do sistema de governo sobre o processo governativo, a produção de políticas públicas e a estabilidade democrática. (Borges; Coelho, 2015, p. 71).

Independentemente do olhar negativo de desconfiança da sociedade civil brasileira diante de um administrador ou político que ocupa um cargo de confiança, o próprio direito administrativo no Brasil permite e, em certos casos, a própria Constituição Federal de 1988

é contra, o que nos leva a alguns questionamentos do que é certo ou errado na Constituição de 1988, na administração pública ou na política nacional, onde podemos ponderar certos questionamentos, tais como: por que um determinado administrador ligado a um determinado político de coalizão consegue emplacar como cargo de confiança? Como podem os políticos intervirem na ocupação um determinado cargo na administração pública? Como funciona esta intervenção para esta indicação? O que é um servidor comissionado e como funcionam estes cargos?

Para tentarmos compreender ou esclarecer tais questionamentos, temos que entender um pouco sobre o funcionamento do Estado e seus princípios. Tal entendimento nos leva para a área da Administração Pública e tem a ver com a sua história no Brasil, assim como a evolução da cidadania nacional está ligada à luta de classes e está centrada, em muito, na vontade de controlar os rumos da nação. Não podemos falar de cargos de confiança sem falar um pouco de administração pública, como os partidos agem diante do desafio de governar, da coalizão para se governar, da eleição e da competição pelo poder, para assim chegarmos aos perfis e critérios dos nomeados em cargos de confiança. A partir deste princípio, buscamos compreender as representações conceituais e distinções entre Estado e Governo e as formas de atuação dos poderes de Estado, buscando entender como o Brasil lida com esta problemática da indicação partidária aos cargos de confiança.

### **3.1.1 - Regimes, Formas de Governo e Coalizão**

Para entendimento sobre os regimes e as formas de governo, centraremos o enfoque na obra intitulada O Plebiscito e as Formas de Governo, de autoria de Argelina Cheibub Figueiredo e Marcus Figueiredo (1993), que traz em seu primeiro capítulo o título: Regimes Políticos, Formas e Sistemas de Governo, onde são abordados, de forma clara e sucinta, os regimes políticos autocráticos e democráticos, as formas de governo monárquicas e republicanas, finalizado com a abordagem aos sistemas de governo parlamentarista e presidencialista.

Particularmente, concordamos com os autores quando relatam que para tomarmos decisões tão importantes de forma consciente e convicta, precisamos saber, de forma clara, o que "é" e "como" funciona cada uma das formas e sistemas de governo propostos, quais são as diferenças fundamentais entre eles e como funcionam em outros países. É exatamente esse o

objetivo da obra como um todo, oferecer ao público essas informações, apresentando as diferentes formas de organização do poder, pois, como os afirmam autores.

Ao utilizarmos o método indutivo, poderemos analisar separadamente as peças que compõem esse mecanismo macro, que é o funcionamento social; e se ao continuarmos com o método indutivo, separarmos agora os modos de análise, tendo o âmbito da ciência política, mais especificamente como o norteador, teremos então a oportunidade de entender o funcionamento desses mecanismos de forma teórica, a fim de compararmos o seu desenvolvimento e sua aplicabilidade na prática.

### **3.1.1.1 - Regime de Governo**

Ao iniciarmos o estudo dos regimes políticos, formas e sistemas de governo, observamos que, há séculos, historiadores, filósofos e hodiernamente os cientistas sociais dedicam-se aos estudos das formas de organização do poder que normalmente são classificadas em três critérios fundamentais, a saber: a origem, a distribuição e o controle do poder.

Com estas palavras, Cheibub e Figueiredo (1993) iniciam a sua abordagem e nos trazem um objeto de estudo que consideram a essência de um debate, achando conveniente descrever detalhadamente, da melhor forma possível, cada peça que compõe a engrenagem-mor chamada política, que, munida de seus aparatos e mecanismos, é responsável pela construção do passado, presente e futuro de uma nação, recorrendo paralelamente a outros autores que tratam mais especificamente a respeito do tema que se propuseram a dissertar, fazendo com que haja um diálogo multidisciplinar, com o intuito de esclarecer alguns pontos obscuros e trazer à tona outros assuntos que contribuem para o desenvolvimento e aprimoramento de suas ideias.

De acordo com Cheibub & Figueiredo (1993), os regimes políticos podem ser caracterizados pelas regras e instituições que regulam a disputa pelo poder político e o seu exercício entre os cidadãos ou grupos sociais, tendo esse conjunto de regras e instituições, funcionamentos de acordo com valores e normas sociais.

Segundo estes autores, as regras são as leis escritas, que regulam o jogo político e definem os seus participantes; os valores e normas sociais são as leis não escritas, que são transmitidas de uma geração para a outra, aceitas e geralmente cumpridas; e, por fim, as instituições são as estruturas do poder político e os seus procedimentos garantem o desenvolvimento ordenado e regular do exercício do poder político.

Cheibub e Figueiredo (1993) afirmam ainda que encontramos nas regras a definição de como e quem pode, isto é, quem tem direito de participar da disputa política e quais são os critérios que definem os vencedores. Em outras palavras, as leis regulam e dão legalidade e/ou legitimidade à origem, à distribuição e ao controle do exercício do poder político, sendo assim, os valores e normas dizem o porquê de tais regras, se devem existir e como os jogadores devem se comportar, pois os valores aceitos por determinada sociedade dão legitimidade às leis e instituições que organizam a disputa e o exercício do poder. Os autores consideram que as instituições políticas oferecem os mecanismos através dos quais o jogo político se dá e os órgãos (os locais) onde esse jogo ocorre e onde o poder político é exercido, dessa forma, caracterizam os dois tipos básicos de regimes políticos que a história dos povos registrou e que ainda existem atualmente: os regimes democráticos e os regimes autocráticos.

Se recorrermos ao Dicionário Aurélio (2009) encontraremos a definição para autocracia como: "o governo dum príncipe, com poderes ilimitados e absolutos". Entretanto, esse é um dos pontos que gostaríamos de abordar neste trabalho, pois, assim como na ciência política e nas ciências sociais como um todo, deparamo-nos com problemas a respeito da definição de um conceito ou da tradução de uma obra por quem não é da área específica.

Deixando "de lado" a definição encontrada no dicionário, Cheibub e Figueiredo (1993) descrevem que, nas autocracias, o poder político reside em uma única pessoa, e esta, se quiser, pode distribuir poderes de menor importância para outros, porém, mantém consigo mesma o controle do exercício do poder, tanto o seu quanto os dos seus auxiliares.

A respeito da legitimidade, Cheibub e Figueiredo (1993) descrevem três formas para esse tipo de regime existente: a divindade e a religiosidade, quando o titular do poder político é considerado o representante divino que tem a missão de guiar e proteger seu povo; a força e a inteligência "sobre-humanas", normalmente atribuídas aos chefes militares; e as doutrinas político-ideológicas, que atribuem ao chefe de organizações políticas o poder de dirigir e proteger o seu povo.

Conforme Cheibub e Figueiredo (1993), dentro dos processos históricos nos foram deixados dois tipos de regimes autocráticos: as autocracias religiosas, chamadas de teocracias; e as autocracias laicas (não-religiosas), e observam que tanto ao longo da história quanto atualmente, são raros os regimes autocráticos puros, em que a origem e o controle do poder estão exclusivamente nas mãos de uma única pessoa. Outro detalhe chama-nos à atenção é que mesmo nas autocracias, de maneira geral, existem algumas regras que orientam a sucessão do titular do poder, regras para distribuir e controlar o poder.

Cheibub e Figueiredo (1993) descrevem que nos regimes democráticos, a origem do poder está no povo, no cidadão, em cada um e, simultaneamente, em todos os membros de uma sociedade, acrescentando-lhe a distribuição do poder e o controle do seu exercício através de regras aceitas por todos os membros destas sociedades, pois também estão nas mãos do povo o direito de definir em quantas partes o poder político será decidido, qual a força relativa de cada uma delas, quem poderá exercer tais poderes e controlar o uso do poder.

Por sua vez, no que diz respeito à legitimidade, os regimes democráticos possuem uma única fonte que estabelece o seguinte valor fundamental: todos os membros da sociedade têm iguais direitos políticos e nenhum membro poderá ser privado desses direitos, salvo as exceções que a lei estabelecer, segundo a vontade da maioria. Esta soberania popular constitui-se então o valor político que é a base da organização de um regime democrático.

Da mesma forma que os regimes autocráticos puros são raros, Cheibub e Figueiredo (1993) afirmam que os regimes democráticos puros também são raros; e estas impurezas encontradas nos regimes democráticos, segundo os autores, vêm da aplicação dos valores: “vontade da maioria” e “regras que regulam a disputa política aceitas por todos”, sendo que o uso combinado destes dois valores fez com que, por exemplo, os regimes ditos democráticos excluíssem da participação política até mesmo a maioria dos membros da sociedade, e só recentemente é que os regimes democráticos existentes diminuíram consideravelmente as barreiras excludentes de grande parte da população, estendendo o direito de às mulheres, analfabetos e negros.

São duas as formas de governo descritas por Cheibub e Figueiredo (1993): Monarquia e República. Ao definirem Monarquia, os autores justificam que nesta forma de governo existe uma instituição especial chamada Casa Real ou Coroa, constituindo-se de uma família cujo chefe possui o título de rei, rainha, príncipe ou imperador, e cabe a esse chefe a obrigação moral e política de proteger o país, a nação e o seu povo, pois o mesmo, de acordo com a vontade popular, assume então a direção geral do Estado, isto é, cabe a ele, ao chefe de família, ser também o chefe de Estado.

### **3.1.1.2 - Forma de Governo**

Por sua vez, na definição de Cheibub e Figueiredo (1993), a República é a forma de governo onde nenhuma família ou indivíduo é o guardião das tradições da sociedade, sendo que esta função, nesta forma de governo pertence ao Estado, que, por sua vez, é uma organização pública, que, tal qual na Monarquia, apresenta a necessidade de que alguém assuma a sua

direção para que possa exercer a sua função, sendo este o chefe de Estado. Porém, além da função de chefe de Estado, tanto nas monarquias quanto nas repúblicas, existe ainda outra função fundamental: a de governar o país.

Como estamos falando do Brasil contemporâneo, pois a Constituição de 1988, em seu Art. 1º “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”, cujos princípios estão voltados para a pluralismo político, onde todo brasileiro tem o direito de escolher o seu representante, seguindo os preceitos mundiais das democracias modernas, todo o corpo de cidadãos elegíveis permanece com o poder soberano, mas o poder político é exercido indiretamente por meio de representantes eleitos. Com isso, podemos afirmar que o Brasil vive uma democracia representativa, mas não podemos esquecer que também somos uma República porque o chefe de Estado, sempre é eleito de acordo com a vontade do seu povo, na legislação vigente, por um mandato de quatro anos. Portanto, vivemos em uma República Presidencialista, porque o Presidente da República, torna-se chefe de Estado a partir da sua eleição. Somos também uma Federação, pois somos subdivididos em Estados, onde os entes federativos têm autonomia política. Vemos que a Constituição Federal de 1988, logo no seu Título I, artigo 1º, demonstra a pluralidade dos princípios, quando traz alguns dos mais importantes princípios fundamentais, ou seja, quando é declarado que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ‘a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político (Brasil, 1988).

Compete à União (ou seja, ao governo federal), entre outras coisas, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; assegurar a defesa nacional; emitir moeda; administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada; e manter o serviço postal e o correio aéreo nacional. E apenas a União pode legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, entre outros.

Os Estados brasileiros têm autonomia sobre si próprios; são regidos sob suas próprias constituições e leis, mas tendo como princípios da Constituição Federal. Ou seja, a Constituição Federal é a lei máxima para todos os brasileiros, e nenhuma outra pode ir contra ela. Assim como compete aos municípios, por exemplo, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; organizar e prestar os serviços públicos de

interesse local, incluído o de transporte coletivo; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. Os municípios também devem ter a sua “constituição” local, chamada de lei orgânica. Novamente, nenhuma lei orgânica nem as demais leis municipais podem ir contra a Constituição Federal e a Constituição Estadual.

O funcionamento da divisão de poderes no Brasil está centrado no Art. 2º da Constituição, onde comenta que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O Poder Legislativo da União é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nos estados, o Poder Legislativo é exercido pelas assembleias legislativas, e nos municípios, pelas câmaras municipais, também chamadas de câmaras de vereadores”. Já o Poder Executivo da União é exercido pela presidência da República. Nos estados, pelo governo estadual, e nos municípios, pelas prefeituras. São órgãos do Poder Judiciário o Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça; o Superior Tribunal de Justiça; o Tribunal Superior do Trabalho, os tribunais regionais federais; os tribunais eleitorais; os tribunais militares; e os tribunais de justiça dos estados e do Distrito Federal e Territórios.

A Constituição Federal explicita quais as competências de cada poder em nível federal. Por exemplo, diversos artigos tratam de como deve ser o trabalho do Congresso Nacional e quais as atribuições específicas da Câmara de Deputados e do Senado. Os deputados e senadores devem, entre outras coisas, julgar anualmente as contas prestadas pela Presidência da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. Assim, além da independência entre os poderes, temos a ideia de que um fiscaliza o trabalho do outro.

Compete ao presidente a organização e o funcionamento da administração federal e as relações com países estrangeiros, nomear e exonerar os ministros e vetar projetos de lei, por exemplo. A Constituição Federal detalha também o funcionamento do Poder Judiciário, tanto na esfera federal quanto na estadual. E ainda estabelece os impostos que podem ser cobrados pela União, pelos estados e pelos municípios, como é feita a repartição das receitas tributárias, e cita algumas outras responsabilidades dos entes federados.

Contudo, a função das prefeituras e das câmaras municipais não é totalmente esmiuçada. Por isso, utiliza-se o chamado princípio de simetria, ou seja, entende-se que os municípios devem seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidos pela Constituição Federal de 1988.



A importância dos três poderes para uma democracia representativa está na autonomia dos poderes, onde o povo deve ser o grande avalista de todos os âmbitos, principalmente na escolha de seus representantes, pois suas escolhas interferem diretamente em dois dos três poderes: O Executivo, através do Presidente da República, Governadores e Prefeitos; e o Legislativo, através da escolha dos Deputados Federais, Estaduais e Vereadores Municipais, que têm por obrigação fiscalizar o Executivo. Já os chefes do Poder Judiciário são os únicos que não são eleitos democraticamente pelo povo brasileiro, tais como: Juízes, Desembargadores, Ministros e Promotores de Justiça, que normalmente são escolhidos e nomeados pelo chefe do Poder Executivo, com exceção dos Juízes do Tribunal Superior Eleitoral, que escolhem por voto secreto cinco dos seus sete membros.

Como se demonstra, o Brasil é um Estado Nação com características democráticas representativas, com três poderes distintos entre si, convivendo de forma harmônica, onde o Presidente tem que, de alguma forma, tentar aliança com o parlamento para que a sua governabilidade se torne viável.

Ela designa a realidade de um país presidencialista em que a fragmentação do poder parlamentar entre vários partidos (atualmente, 23 têm representação no Congresso Nacional) obriga o Executivo a uma prática que costuma ser mais associada ao parlamentarismo. Para governar, ele precisa costurar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, em razão do potencial de conflitos trazido por uma aliança formada por forças políticas muito distintas entre si e que com frequência travam violenta competição interna. (Sílvia Costa à Revista UOL, em 29 jul., 2013).

Para um bom entendimento sobre a realidade da democracia brasileira e seu pluralismo político, fazendo com que o presidente eleito tenha que fazer reorganização política partidária em nome de obter o máximo de apoio para governar o país, essa tal maioria é chamada pelos cientistas políticos de coalizão. O termo “presidencialismo de coalizão” foi utilizado pela primeira vez por Sérgio Abranches, para tentar determinar o regime presidencialista brasileiro, onde há uma profusão de modelos, em que reúnem, em um mesmo modelo, o regime proporcional e de lista aberta para os cargos do legislativo, com multipartidarismo e sobre a escolha dos mandatários do poder executivo, com e sem vinculação às eleições legislativas.

A primeira característica que marca a especificidade do modelo brasileiro, no conjunto das democracias aqui analisadas, é o presidencialismo. A grande maioria (76%: 13/17) dos regimes liberais-democráticos do pós-guerra é parlamentarista. Na verdade, a única democracia puramente presidencialista é a dos Estados Unidos da América de Norte, que, aliás, tem recebido frequentemente, por parte dos analistas, a denominação de "presidencialismo imperial" (Abranches, 1988, p. 18).

Com estas palavras, Abranches (1988), além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A partir deste momento, surge o caso das reações da ciência política de chamá-la de “presidencialismo de coalizão”, colocando o Brasil como única nação a efetivar tal efetivação como política de governo no mundo. Daí a dificuldade de elaboração de um modelo brasileiro de atuação política partidária, além do mais, a cada ano ou a cada mandato, seja em qualquer um dos três poderes, são desfeitas todas as coalizões em andamento, partindo-se do zero ou do início, qualquer forma de composição governamental.

### **3.1.1.3 - Coalizão**

Para entender esta tal coalizão política, que só existe no Brasil, tem um pouco a ver com nossa história de vida como República, estando ligada com nossas guerras, revoltas, revoluções e nossa evolução como nação na busca de soluções de conflitos internos, desde a influência portuguesa, passando pelos donos de engenho, pelas Capitânicas, pelos donos de grandes propriedades, pelo voto de cabresto, pelas revoluções de 1930 e o Estado Novo, até as influências das grandes empresas e empresários no meio econômico e político, como visto nos escândalos de corrupção nos últimos anos, onde podemos citar o esquema PC Farias, que pode ser associada com o escândalo do caso do presidente Fernando Collor, que o levou à deposição por um processo de impeachment; a corrupção nos Correios, que causou um rombo no fundo de pensão dos seus funcionários; os dólares na cueca, o mensalão, a República de Ribeirão e Valerioduto Mineiro e a Lava-Jato. Entender que a corrupção no Brasil está ligada aos grandes esquemas nacionais, traz à tona a problemática dos cargos de confiança, justamente por essa ferramenta que a maioria dos políticos e da elite burguesa do país tem como objetivos controlar todos os poderes da república.

A teoria empírica das coalizões, embora excessivamente descritiva e assentada na lógica das preferências individuais, permite identificar algumas questões que ajudam a compreensão da intrincada dinâmica política e institucional associada a governos de aliança. Em geral, a análise de estruturas políticas e sociais mais homogêneas e estáveis induz a uma ênfase maior em coalizões (Abranches, 1988, p. 27).

Assim, a população brasileira historicamente liga o fator corrupção aos mandos e desmandos em cargos de confiança, pois um político importante em nível federal ou regional indica seus apadrinhados políticos, que às vezes nem são políticos de fato, para cargos importantes no governo federal, estadual ou municipal, demonstrando, assim, a sua principal atribuição, que seria onde uma “minoría” da elite tenta controlar os destinos dos governos e seus governados. Contudo,

Coalizão nada tem a ver com corrupção – ou não deveria ter. A tal coalizão tem a ver com o jogo político proposto desde antes da eleição; tem a ver com as movimentações político-partidárias do candidato a presidente na busca de tentar fazer alianças para viabilizar a sua eleição.

A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário parlamentar, mas também regional. Adicionando-se à equação os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, mesmo no eixo partidário-parlamentar, torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais (Abranches, 1988, p. 18).

As decisões do Presidente eleito, ao final, têm a ver, para além das coalizões acertadas antes, durante e após a sua eleição – e não só no âmbito partidário-parlamentar, mas também com os acordos com grandes empresas e empresários de onde foram arrecadados recursos financeiros para a sua eleição. Mesmo levando em conta esses pormenores, um Governo não possui sustentação política se não levar em consideração outros fatores, como: heterogeneidade da sociedade, o poder dos governadores, o federalismo e o judiciário. Portanto, o presidencialismo de coalizão se apresenta como uma solução na busca pela união entre os entes federativos, sem deixar de lado o fator regional, com associações político-partidárias e com um olhar na economia.

Em síntese, a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes discontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades (Abranches, 1988, p. 7).

O presidente da república, tendo que contemplar em seu governo essa imensa gama de uma diversidade de setores, sem deixar de garantir a sua governabilidade, tem os cargos de confiança como ferramenta primordial neste processo de coalizão. Contudo, ao efetivar tal ferramenta como método para compor o seu gabinete, ministérios e todos os escalões de governo, abre brechas para possíveis e infinitos níveis de corrupção.

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social (Abranches, 1988, p. 8).

como mencionado anteriormente, O presidencialismo de coalizão, como mencionado anteriormente, tem grande repúdio por parte da população brasileira. Contudo, foi a forma como

o Brasil evoluiu democraticamente, centrado principalmente na busca pela melhor composição político-partidária e a constante necessidade de coordenação política entre poderes, e a possibilidade de um pacto supra-partidário em prol do bem-estar comum. Em outras palavras, por meio do presidencialismo de coalizão à brasileira sempre será possível ver a tentativa de união de diversos partidos, mesmo de ideologias distintas, em prol de uma agenda de governo negociada antes, durante e após a eleição do Presidente, que deve ter por princípio beneficiar toda a população e tentar satisfazer a todos as alianças e promessas de campanha alinhadas com seu plano de governo.

O presidencialismo de coalizão decorre de vários fatores, que são organizados, mesmo que de forma inconsequente, buscando manter um sistema de equilíbrio entre os poderes, por meio de freios e contrapesos existentes entre os três poderes, pois a grande movimentação entre os cargos de confiança, rotatividade entre os escolhidos é considerado fundamental para o equilíbrio do poder político em uma república. O Poder Legislativo tem formas efetivas de fiscalizar e submeter o trabalho do Poder Executivo, o que, em teoria, é muito positivo, já que evita posturas ditatoriais por parte do chefe de governo, por exemplo.

### **3.1.2 - O Poder**

Antes de comentarmos sobre os regimes, formas de governo e coalizão, faremos as colocações sobre as formas de poder, a busca pelo poder. A busca pelo direito de governar perpassa pelas formas com que esse poder atua, a permanência ou derrocada dos detentores do poder, centrada justamente em tentar controlar a sociedade civil. Para tentarmos compreender melhor esta questão, recorreremos ao Dicionário de Política do filósofo político, historiador do pensamento político, escritor e senador vitalício italiano Norberto Bobbio, onde pontuamos os conceitos das três formas de poder: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político. Vejamos, então, como podem ser conceituados esses poderes em Bobbio (1987).

Poder econômico: vale-se da posse de certos bens necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar certa conduta, consistente principalmente na execução de um trabalho útil. Na posse dos meios de produção, reside enorme fonte de poder por parte daqueles que os possuem contra os que não os possuem, exatamente no sentido específico da capacidade de determinar o comportamento alheio. Em qualquer sociedade em que existam proprietários e não-proprietários, o poder deriva da possibilidade que a disposição exclusiva de um bem lhe dá de obter que o não-proprietário (ou proprietário apenas de sua força de trabalho) trabalhe para ele e apenas nas condições por ele estabelecidas (Bobbio, 1987, p. 82-84).

Como estamos discorrendo sobre governar no Brasil, o poder econômico sempre será uma força influente na política nacional, afinal, quem não conhece a máxima popular “não se faz política sem dinheiro”. Esta forma de controlar a sociedade no Brasil é tão antiga quanto o voto de cabresto dos donos de engenhos da cana de açúcar e fazendeiros do período colonial. Há algum tempo atrás se decidia eleição nas vésperas das eleições com distribuição de cestas básicas, camisas a até caixas de fósforos, práticas hoje controladas pela justiça eleitoral.

Poder ideológico: vale-se da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer influência no comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não uma ação. Desse tipo de condicionamento deriva a importância social daqueles que sabem, sejam eles os sacerdotes nas sociedades tradicionais ou os literatos, os cientistas, os técnicos, os assim chamados “intelectuais”, nas sociedades secularizadas, porque mediante os conhecimentos por eles difundidos ou os valores por eles firmados e inculcados realiza-se o processo de socialização do qual todo grupo social necessita para poder estar junto (Bobbio, 1987, p. 82-84).

Como a própria história conta, o poder ideológico vem da força de certos grupos em conseguir manipular o povo através das doutrinas, do direcionamento de certos grupos. Fica claro, no caso do Brasil, onde o próprio Congresso Nacional está subdividido em bancadas, como a bancada dos religiosos, dos ruralistas, bancada da bala, entre outras facções.

Poder político: o caminho mais usual para diferenciar o poder político das outras formas de poder é quanto ao uso da força física. Em outras palavras, o detentor do poder político é aquele que tem exclusividade do direito de uso da força física sobre um determinado território. Quem tem o direito exclusivo de usar a força sobre um determinado território é o soberano. O sociólogo alemão Max Weber (1992) foi quem definiu essa especificidade do poder político. Weber define o Estado como detentor do monopólio da coação física legítima (Bobbio, 1987, p. 82-84).

Este sim, que deveria ser o poder, de fato, numa democracia real, porém, ainda há falhas em nível mundial, onde detentores do poder político se utilizam da força do Estado contra a sua própria população, do qual podemos citar três grandes acontecimentos mundiais onde o poder político se fez a força, como no caso da China: no dia 4 de junho de 1989, onde ocorreu o Protesto na Praça da Paz Celestial, mais conhecido como Massacre da Praça da Paz Celestial, ou ainda o Massacre de 4 de Junho, motivado por uma série de manifestações em protesto pelo falecimento de Hu Yaobang, estudante da universidade local. Estas manifestações foram realizadas por estudantes em plena República Popular da China, que ocorreram durante dois meses, culminando no 4 de junho de 1989. O Exército Popular de Libertação reprimiu a mobilização dos estudantes com violência extrema e os manifestantes (cerca de cem mil) eram oriundos de diferentes grupos: jornalistas, populares, comerciantes, simpatizantes à democracia, intelectuais, entre outros. Já no segundo episódio, podemos citar o caso do Exército Zapatista no México, quando no dia 22 de

dezembro de 1997, o grupo paramilitar Exército Libertação Nacional Zapatista (EZLN) assassinou, no interior de uma igreja, 45 indígenas da tribo “Tzotzils”, entre as vítimas 16 meninas, meninos e adolescentes, 21 mulheres, sendo que quatro estavam grávidas e oito homens, todos moradores da comunidade de Acteal. Neste dia, estavam reunidos para um ato cívico em nome da paz, com orações e festejos pacíficos em nome dos direitos das comunidades indígenas locais, quando esse grupo paramilitar chegou atirando, sem chance de defesa aos indígenas. Essa comunidade indígena é conhecida como Abejas, The Bees.

Não poderia de deixar de citar o caso brasileiro, que foi a morte dos Sem-Terra no município de Eldorado dos Carajás, no estado do Pará, ocorrido em 17 de abril de 1996, quando 19 trabalhadores sem-terra foram mortos pela Polícia Militar do Estado do Pará. O confronto ocorreu quando 1.500 sem-terra que estavam acampados na região, e decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras, principalmente as da Fazenda Macaxeira. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local porque estariam obstruindo a rodovia PA-150, que liga a capital do estado, Belém, ao sul do estado. A ordem para a ação policial partiu do Secretário de Segurança do Pará, Paulo Sette Câmara, que declarou, depois do ocorrido, que autorizara "usar a força necessária, inclusive atirar". De acordo com os sem-terra ouvidos pela imprensa, naquele dia, os policiais chegaram ao local jogando bombas de gás lacrimogêneo. Os sem-terra revidaram com paus e pedras. A polícia, então, partiu para uma ação mais violenta e atirou. Dezenove pessoas morreram na hora, outras duas morreram anos depois, vítimas das sequelas, e outras 67 pessoas ficaram feridas.

A partir destes acontecimentos, demonstramos que o poder do Estado está ligado à utilização da sua força e de seu poder de polícia no intuito de manter a soberania. Como também podemos notar, nem sempre uma determinada decisão política para se manter a soberania é acertada. A vontade política de seu governante é decisiva na utilização deste poder. Portanto, o Estado deve ser soberano para controlar seus recursos e dirigir seus objetivos políticos, econômicos e sociais, sem depender de nenhum outro Estado ou órgão internacional.

[...] a história dos povos e das nações registra desde os tempos antigos, dezenas de experiências de como as sociedades organizaram o poder político, mostrando que a importância dessa questão está no fato de que é através do poder político que os diversos segmentos da sociedade poderão realizar os seus grandes objetivos, ter suas esperanças no futuro realizadas e, mais importante ainda, poderão viver em maior ou menor liberdade, isto se dando porque as políticas econômicas e sociais são elaboradas, decididas e colocadas em prática nos diversos órgãos e instituições que compõem o poder político (Bobbio, 1987, p. 82-84).

Ao avaliarmos o poder político como a grande mola propulsora da sociedade, podemos claramente relacionar a esse poder outros fatores que juntos funcionam como peças e

engrenagens fazendo com que esse grande e complexo sistema chamado sociedade política contemporânea possa existir e manter-se em funcionamento.

### 3.1.3 - A Função dos Partidos

Neste tópico, não nos debruçaremos sobre os conceitos sobre partidos políticos, mas apenas sobre a sua função de um Partido Político enquanto articulador na manobra das escolhas de indivíduos para assumirem cargos de confiança, onde tentaremos verificar e entender “sim”, como é o funcionamento mínimo de um partido político numa democracia representativa e como são estabelecidas as coalizões antes, durante e depois das eleições. Mesmo não nos debruçando sobre os conceitos relativos a Partido Político, precisaremos de algumas premissas mínimas, mas não deixando de considerar outros autores, onde citaremos alguns ensinamentos, como Schumpeter (1961), que em seus ensinamentos coloca que um partido político é: “Um grupo cujos membros se propõem a agir de comum acordo na luta de concorrência pelo poder político”. Outro ponto importante para entendermos sobre a função do Partido, seria as suas principais tipologias, onde estaremos levando em conta o contexto histórico. Onde apontamos as principais tipologias que achamos necessárias para tentarmos dialogar, no que diz respeito à função do partido. As principais tipologias de partidos apontadas por Mayer (2013), estão centradas nos autores Duverger (1970), em partidos de quadros e partidos de massa, o partido *catch-all* formulado por Kichheimer (1966) e Katz e Mair (1997), em relação ao partido de cartel; e, por fim, o Partidos Firma de Negócios ou Partidos Empreendedores (Hopkin; Paolucci, 1999).

O uso de classificações não é recente. Weber (2002) separa os partidos políticos em dois grupos, os partidos modernos que surgiram no final do século XIX e os protopartidos que eram a forma dominante anteriormente. Porém, foi apenas com o livro de Duverger: Os Partidos Políticos, publicado em 1951, que o uso e a formulação de tipologias partidárias se tornaram comuns durante o século XX, com inúmeras tipologias sendo formuladas, entre as quais se destacam os partidos de quadros e de massas formulados por Duverger (1970 [1951]), o partido *catch-all* formulado por Kichheimer (1966) e o partido cartel formulado por Katz e Mair (1997).

A partir dos conceitos sobre Partido Político de Schumpeter (1961) e Duverger (1951) e levando em consideração as tipologias apontadas, onde temos os partidos de quadros e de massas formulados por Duverger (1951), que têm a função política direcionada para partidos operários emergentes, com origem externa ao sistema político, ligados a grupos sociais, tais como a igreja, movimentos agrários, associações, que se organizam politicamente no contexto

de ampliação do sufrágio eleitoral, priorizando seus interesses doutrinários e coletivos, visando à inclusão da nova massa de novos eleitores na política. A principal função do partido de massas era lutar por mais direitos políticos e sociais, cujo papel era mais crítico e a agenda é pela transformação e o surgimento de novas lideranças. Tais partidos, tendem a se concentrar progressivamente na disputa eleitoral imediata.

A significação mais profunda dos partidos políticos é que eles promovem a criação de novas elites, que restituem o verdadeiro sentido da representação, o único sentido real. Todo governo é oligárquico por natureza: mas a origem das oligarquias e sua formação podem ser muito diferentes, e é isso que determina sua ação. É preciso substituir a fórmula governo do povo para o povo pela seguinte: governo do povo por uma elite oriunda do povo (Duverger, 1951).

A evolução partidária e a própria evolução da competição eleitoral, faz com que os partidos políticos tendam a constantes mudanças e evoluções. Para tais adequações, os partidos têm se adaptado ao momento político e ao cotidiano das constantes mudanças nos rumos socioeconômicos do país, sempre de olho nas perspectivas mundiais, como a evolução partidária está intrinsecamente ligada à própria sobrevivência do partido. Mesmo que esta evolução seja para o bem ou para o mal.

O principal indicador da mudança comportamental dos partidos, para os autores, é o seu distanciamento da sociedade e a aproximação com o Estado. Essa quebra das relações acontece principalmente por questões de sobrevivência, ou seja, os partidos não conseguem mais extrair da sociedade os recursos que lhes são necessários para manter suas atividades e principalmente permanecer competitivos em um mercado eleitoral cada vez mais instável, acabando por direcionar suas atividades e, principalmente, aumentar o peso de sua parte nos governos em relação às outras esferas partidárias (Katz; Mair, 1997, 2009b; Mair, 1994, 2003).

Como percebido que as evoluções dos partidos dependem não só de suas ideologias, mas também têm que estar centrados no cotidiano do país, tendo que levar em consideração os posicionamentos regionais, pois um outro fator decisivo para a compreensão da função dos partidos, temos que entender como a tipologia influencia nas negociações de coalizão.



### 3.1.3.1 - *Tipologia Dicotômica*

Iremos comentar as tipologias a partir de seus idealizadores, como Características Distintivas das Espécies Partidárias, onde as duas primeiras, Partido de Massa e Partido de Quadros, são definidas segundo Maurice Duverger (1951).

### 3.1.3.2 - *Partidos de Quadros*

- Partidos de elites, ou de notáveis, com origem nos grupos parlamentares dos períodos iniciais da democracia representativa, ainda associados às oligarquias dominantes na política do século XIX. Partidos operários emergentes, com origem externa ao sistema político, ligados a grupos sociais que se organizam politicamente no contexto de ampliação do sufrágio eleitoral, visando à inclusão da nova massa de novos eleitores na política.
- Organização dos primeiros grupos parlamentares que chegam às Câmaras/Assembleias por meio de eleições (antes eram facções hereditárias ou cooptadas).
- União inicial pela defesa de uma categoria profissional ou, principalmente, pela defesa de interesses locais de uma vizinhança (a identidade pela doutrina política ou ideologia se produz depois). Ex.: Partidos na Constituinte Francesa em 1789.
- União por motivos estritamente eleitorais, para a garantia da eleição em contexto onde as regras eleitorais exigem esforço coletivo. Ex.: Suíça e Suécia, onde a formação dos primeiros grupos parlamentares coincide com a adoção do sistema proporcional.
- Organização dos primeiros comitês eleitorais para enquadramento dos novos eleitores no nível local.
  - Operacionalização do processo: registo dos novos eleitores envolvem custos e fiscalização.
  - Divulgação e mobilização: tornar conhecidos os novos candidatos para disputar com as elites tradicionais, ganhar a confiança do eleitorado e canalizar os votos.
- Os comitês eleitorais surgem em coordenação com os grupos parlamentares, do que dependia sua eleição e a renovação de seu mandato.
- No nível nacional, estes comitês se encontravam “federados” pela colaboração de seus eleitos no âmbito parlamentar. Essas relações práticas passam para o plano institucional quando se instituem oficialmente os partidos.
- Criação de novos comitês a partir do centro do partido.

### **3.1.3.3 - *Partidos de Massas***

- Partidos de origem externa, que se organizam a partir de unidades preexistentes, cujas atividades se davam fora das eleições e do parlamento.
- Partidos de massas surgem em um ambiente mais competitivo, em vista da ampliação do sufrágio, visando incluir a nova massa de novos eleitores na política.
- Partidos operários e socialistas com origem nos sindicatos. Ex.: Partido Trabalhista Britânico (final do século XIX).
- Partidos agrários com origem nas cooperativas agrícolas e em agrupamentos profissionais camponeses. Ex.: Países escandinavos (maior variação entre os países).
- Partidos com origem em agrupamentos intelectuais e associações estudantis que organizam movimentos populares, de onde surgem os primeiros partidos políticos de esquerda na Europa (maior dificuldade de atingir uma base popular suficiente para sobreviver no regime de sufrágio universal).
- Partidos operários emergentes, com origem externa ao sistema político, ligados a grupos sociais que se organizam politicamente no contexto de ampliação do sufrágio eleitoral, visando à inclusão da nova massa de novos eleitores na política.

### **3.1.3.4 - *O Partido Catch-All, de Otto Kirchheimer (1966)***

- Partidos que tendem a se concentrar progressivamente na disputa eleitoral imediata. Busca-se dialogar com um eleitorado que está para além das fronteiras da base social original.
- Para tanto, é necessário construir um consenso político sobre bases mais amplas, no intuito de atrair o voto do eleitor médio.
- Volta-se menos aos próprios membros e ativistas.
- Drástica redução da bagagem ideológica dos partidos: o discurso passa a ser difuso e genérico, tratando de metas sociais nacionais que transcendam os interesses de grupos específicos (saúde e educação, por exemplo).
- O partido lança mão ainda de candidatos com apelo pessoal mais amplo, que ganham autonomia em relação à legenda.
- Com a televisão, as lideranças podem apelar diretamente aos eleitores e o marketing político passa a substituir a necessidade do ativismo partidário para mobilização do eleitorado.
- Enfraquecimento dos compromissos programáticos e o partido se abre a grupos de

interesses variados (no entanto, o vínculo nunca poderá ser comprometedor).

- Canalização de demandas plurais, vínculos frágeis com o eleitorado e construção de alianças que atravessam o espectro político.
- Analogia constante com o consumo de massa. O eleitor, ao invés de participante ativo, torna-se um consumidor, que escolhe entre uma marca e outra. As eleições são, antes, uma seleção de equipe de lideranças do que de uma agenda programática.
- No contexto anterior, a função do partido de massas era lutar por mais direitos políticos e sociais, seu papel era mais crítico e a agenda é pela transformação. Com o aumento da provisão de serviços públicos, o discurso não é mais pela transformação radical, mas por reformas e melhoras graduais.
- Conforme se democratiza o sistema e os partidos passam a integrar o governo, sua atuação passa a ser mais constrangida e o discurso menos radical, no intuito de atingir o grande público e de demonstrar sua capacidade efetiva de implementar políticas.

#### **3.1.3.5 - O Partido Cartel de Katz e Mair (2004)**

- O modelo de partido de massas estava atrelado a uma certa concepção de democracia e uma visão datada da estrutura social, não mais representativa das sociedades pós-industriais.
- O caráter evolucionista do modelo de Duverger leva a crer que apenas um tipo de desenvolvimento linear é possível: ou bem as organizações se desenvolvem como partidos de massas, ou fracassam no desempenho de suas funções de integração social (partido *catch-all*).

#### **3.1.3.6 - O Partido Cartel de Katz e Mair (1995)**

- Transformações gerais na sociedade, cada vez mais fragmentada, em que os partidos declinam como agentes representativos e surgem novos canais para a canalização de demandas (movimentos sociais, associações civis, organizações não governamentais).
- No entanto, Katz e Mair enxergam não um processo de declínio dos partidos,

mas sim de fortalecimento dos partidos em sua relação com o Estado.

- Regimes restritivos: os segmentos politicamente relevantes da sociedade civil e a população que ocupava postos de poder estavam intimamente relacionados.
- O interesse de poucos se expressa como único interesse nacional.
- A tarefa dos políticos seria estancar esses interesses e levá-los ao governo Políticos Tutores.
- A participação política se estende e a população politicamente relevante se amplia. Os antes excluídos se tornam sujeitos políticos em potencial, sem ter relações pessoais com aqueles que controlavam o Estado.
- ▪ A separação entre o Estado e a sociedade civil fica mais clara e os interesse não são mais genéricos, mas sim o interesse de determinada classe.
- ▪ O partido é instrumento do povo, que tem como função representar seus interesses Políticos Delegados.
- Os partidos deixam de ser agentes da sociedade civil no Estado para se tornarem intermediários, buscando agregar demandas diversas e levá-las para a burocracia estatal.
- De outro lado, os partidos vão se constituir também como agentes dessa burocracia e atuar em defesa de suas políticas frente ao público. A situação torna-se ambígua: os partidos de críticos passam a ser também apoiadores do Sistema Político mediador.
- Os partidos se distanciam da sociedade civil para se aproximarem do Estado.
- Com a redução do ativismo partidário, os partidos passam a ter como recursos principais as subvenções estatais (financiamento público – fundo partidário – e acesso aos meios de comunicação em massa – tempo de campanha no horário eleitoral gratuito).
- Os partidos se utilizam do Estado para garantir a sua sobrevivência.
- O que irá determinar o acesso a esses recursos é a posição ocupada pelo partido em função de seu êxito eleitoral e a representação conquistada no governo.
- A tendência é de criação de circunstâncias favoráveis à sua própria situação, aproveitando-se do privilégio público para aumentar seus próprios recursos e se perpetuar no poder.
- Cartel. Pois, há incentivos para que os partidos cooperem entre si ao invés de competir. Quando se trata de repartir recursos, é possível que mais de um partido sobreviva simultaneamente.
- Ganhar ou perder torna-se decisivo, não do ponto de vista da implementação de

agendas muito distintas e de políticas radicalmente diferentes, mas do ponto de vista da sobrevivência do partido.

- Em última análise, tendência ao fechamento do sistema partidário e à criação de barreiras para o surgimento ou ascensão de novos grupos.
- Política passa a ser uma profissão, assunto de especialistas.
- A população, mais distante, interessa-se não pela formulação das políticas, mas pelos seus resultados.
- As eleições tendem muito mais a um procedimento de estabilização do que de transformação, ao qual a participação da sociedade está circunscrita num ritual pacífico de legitimação do sistema político.
- ▪ Partidos como agências semiestatais.

### ***3.1.3.7 - Partidos Firma de Negócios ou Partidos Empreendedores***

- Reação à exclusão no sistema de cartel por parte daqueles que ficaram de fora na partilha de recursos do Estado.
- Organizados a partir da iniciativa privada de um homem de negócios, que dispõe de recursos próprios (acesso à mídia de massas), e se converte em empreendedor político.
- Relação interesses corporativos e privados. Ex.: Forza Italia de Berlusconi (1994).
- A organização é bastante enxuta, tem a função simples de mobilizar eleitorado por períodos curtos de tempo (nas eleições, basicamente).
- As atividades técnicas são conduzidas por experts contratados, sem laços com o partido (atividades de campanha).
- Os indivíduos com interesse permanente no partido são, basicamente, aqueles que ocupam cargos.
- Novamente, fragilidade ideológica. As políticas não são em função dos grupos de interesse, são subprodutos dos interesses das lideranças.
- Importância das lideranças, candidatos atrativos, com apelo pessoal.
- Conseqüentemente, alto controle dessas figuras sobre o partido.
- O marketing político se reduz a promover indivíduos (emergência de figuras do setor de entretenimento).
- Importância da pesquisa de mercado, mediatização da política (centralidade da técnica, das estratégias de linguagem e de comunicação).
- Contrapartida: vulnerabilidade do partido em relação à figura do líder (Hopkin; Paolucci, 1999).

Como demonstrado, os partidos políticos movimentam-se de várias formas e tipos de organização, sendo que estes detêm várias formas de se movimentar dentro do Estado, seja como detentores de cargos de confiança, seja como oposição, seja como articulador de governo, pois as funções dos partidos. Segundo Pasquino (2010, p 193), entre as suas funções distinguem-se as seguintes:

- Criação de programas governativos que representem as propostas apresentadas ao eleitorado (Pasquino, 2010, p. 193). No entanto, “[...] a formulação de programas não deve ser considerada a função mais importante e específica dos partidos enquanto receptores das exigências programáticas provenientes de outras organizações da sociedade que eles consideram dignas da sua atenção pelos votos que podem trazer”.
- Além da busca por partidos aliados, há indivíduos dentro e fora dos partidos que podem ajudar na composição do plano de governo, pois o recrutamento de novos membros e seleção dos mais competentes para os cargos diretivos, de forma a manter o bom funcionamento do partido.
- Colocação de membros dirigentes do partido em cargos governativos, garantindo uma boa representação dos ideais do partido, assim sendo, podemos afirmar que salvo “[...] raríssimas exceções, a atividade que realmente caracteriza o papel dos partidos contemporâneos consiste naquilo que foi designado por *party government*.”
- Organização parlamentar e de oposição, ou seja, “[...] os notáveis e os representantes dos partidos também desenvolvem uma atividade de extraordinária importância na oposição, apresentando alternativas políticas, programáticas e mesmo de estilo aos governos e aos governantes em funções.”
- Transmissão de informação, de forma a “aumentar o nível de conhecimentos políticos da população”.

A partir da evolução histórica sobre as noções de partidos políticos e da democracia representativa, onde estão intimamente ligadas, pois a movimentação partidária se dá no caminho da sobrevivência. No caso dos partidos, através das suas legendas e das mais diversas doutrinas filosóficas e políticas existentes no mundo, onde a busca pelo eleitor e seu voto tem fomentado o debate e a busca de soluções para as diversas mazelas que afligem a sociedade civil.

As funções representativas dos partidos estão em declínio e foram assumidas, pelo menos parcialmente, por outros organismos, ao passo que suas funções processuais foram preservadas, chegando mesmo a adquirir maior relevância. Por outras palavras, assim como os partidos mudaram da sociedade para o Estado, as funções que estes desempenham, e se espera que desempenhem, mudaram de uma ação principalmente representativa para uma ação principalmente governativa (Mair, 2003, p. 285).

### 3.1.4 - Administração Pública

Ao trazermos à discussão o assunto de como são escolhidos os apadrinhados políticos para assumirem os cargos de confiança, não podemos deixar de voltar à Constituição Federal de 1988. A Carta Magna foi um marco divisor para o Brasil e sua legislatura, principalmente no que tange à governabilidade do país, pois, com os arranjos político-partidários em âmbito nacional, estadual e municipal, nos voltamos agora para a Administração Pública Brasileira, principalmente no que tange ao seu Artigo 37, inciso II, supracitados, onde fica claro ao estabelecer que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo, ressalvada as nomeações para cargo em comissão declarado em lei, de livre nomeação e exoneração.

Embora o Artigo 37 da Carta Magna esteja baseado no caráter público, os cinco princípios básicos que regem a Administração Pública, são: a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade, a Publicidade e a Eficiência, entre outros, carinhosamente chamada na Carta de 1988 pelos brasileiros como a Lei da Boa Fé.

Mesmo levando em consideração a CF/88 e seus mandos como Lei, vejamos o que alguns juristas renomados comentam sobre aspectos dos Princípios da Legalidade, da Moralidade, da Lealdade e Boa-fé e o princípio do agir administrativo. Como o jurista, advogado e professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**, afirma em seu livro “Curso de Direito Administrativo”:

[...] uns, por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, caput; outros, por nele estarem abrangidos logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo (Mello, 2010, p.06).

Sobre Eficiência, para Mello (2010), o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.

O jurista, advogado, magistrado e professor **Hely Lopes Meirelles**, em seu livro “Direito Administrativo Brasileiro”, comenta sobre a Legalidade:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.” (Meirelles, 2000, p.10).

Desta mesma maneira. vamos nos embasar no conceito mencionado por Hely Lopes Meirelles sobre a Impessoalidade:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (Meirelles, 2000, p. 95).

Hely Lopes Meirelles comenta os seus ensinamentos sobre a Publicidade:

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes (Meirelles, 2000, p. 89).

Em relação ao Princípio da Moralidade Administrativa, o jurista e sociólogo francês, Maurice Hauriou, que viveu durante os séculos XIX e XX, que em sua obra “Précis de Droit Administratif”, foi o primeiro a tratar do assunto, traduzindo-se no conjunto de regras de conduta retiradas da disciplina de administração, onde coloca que: “a moral administrativa, que não se trata da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto”.

Nos ensinamentos do advogado e consultor jurídico, especialista em Direito Público e Empresarial, Marino Pazzaglini Filho, em seu livro “Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal”, afirma que:

[...] o princípio da lealdade é bivalente. A atuação do agente público deve-se pautar pela lealdade com a própria Administração Pública [e com o futuro administrador, acrescentamos], objetivando sempre o melhor atendimento do interesse público e a defesa legítima do interesse público e a defesa legítima do interesse da entidade econômica, de que tenha ciência em razão de suas funções e que possa influir sobre o mercado aberto antes de sua publicação oficial. E pela lealdade com o administrador, atendendo-o e prestando-lhe serviço público com decoro e celeridade e sem embaraços (Pazzaglini Filho, 1996, p. 35).

Quanto ao princípio da Boa-fé lecionado pelo professor, mestre e doutor Wallace Paiva Martins Júnior, em seu livro “Probidade administrativa”, comenta que:

A boa-fé realça o valor ético da confiança, comportando atuações retas e honestas (normalidade de conduta, de vontade, de fim), no estabelecimento e desenvolvimento de relações jurídicas no direito administrativo, tanto da parte da Administração quanto dos administrados, sob pena de lesão aos valores éticos destacados (Martins Júnior, 2009, p 65).



Ao fim e ao cabo das considerações evidenciadas, os desafios da Administração Pública estão em evitar ou prevenir a Improbidade Administrativa, aqui qualificada como um tipo de corrupção, que pode resultar em evidências de que a cessão de pessoal ocupante de cargo em comissão ou função de confiança para outros órgãos, entidades ou poderes podem, de maneira proposital afrontar os princípios basilares que regem a Administração Pública brasileira. E, segundo o Dicionário Aurélio, corrupção está ligada à ação ou efeito de corromper, de adulterar o conteúdo original de algo. Ação ou resultado de subornar, de oferecer, perversão e prevaricação. Segundo Marino Pazzaglini Filho, a improbidade administrativa tem a ver com:

[...] a improbidade administrativa é um termo técnico para designar corrupção administrativa, adquirindo vantagens indevidas, exercendo funções nocivas e fornecendo empregos públicos a parentes, utilizando para isso o tráfico de influência nas esferas da Administração Pública, favorecendo poucos em detrimento dos interesses da sociedade, concedendo favores e privilégios ilícitos (Pazzaglini Filho, 1996, p. 35).

### **3.1.5 - Governança Corporativa**

Ao Estado, investido de poder legítimo, exclusivo e coercitivo, caberia a função de ser um agente catalisador ou facilitador, para disseminar as práticas de governança, exercendo, dentre outras funções, o papel regulatório de organizar o mercado de capitais, as políticas tributárias, os incentivos necessários para que a iniciativa privada alavancasse a economia, estimulando a inserção de forças produtivas locais para melhorar a capacidade competitiva do Estado em âmbito internacional (Matias-Pereira, 2010). Para este autor:

[...] a Governança Pública, bem como a Governança corporativa, tem muito em comum, e estão intimamente relacionadas e interligadas. Ambas tratam da direção e da distribuição de poder, ou seja, de mecanismos e instrumentos de condução das ações e de estruturação das relações entre os atores envolvidos. Ao que diz respeito à teoria da agência e aos conflitos de agência, acontecem tanto no setor privado, quanto no setor público (Matias-Pereira, 2010).

A governança corporativa é um conceito relacionado ao modo como as empresas são dirigidas e controladas. Segundo Marques (2007, p. 11), com esta concepção: “[...] pretende-se abranger os assuntos relativos ao poder de direção e controle de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais”.

Mathias-Pereira assevera que a governança nas organizações públicas e privadas apresenta significativas similitudes. Segundo o autor:

Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem focos específicos, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros (Matias-Pereira, 2010, p. 111).

Quanto à governança no setor público, isso requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. Para este autor:

É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política, pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (Matias-Pereira, 2010, p. 125).

Mais especificamente sobre a temática do estudo, no que se refere à governança corporativa dos Correios, a própria empresa define o seu modelo de governança e a busca evolutiva da Maturidade de Governança Corporativa com avaliações junto a órgãos governamentais, das suas ações, assim como o monitoramento das suas metas e resultados alcançados. Deste aspecto, destaca-se o Modelo de Governança dos Correios definido no site institucional:

A Governança Corporativa dos Correios é um sistema pelo qual a empresa é dirigida e controlada. Consiste em um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que envolvem a estrutura organizacional, a regulamentação normativa e os órgãos externos de supervisão e controle. Tem por objetivos promover o direcionamento estratégico, avaliar e supervisionar a Gestão, proteger os interesses das partes interessadas e contribuir para a geração de valor da empresa<sup>1</sup>.

Conjuntamente, as metas e os resultados são monitorados e acompanhados por meio do Indicador Estratégico Índice de Maturidade do Sistema de Governança dos Correios (IMSG) e do Indicador de Ações de Governança dos Correios (IGOV).

Na busca evolutiva da Maturidade da Governança Corporativa, a empresa participa de avaliações, especialmente de órgãos governamentais, com o intuito de validar e reforçar as ações e resultados já realizados, bem como detectar eventuais desconformidades ante as boas práticas de mercado e os normativos estabelecidos pelos órgãos de controle e supervisão. Sob esse aspecto, destaca-se as avaliações dos indicadores (IG-SEST) – Desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest, o (IGG-TCU) – Desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União TCU e o Anuário 360° – Desenvolvido pela revista Época Negócios e Fundação Dom Cabral<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Informações obtidas no site institucional dos Correios. Disponível em: <https://www.correios.com.br/acesso-a-informacao/transparencia-e-governanca/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 21 out 2023.

<sup>2</sup> Idem.

Na perspectiva de Governança corporativa em organizações públicas, o Estado substituiu então o modelo de provedor exclusivo e de executor por um modelo de coordenador e fiscalizador de serviços, sendo as responsabilidades executadas de modo descentralizado, incluindo também parcerias e alianças com empresas privadas e com a sociedade civil. Dessa forma, as instâncias de governo se tornam sócias na promoção do desenvolvimento econômico e social, apresentando uma organização mais flexível, ágil, eficiente, efetiva e com a sua ação descentralizada. (Klering *et al.*, 2010, p. 10).

No caso dos Correios, na conjuntura atual, a empresa mantém a sua estruturação de empresa estatal, mas encontra-se sob a perspectiva de privatização, ainda no direcionamento do governo federal sob a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), mas prossegue ainda sem definição de permanência enquanto empresa estatal no âmbito do atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2023.

## 3.2 - CARGOS DE CONFIANÇA

### 3.2.1 - Dúvidas e certezas sobre cargos de confiança

A relação existente entre o Estado, Governo e Políticas Públicas sempre foi muito estudada em nível mundial. Em termos de Brasil, partimos da fundamentação de autores clássicos para tentar explicar a complexidade desta relação, da qual emerge a necessidade de um estudo mais complexo sobre a dimensão do Estado e suas necessidades de ampliação “ou não”, o qual, amparado no princípio do bem comum, onde o Estado tenta chegar; onde os interesses públicos estão abaixo dos interesses de mercado, tentaremos chegar a algumas conclusões necessárias para a nossa pesquisa.

Na busca pelo entendimento do Estado e suas especificidades, não podemos fugir dos conceitos dos grandes autores e suas teorias, como a de Weber, ao afirmar que: “[...] o Estado é uma relação de homens dominando homens, relação mantida por meio da violência legítima (isto é, considerada como legítima). Ele é uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território”. A concepção de Estado para Karl Marx surge a partir da propriedade privada e da divisão social do trabalho. Já para Émile Durkheim, a concepção

de Estado estaria preocupada com a coesão social. O Estado deveria estar acima das organizações comunitárias.

O enfoque latino-americano de políticas dá a ênfase indispensável às políticas universais, como educação e saúde, sem deixar de dirigir esforços para beneficiar os segmentos mais vulneráveis da população, sobretudo quando eles são numerosos. Na tradição social-democrática europeia o bem-estar foi promovido por políticas públicas que reforçaram o acesso à educação, à saúde e à previdência social (Cardoso, 2010, p. 195).

A correlação de forças no interesse pela ocupação de espaços dentro e fora do governo, na atuação das diretrizes de governo e na organização da sociedade brasileira, busca dar a linha principalmente na economia, na administração do governo central e nos planos de governo.

### **3.2.2 - O Estado e as políticas de ocupação de cargos**

A Constituição Federal de 1988 estabelece que as contratações para os Cargos Comissionados (CCs) devem ser pautadas nos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas não especifica quais critérios que devem ser utilizados (BRASIL, 1988). Assim, os gestores locais têm a liberdade para selecionar os ocupantes desses cargos, com base em critérios próprios.

No Brasil, a nomeação de assessores para cargos de direção baseia-se no argumento de que burocratizar o alto escalão dificultaria a responsabilização política. Neste aspecto, a profissionalização da administração pública é importante para reduzir a influência histórica do clientelismo, do nepotismo e do patrimonialismo, os quais ainda ditam as políticas adotadas pela administração pública brasileira. Por outro lado, estes cargos são frequentemente preenchidos com o objetivo de satisfazer interesses pessoais e políticos, em detrimento do mérito e do bem-estar social (OLIVIERI, 2007 apud PRIM *et. al.*, 2022. p.1-5).

Há uma questão em debate sobre a necessidade de uma nova reforma administrativa que possibilite a inserção de critérios objetivos e claros relacionados à ocupação dos cargos estratégicos e de chefia por pessoas qualificadas, com capacidades gerenciais e de liderança e ampla experiência na área e/ou a aprovação de leis que busquem definir critérios mais claros e objetivos para a ocupação de Cargos Comissionados, quais sejam: critérios baseados em meritocracia, que dificultem a troca de favores e que promovam “a boa administração pública (PRIM *et. al.*, 2022. p. 13).

No estudo de Judice (2018), os cargos em comissão, previstos no artigo 37 da Constituição de 1988, são citados como uma exceção à previsão constitucional em relação aos cargos de provimentos de servidores por meio de concursos públicos. Esses cargos existem sob o argumento de que há uma necessidade de se contratar pessoas de confiança para exercerem exclusivamente os cargos de direção, chefia e assessoramento. Tais cargos certamente requerem uma confiança nas pessoas que lidarão diretamente com os gestores de ponta. Portanto, é importante não exceder esses mínimos necessários, a fim de não incentivar na Administração o corporativismo dos funcionários públicos, onde alguns poderão utilizar tais cargos para satisfazer exclusivamente interesses pessoais. (Judice, 2018, p. 7).

A autora ressalta que, além dos princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, outros princípios também devem ser observados, tais como a supremacia do interesse público sobre o interesse particular sendo fundamental que contratação seja imprescindível para a administração. Segundo Bastos (2018):

A constituição exclui a possibilidade de a lei definir casos de contratação voltados ao atendimento de funções não relevantes, embora necessárias. O texto distingue, pois, entre o que seja uma necessidade, mas de caráter restrito [...] e aquela outra necessidade decorrente de satisfação interesse de público de relevo, o que significa dizer uma potencialidade de repercutir fundamentalmente nas conveniências da sociedade. Só essa última foi albergada pela Lei Maior (BASTOS, 1992, p. 98).

Outros autores afirmam que as nomeações para cargos comissionados geram um risco à gestão de pessoas, sendo fundamental perceber até que ponto esse suposto “apadrinhamento” gera desconforto e até desmotivação aos servidores de carreira, visto que muitas a indicação para desses cargos são ocupados por pessoas bem relacionadas com os “donos do poder” (Branco e Ribeiro (2016).

Segundo Judice (2018), diante da constatação de que há enormes problemas concernentes a cargos comissionados, existem limites constitucionais implícitos e expressos para criação e nomeação desses cargos, bem como a aparente legalidade a qual são criados. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2014), não é lícito que o legislador aproveite a “brecha” criada pelo instituto dos cargos comissionados que possuam características de efetivo, com o objetivo de driblar a exigência constitucional do concurso público.

Outro fator importante é a alta rotatividade de gestores, acabando por dar descontinuidade às chefias, que se alteram na medida em que muda o governo. Isso acaba por impossibilitar a execução de planejamentos estratégicos organizacionais e em longo prazo e à continuidade de políticas públicas. Essa rotatividade pode ser gerada, na maioria das vezes, por serem nomeados servidores comissionados para executarem tais tarefas. Quando muda a gestão

política, mudam os cargos comissionados, gerando essa alta mudança de pessoal nos cargos (Judice, 2018, p. 18).

Para contratação de Cargos comissionados, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (Meirelles, 2014 p. 489). Na prática, a implantação desses mecanismos democráticos foi operacionalizada por meio de uma descentralização política do Estado, com o intuito de superar as práticas governamentais autoritárias e centralizadoras do período do governo militar e, ao mesmo tempo, construir um novo modelo organizacional ancorado em uma gestão do tipo participativa (Cardoso; Marengo, 2020, p. 364).

Como consequência da descentralização prevista na Constituição de 1988, houve uma politização generalizada de diversas áreas da administração pública, buscando, em último lugar, conferir capacidade de comando da esfera pública aos cidadãos. Cardoso; Marengo, 2020, p. 364). Porém, a estratégia de utilizar as nomeações apenas como forma de angariar apoio político e recompensar aliados, gera o risco de redução da capacidade de condução e implementação das políticas públicas, além de perder o apoio do Congresso e diminuir a governabilidade (Lopes; Vieira, 2020, p. 447).

E, se por um lado esses Cargos Comissionados se apresentam como uma maneira do chefe do Poder Executivo exercer comando sobre a máquina pública e, conseqüentemente, ser responsivo ao eleitorado que o elegeu, por outro lado, seu mau uso exerce um poder deletério nos resultados organizacionais, prejudicando o bom funcionamento da própria burocracia (Cardoso; Marengo, 2020, p. 337).

Em resumo, ao mesmo tempo que politizar uma burocracia pública constitui uma forma de o executivo aumentar o controle sobre a administração pública e retirá-la da inércia e do insulamento burocrático, por outro lado também existem aqueles demonstrando que seu excesso está vinculado à redução da capacidade técnica das agências e à obtenção de piores índices de desempenho, além de correlacioná-la a aumento de práticas ilícitas, clientelismo e nepotismo. (Judice, 2018, p. 18).

Os arranjos institucionais adotados nos processos de escolha ou seleção dos nomeados podem favorecer tanto um maior controle político, conferindo maior discricionariedade aos Presidentes, quanto a profissionalização da burocracia estatal, estabelecendo mecanismos que contribuam com a meritocracia e a escolha baseada na competência técnica. (Lopes; Vieira, 2020, p. 447). Contudo, os grupos de interesse podem exercer a sua influência tanto em relação ao candidato a ser nomeado quanto em relação às regras e padrões para as nomeações. Há

setores estatais que exercem maior influência nos mercados privados, como os setores econômicos e de regulação. Nesses casos, pode-se supor que haja uma maior influência do empresariado no processo de nomeação, direcionando as escolhas para as arenas onde possam exercer maior influência, Lopes; Vieira, 2020, p. 454)

Nesta perspectiva, a ocupação de cargos de chefia por Cargos Comissionados, afeta negativamente a capacidade de formação de agendas de longo prazo na administração pública e pode contribuir para a ocorrência de corrupção, além de não favorecer o diálogo com a sociedade. Assim, se por um lado a politização das nomeações é importante para mover a burocracia no sentido desejado pelos políticos, por outro, o seu uso indiscriminado dificulta a implementação das políticas públicas devido à falta de expertise dos nomeados de fora do setor público, o abandono de projetos anteriores e o foco nas ações de curto prazo. Lopes; Vieira, 2020, p. 455).

### **3.2.3 - Critérios, formas de aliança e ocupação de espaço**

Neste tópico buscamos demonstrar o modo operante dos partidos políticos e compreender o processo de negociação e os critérios relevantes nas escolhas dos afilhados políticos por agentes políticos, para definir os quadros da burocracia política ao nível federal, estadual e municipal, pois a redemocratização, onde levamos em consideração o texto de Argelina Cheibub Figueiredo sobre critérios e cargos ocupados politicamente, onde o autor se baseia no modelo de Müller e Strøm, ao qual citamos abaixo:

O nos sistemas presidenciais é o mesmo definido por Müller e Strøm para os sistemas parlamentares: “1) qualquer mudança no conjunto de partidos que fazem parte do gabinete; 2) qualquer mudança na identidade do primeiro-ministro; e 3) qualquer eleição geral, seja porque foi exigida pelo fim de um período constitucional intereleitoral, ou porque foi precipitada pela dissolução prematura do parlamento” (2000, p. 12). Com pequenas alterações que não afetam a comparabilidade com países parlamentares, esses critérios são suficientemente gerais para que sejam aplicáveis à formação e às mudanças nos governos com sistema presidencial (Figueiredo, 2012, p. 161).

Na visão de Figueiredo (2012), os presidentes não apenas formam coalizões governamentais, mas também as alteram ao longo de seus mandatos, procurando construir uma base de apoio no Legislativo, sempre tentando buscar a estabilidade da sua administração e buscando sempre a maioria do congresso através da escolha de futuros membros do governo, para ter facilidades na aprovação de seu plano de governo, principalmente como Figueiredo (2012) continua suas colocações de que a regra constitucional que dá aos presidentes a prerrogativa de escolher os membros do gabinete não lhes concede total autonomia para formar os seus governos.

Para Müller e Strøm, os membros do gabinete são “apenas aqueles partidos que designaram representantes com direitos de voto no gabinete” (Ibidem, p. 12), fato que exclui partidos que apoiam o governo, mas que não possuem um posto no gabinete. O ponto que deve ser enfatizado é a diferença entre coalizões governamentais e coalizões legislativas. A formação de coalizões legislativas resulta de negociações ad hoc ou simplesmente de uma identidade de preferências. Por outro lado, coalizões governamentais implicam o acesso a cargos e posições de poder em troca de apoio legislativo (Figueiredo, 2012, p. 162).

Como demonstrado, o gabinete, a nosso ver, tem uma certa casta fechada em torno do partido e seus principais aliados, e as preferências dos presidentes, não sofrendo intervenções internas pelo restante do governo. Figueiredo (2012) ainda continua comentando sobre os critérios (2) e (3), que são facilmente aplicáveis ao estudo de formação de coalizões governamentais nos sistemas presidencialistas.

Trocas de presidente, o chefe do governo, correspondem exatamente a alterações na identidade do primeiro-ministro em sistemas parlamentaristas. No que diz respeito às eleições, embora nos sistemas presidencialistas elas não possam ser antecipadas, as que já ocorrem de maneira regular, de acordo com o calendário eleitoral, alteram igualmente a correlação de forças no governo. Assim, as mudanças do resultado no número de cadeiras devem ser consideradas quando se definem alterações nas coalizões governamentais. Entretanto, algumas particularidades na formação de um governo no sistema presidencial tornam a identificação da composição partidária do governo um pouco mais complexa, embora não afetando a aplicabilidade do primeiro critério (Figueiredo, 2012, p. 162).

Figueiredo (2012), continua seus ensinamentos ao afirmar que, no sistema parlamentarista, o líder do partido que obtém o maior número de votos geralmente é quem vem a ser o Primeiro-Ministro. O autor afirma que o primeiro-ministro tende a assumir o papel de formar um governo que surge após um período de negociação, durante o qual os partidos convidados a fazer parte do governo expressam a sua concordância em ocupar os postos no gabinete.

Para Figueiredo (2012), a composição de governo só é considerada formada quando as posições partidárias estão definidas, ou seja, que o governo já sabe quem não faz parte dele e cujas negociações intrapartidárias acabaram.

Nesse momento, a composição partidária do governo é também definida. No sistema presidencialista, as negociações entre o presidente, que convida os partidos para participar do governo, e os partidos convidados a constituírem o governo ocorrem de modo similar. Posto, porém, que a última palavra é do presidente, podem ocorrer indicações de ministros cujos partidos não assumiram uma posição definitiva, ou mesmo que se recusaram a apoiar o governo (Figueiredo, 2012, p. 163).

Figueiredo (2012) aponta que no sistema presidencialista, muitas vezes, líderes dos partidos assumem cargos ministeriais sem um acordo formal de seus partidos. Com isso, não levam em consideração as ideologias de partido. Contudo, segundo Figueiredo (2012), existem



estudos sobre coalizões governamentais em sistemas presidencialistas, que geralmente determinam a composição partidária do governo por meio da afiliação partidária dos ministros, mesmo que eles não tenham apoio de seus respectivos partidos, fazendo daí acordos políticos capazes de transpor os limites do partido.

Para Figueiredo (2012), entre os estudos que comparam um grande número de países, não há, por enquanto, alternativa para isso. Não estão disponíveis as informações sobre o posicionamento assumido pelos partidos. Isso faz com que os estudos sobre coalizões entrem um pouco em descrença pela sociedade civil. Entretanto, Figueiredo (2012) continua seus ensinamentos onde estudos de caso não apenas podem, mas devem verificar se o ministro participa do governo em nome de seu partido, ou seja, se a participação se deve a um compromisso de natureza partidária ou se é decorrente da decisão individual do ministro, levando a um possível caso de ostracismo se o ministro contrariar o seu partido ou o presidente.

Se assumirmos como nosso ponto de partida o fato de que presidentes buscam alianças tendo em vista adquirir apoio legislativo, a estratégia de cooptar membros de partidos que não aceitam fazer parte do governo não pode ser considerada a mais eficiente. Por mais que os presidentes tenham a prerrogativa de escolher seus ministros unilateralmente, se agirem de forma racional, buscarão apoio partidário na Câmara Legislativa. Caso contrário, estaríamos fazendo diferentes suposições comportamentais para o mesmo cargo, o de chefe de governo (Figueiredo, 2012, p. 164).

Ao comentar sobre a operação da composição do governo o funcionamento e do desempenho das coalizões, Figueiredo (2012) comenta que o governo sofre de um tipo de hiperinstitucionalismo que falha em considerar as condições políticas sob as quais os chefes de governo operam. Este autor conclui que, sendo esse o caso, a análise do funcionamento e do desempenho das coalizões governamentais nos sistemas presidencialistas requer que o pesquisador verifique o compromisso dos partidos cujos membros aceitam fazer parte do governo.

Nestas condições, o governo começa a visualizar o apoio parlamentar e a real efetivação do seu plano de governo e delinear qual será a sua real oposição e seus possíveis posicionamentos frente ao Governo. Neste contexto, apontaremos as quantidades de ministérios, por tipo e por coalizão governamental, nos períodos pós-redemocratização até o ano de 2007, para percebemos a grande quantidade de cargos envolvidos somente no primeiro escalão de um determinado governo, que, neste caso, variaram de 16 Ministérios, no caso do governo Fernando Collor, que tinha como prerrogativa o Estado mínimo e a abertura de mercado; e o Governo Lula, que chegou a ter 31 cargos de primeiro escalão, onde uma de suas

diretrizes era de Governo Popular e a descentralização governamental, como demonstrado no quadro a seguir, extraído na página 165 do referido estudo (Quadro 1).

Com isso, podemos demonstrar que as mudanças de diretores regionais dos Correios em muito estão relacionadas com as movimentações político-partidárias de coalizão, que perpassam por dentro dos ministérios e influenciam os Correios. No caso dos Correios, as indicações dos Superintendentes Estaduais/Diretores Regionais partem do Ministério das Comunicações, com sua influência no âmbito dos Correios.

Quadro 1 - Número de cargos ministeriais, por tipo e por coalizão governamental (1988-2007).

COALIZÃO/ PRESIDENTE	MINISTÉRIOS	DEPARTAMENTOS SUBMINISTERIAIS (SECRETÁRIAS)	MINISTÉRIOS EXTRAORDINÁRIOS	TOTAL*
SARNEY 2	18	3	1	22
COLLOR 1	9	7	-	16
COLLOR 2	9	7	-	16
COLLOR 3	9	7	-	16
COLLOR 4	11	7	1	19
FRANCO 1	18	3	-	21
FRANCO 2	18	3	-	21
FRANCO 3	18	3	-	21
CARDOSO I 1	18	2	1	21
CARDOSO I 2	18	2	3	23
CARDOSO II 1	19	7	3	29
CARDOSO II 2	21	5	-	26
LULA I 1	24	6	1	31
LULA I 2	24	7	-	31
LULA I 3	24	7	-	31
LULA I 4	24	7	-	31
LULA I 5	24	6	-	30

\* Excluídos os ministérios militares; incluído o Ministério da Defesa desde 1999.

Fonte: Extraído de Figueiredo (2012).

Na sequência buscamos identificar a composição partidária dos ministérios, como apontados por Figueiredo (2012), adotando como critérios não só a afiliação dos ministros, mas também se tomaram parte no governo representando o seu partido. Entretanto, também no Quadro 2 a nossa intenção é demonstrar que a coligações que existiram nestes períodos dos anos de 2010,

têm muito a ver com o que Figueiredo (2012) coloca em seus ensinamentos, que muitas vezes é de interesse do partido manter alguma ambiguidade, especialmente quando ele é dividido. Vejamos agora o quadro retirado da página 169 dos estudos de Figueiredo (2012).

Quadro 2 - Coalizões de governo – outubro de 1988 a janeiro de 2007.

Coalizão / Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Início		Fim	Fato que dá início à nova coalizão	Duração		% de cadeiras na Câmara dos Deputados	
							Dias	Meses	Partido do Presidente	Coalizão
Sarney 2	PMDB	PMDB-PFL	6/10/1988	14/3/1990		Promulgação da Nova Constituição	518	17	41,4	63,03
Collor 1	PRN	PRN-PFL	15/3/1990	12/10/1990		Eleição Presidencial	207	7	5,1	33,94
Collor 2	PRN	PRN-PFL-PDS	13/10/1990	31/1/1991		Entra o PDS	108	4	6,1	
Collor 3	PRN	PRN-PFL- PDS	1/2/1991	14/4/1992		Eleição Legislativa	433	14	8,0	34,59
Collor 4	PRN	PRN-PFL-PDS -PTB-PL	15/4/1992	30/9/1992		Entram PTB e PL	165	6	6,2	43,54
Franco 1	Nenhum Partido	PFL-PTB- PMDB- PSDB- PSB	1/10/1992	30/8/1993		Impeachment do presidente	329	11	-	60,0
Franco 2	Nenhum Partido	PFL-PTB- PMDB - PSDB-PP	31/8/1993	24/1/1994		Sai o PSB, entra PP	144	5	-	59,64
Franco 3	Nenhum Partido	PFL-PMDB PSDB-PP	25/1/1994	31/12/1994		Sai o PTB	336	11	-	55,27
Cardoso I 1	PSDB	PSDB-PFL PMDB-PTB	1/1/1995	25/4/1996		Eleições Presidenciais e Legislativas	474	16	12,5	56,14
Cardoso I 2	PSDB	PSDB-PFL PMDB-PTB- PPB	26/4/1996	31/12/1998		Entra o PPB	965	32	16,6	77,19
Cardoso II 1	PSDB	PSDB-PFL - PMDB PPB	1/1/1999	5/3/2002		Eleições Presidenciais e Legislativas	1.144	38	18,3	73,88
Cardoso II 2	PSDB	PMDB-PSDB -PPB	6/3/2002	31/12/2002		Sai o PFL	295	10	18,2	45,22
Lula I 1	PT	PTB-PDT - PPS-PV	1/1/2003	22/1/2004		Eleições Presidenciais e Legislativas	381	13	18,0	42,88
Lula I 2	PT	PT-PL-PCdoB PSB-PTB-PPS PV-PMDB	23/1/2004	31/1/2005		Entra o PMDB Sai o PDT	368	12	17,7	62,38
Lula I 3	PT	PT-PL-PCdoB -PSB-PTB-PV -PMDB	1/2/2005	19/5/2005		Sai o PPS	108	4	17,7	57,7
Lula I 4	PT	PT-PL- PCdoB- PSB-PTB- PMDB	20/5/2005	22/7/2005		Sai o PV	62	2	17,7	58,28
Lula I 5	PT	PT-PL-PCdoB	23/7/2005	31/1/2007		Entra o PP	548	18	17,7	69,59
Total (para o período)							6.586	220	13,0	55,9

Fonte: Extraído de Figueiredo (2012).

### 3.3 - AS NEGATIVIDADES DO REGIME DEMOCRÁTICO

#### 3.3.1 - A escolha individual

Neste tópico tratamos, a nosso ver, da mais complexa forma de ver a democracia, tomando como referência o livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, de Schumpeter (1961), mais exatamente o capítulo XXI, que aborda e comenta sobre a vontade individual do cidadão e seu isolamento social, levando em consideração que a democracia a qual nos referiremos agora é a democracia representativa. É, assim, em torno de suas qualidades e problemas, que tem se desenvolvido o debate sobre a democracia contemporânea. Mesmo sendo um dos grandes estudiosos da contemporaneidade, Schumpeter comenta que:

Evidentemente, por mais conclusivos que sejam os argumentos contra esse conceito particular da vontade do povo, eles não nos devem desencorajar a elaborar outro, que seja mais realista. Não temos a intenção de pôr em dúvida a realidade ou importância dos fatos sociopsicológicos que nos ocorrem quando falamos sobre a vontade de uma nação. A análise desses fatos é por certo um requisito essencial para se obter progresso na compreensão dos problemas (Schumpeter, 1961, p. 300).

Diante da extensão do tema abordado por Schumpeter (1961), no restante do trabalho enfatizaremos, sobretudo, a pretensão do economista austríaco de fornecer uma teoria realista da democracia e a subsequente crítica a ela. Contudo, o tema que nos chama atenção e nos interessa é a forma como o autor trata o tema de isolamento social como “ostracismo”, tema que nos fará representar uma forma de isolamento social. Este isolamento leva em consideração os preceitos antigos e reelaborados pelos defensores da democracia participativa, que insistem na necessidade de a democracia continuar em busca de metas éticas.

Segundo a crítica de Schumpeter (1961), que atinge um dos pilares da concepção clássica da democracia: a soberania popular, o chamado governo do povo, segundo o autor: “é uma ficção: o que existe, na verdade, é o governo aprovado pelo povo, o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”.

Em particular, Schumpeter comenta a vontade do indivíduo como uma premissa; e ficamos ainda obrigados por necessidade prática a atribuir à vontade do indivíduo uma independência e uma qualidade racional, que são absolutamente irrealistas.

Para argumentar que a vontade do cidadão *per se* é um fator político digno de respeito, essa vontade deve, em primeiro lugar, existir. Ou melhor, deve ser algo mais do que um conjunto indeterminado de impulsos vagos, circulando frouxamente em torno de *slogans* e impressões errôneas. O homem teria de saber de maneira definida o que deseja defender. Essa vontade clara teria de ser complementada pela capacidade de

observar e interpretar corretamente os fatos que estão ao alcance de todos, e selecionar criticamente as informações sobre os que não estão. Por último, baseada nessa vontade definida e nesses fatos comprovados, uma conclusão clara e *imediata* quanto a fatos particulares teria de ser alcançada de acordo com as regras da inferência lógica e com grau tão grande de eficiência geral, além disso, que a opinião de um homem poderia ser considerada, sem absurdo evidente, aproximadamente tão boa como a de qualquer outro homem (Schumpeter, 1961, p. 304).

Ao analisarmos esta afirmação do autor, constatamos que o cidadão comum que precisa tomar decisões referentes ao rumo da política que o rodeia, o seu mundo tem, na verdade, que primeiramente ser e estar bem informado sobre a referida problemática que o atinge, em suma. As decisões bens tomadas são analisadas de todas as formas possíveis, sem intervenções de terceiros e sob informações precisas, para que essa decisão não se torne um erro no futuro.

Em sua análise, Schumpeter (1961) comenta sobre o bem comum, estabelecendo bases sob as quais atua o mecanismo econômico nos Estados Unidos, mas que servem também para o nosso propósito na discussão sobre bem comum, pois, ao aplicar essa ideia para se aproximar do movimento da economia capitalista, Schumpeter lança mão deste artifício de análise.

A ideia de criar uma imagem mental, um tipo de protótipo de sistema econômico a partir do qual vai aprofundar o seu conhecimento que, na verdade, é o mesmo modelo usado anteriormente por outros teóricos.

Com isso, o autor tenta, na verdade, uma forma correta de jogar o jogo da democracia em relação ao bem comum, quer dizer, que utiliza as regras do capitalismo como artifício e pressuposto de racionalidade para se manter correto nas suas decisões.

Schumpeter (1961), ao mostrar, embora exagerando, as realidades do comportamento humano sob a influência da aglomeração particularmente, o desaparecimento súbito, num estado de excitação, dos freios morais e maneiras civilizadas de pensamento e sentimento, e a súbita erupção de impulsos primitivos, infantilismo e tendências criminais. Ele nos levou a enfrentar os fatos hediondos que todos conheciam, mas ninguém desejava ver. E, com essa ação, ele desfechou um sério golpe nas ideias sobre a natureza do homem, que servem de base à doutrina clássica da democracia e ao folclore democrático sobre as revoluções.

Isso significa que, por outro lado, Schumpeter (1961) considera que não se deve esquecer que os fenômenos da psicologia das multidões não estão absolutamente limitados à turba enfurecida nas estreitas ruas de cidades latinas. Todos os parlamentos, todos os comitês, todos os conselhos de guerra formados de generais sexagenários revelam, por menor que seja o grau, alguns dos aspectos que surgem tão claramente no caso da ralé, e, em particular, menor senso de responsabilidade, grau mais baixo de energia mental e maior sensibilidade a influências não lógicas.

Ademais, esses fenômenos não estão limitados à multidão no sentido de aglomeração física de numerosas pessoas. Leitores de jornal, audiências de rádio, membros de partidos políticos, mesmo quando não fisicamente reunidos, podem ser facilmente transformados psicologicamente em multidão e levados a um estado de frenesi, no qual qualquer tentativa de se apresentar um argumento racional desperta apenas instintos animais.

Schumpeter (1961) diz ainda que a mesma coisa acontece com a maioria das decisões da vida diária, situadas dentro do pequeno campo que a mente do homem pode abarcar, com inteira compreensão de sua realidade. Grosso modo, consiste das coisas que interessam diretamente ao indivíduo, sua família, negócios, *hobbies*, amigos e inimigos, cidade ou bairro, classe, igreja, sindicato ou qualquer grupo social do qual ele seja membro ativo, enfim, as coisas sob a sua observação direta, os fatos que lhe são familiares, independentemente do que o jornal diz que ele pode influenciar ou decidir diretamente e para as quais ele desenvolve uma espécie de responsabilidade, induzida por uma relação direta entre os efeitos favoráveis e desfavoráveis de um determinado curso de ação.

Considerando as explicações de Schumpeter (1961), isso explica o caráter fortemente igualitário da doutrina clássica da democracia e as convicções populares democráticas. Vimos de que maneira a igualdade pode adquirir o *status* de postulado ético. Como declaração, de fato, sobre a natureza humana, não pode ser verdadeira em qualquer sentido concebível. Reconhecendo-se isso, o próprio postulado foi reformulado amiúde, de forma a significar igualdade de oportunidade. Mas, ignorando até mesmo as dificuldades inerentes à palavra oportunidade, a reformulação não nos ajuda muito, pois o que se quer em matéria de atuação política é a igualdade real, e não potencial de execução, se é que o voto de cada homem deve ter o mesmo peso na decisão de casos controversos.

### **3.3.2 - Corrupção nos modelos democráticos**

Falar ou comentar sobre corrupção dos Correios é olhar um pouco para uma parte da sociedade brasileira, que está ligada à nossa história desde a colônia, onde a própria carta de Caminha demonstra um tipo de corrupção, seja verdade ou não, pois na história ficou a forma como Pero Vaz faz o pedido ao Rei de Portugal, onde nela está sendo solicitado um tipo político para um parente de Pero Lavares de Caminha.

E, pois, que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que, por me fazer singular mercê, mande vir da ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro, o que dela receberei em muita mercê. (Pero Vaz de Caminha, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500).

Já no modelo de corrupção ligado ao Ministério das Comunicações, tem sido motivo de preocupação para a sociedade civil, pois impede que as políticas públicas sejam efetivadas. A falta de transparência nas atividades do ministério prejudica o cumprimento da Lei e desvia recursos destinados à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população.

Concentramos no conceito de corrupção no dicionário de Bobbio (1987), onde diz que a corrupção é designada como um fenômeno:

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual. Podemos distinguir três tipos de Corrupção: a prática da peita ou uso da recompensa escondida para mudar a seu favor o sentir de um funcionário público; o nepotismo, ou concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; o peculato por desvio ou apropriação e destinação de fundos públicos ao uso privado. A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade; tem de levar em conta as diferenças que existem entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público (Bobbio, 1987, p. 291-292).

Está claro que se faz necessária uma maior fiscalização por parte das autoridades competentes para garantir um ambiente mais ético no âmbito do Ministério das Comunicações, com conseqüente reduzido impacto na sociedade civil.

### **3.3.3 - O isolamento social na Democracia Representativa**

Deve-se notar, de passagem, que o fraseado democrático foi muito útil ao equiparar a desigualdade de todos os tipos à injustiça, que constitui um elemento tão importante no quadro psíquico do fracassado e no arsenal do político. Um dos mais curiosos sintomas desse fato foi a instituição ateniense do ostracismo, ou antes, o uso que dela se fazia algumas vezes. O ostracismo consistia em banir o indivíduo através da votação popular – e não necessariamente por alguma razão particular: algumas vezes servia como método para eliminar um cidadão eminente, que se considerava valer mais do que os outros.

Na verdade, a análise tem de ser dinâmica; e o autor levanta as possibilidades de que a democracia se coloca num dado momento histórico, e que se privilegia do desequilíbrio do tempo histórico, além da vontade do indivíduo; comenta também que a forma de isolamento social é o Ostracismo, meio de punição adotada contra o cidadão, que de alguma maneira se coloca, ou é colocado à margem das leis.

Com as decisões finais de cada indivíduo, o autor coloca que o sistema que rege a sociedade pode ser aplicado de forma enérgica através das regras e leis vigentes em um dado momento da história; e que esse isolamento se dá normalmente de forma punitiva. Schumpeter (1961) recorre à palavra ‘ostracismo’ para explicar esta forma de punição da sociedade a um determinado cidadão.

Essa punição normalmente se dá, na democracia, pela retirada dos direitos civil e políticos, normalmente utilizada como forma de punição a cidadãos e políticos que em um dado momento de decisão optam por um interesse próprio e, normalmente, fora dos padrões aceitáveis de moral, isto é, que em certos momentos de decisão o indivíduo se volta a seus interesses pessoais, em detrimento da sociedade como um todo, privilegiando-se, em sua maioria, de um voto de representatividade coletiva em interesse próprio.

A nosso ver, Schumpeter visa à felicidade ou o próprio significado de maior felicidade possível é vulnerável a uma objeção séria do indivíduo. Mas, mesmo que essa objeção possa ser eliminada e atribuído um significado definido à soma total das satisfações econômicas de um grupo de pessoas, o máximo, ainda assim, seria relativo a dadas situações e valores, que talvez não possam ser alterados ou conciliados de forma democrática.

Em suma, o autor coloca que cada indivíduo é um ser capaz de tomar decisões para o bem ou para o mal. Se for bem informado, essa decisão pode ser em prol ou não da sociedade civil. Esse cidadão, como indivíduo detentor de responsabilidade mandatária, que tem um voto de representatividade de um coletivo do qual faça parte, às vezes é levado a uma tomada decisão unilateralmente, de forma que o interesse pessoal e a irracionalidade humana atuem neste caso, levando o indivíduo a transgredir regras e leis. Com isso, assumindo consequências de seus atos, que normalmente vem de maneira punitiva.



### 3.3.4 - A anistia no Brasil

Quando falamos em anistia no Brasil, lembramos logo dos militares que praticaram atos antidemocráticos a parte da população, que lutava pela volta da democracia, a ponto de várias autoridades, intelectuais e parte da sociedade civil terem sido, na prática, expulsos do Brasil.

Afinal, o que é Anistia? Segundo a Lei de Anistia de 1979, é o ato jurídico em que crimes políticos cometidos dentro de um determinado período de tempo são esquecidos.

Segundo a Lei nº 6.683, sancionada pelo então presidente Figueiredo, em agosto de 1979, que concedia o "perdão oficial" a todos os envolvidos nos conflitos durante o regime militar, tanto aos próprios militares das forças de segurança, quanto aos guerrilheiros que tentaram derrubar o regime via luta armada.

No Brasil, esta lei permitiu o retorno de todos os acusados de crimes políticos no período do regime militar. Assim, em 28 de agosto de 1979, o presidente Figueiredo sancionou a referida lei. Com isso, políticos e intelectuais exilados puderam voltar ao país e profissionais puderam reaver os seus postos de trabalho.

A lei contemplou e anistiou os crimes cometidos no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. Ela garantia o retorno dos exilados ao país; o restabelecimento dos direitos políticos suspensos de servidores da administração direta e indireta, dos servidores do Legislativo e do Judiciário; e de fundações ligadas ao poder público. Também estendia esses benefícios aos militares envolvidos em crimes cometidos contra aqueles que foram detidos.

Contudo, esse tipo de anistia não cabe em nosso estudo, o que temos a propor nesta pesquisa está centrada na anistia colocado pelo então Deputado Federal do Estado do Pará, sindicalista e petista histórico, Paulo Roberto Galvão da Rocha.

Paulo Rocha, paraense, é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores (PT), sindicalista e ex-presidente do Sindicato dos Gráficos e da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no Estado do Pará. A partir de seus conhecimentos e envolvimento com o movimento sindical, inclusive ao nível de Brasil, Paulo Rocha propõe um estudo, juntamente com a Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos (FENTECT), para a criação da Lei de Anistia, direcionada aos trabalhadores que foram perseguidos e demitidos durante os movimentos grevistas em todo o país.

Contudo, o que tem a ver a anistia no Brasil com o Deputado Paulo Rocha e os Correios? É por isso que temos que ficar atentos na importância das discussões no planalto central, dentre as quais destacamos a do dia 6 de maio de 2009, onde dispomos do assunto anistia no Brasil com foco no trabalhador de base, onde teve em seu sumário a seguinte premissa:

Discussão sobre a Lei nº 8.878, de 1994, que "dispõe sobre a concessão de anistia"; Lei nº 10.790, de 2003, que "concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais e trabalhadores punidos por participação em movimento reivindicatório"; Lei nº 11.282, de 2006, que "anistia os trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - punidos em razão da participação em movimento grevista", e Lei nº 10.559, de 2002, que "regulamenta o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências".

Estas Leis de Anistias resultaram do esforço de um grupo de lideranças partidárias, sindicais e de instituições, que tinham como seu maior líder o Deputado Federal Paulo Rocha (PT/PA), que inclui também o Deputado Arnaldo Faria de Sá, que em muito colaborou no processo de aprovação de leis relacionadas aos trabalhadores que sofreram perseguição de alguma forma durante os governos de José Sarney e Fernando Collor no Brasil. Sob a presidência de Itamar Franco, e com o envolvimento de outros políticos como Walter Barelle, dirigente do DIEESE, que passou a ser Ministro do Trabalho à época.

O Deputado Paulo Rocha era o Presidente da Comissão do Trabalho e, a partir desta Comissão, da qual o Deputado Arnaldo Faria de Sá também fazia parte, foram realizadas as primeiras defesas do Movimento dos Demitidos do Governo Collor. Com isso, foram negociadas diretamente com o Ministro da Fazenda, que à época era Fernando Henrique Cardoso e, nesse processo, por exigência do Ministério da Fazenda, foi introduzido o art. 4.º, com uma série de critérios. Com esses diálogos e muitas negociações, a criação da Lei foi possível, assim como o processo de revisão e questões como demissões sem justa causa, anistia de sindicalistas e reintegração de quase 40.000 servidores públicos. Porém, ficou claro também, vale destacar, os problemas com entraves burocráticos que impediam o retorno de alguns funcionários, que lutaram e foram demitidos sem justa causa por participarem de lutas sindicais e greves, enfrentando o governo federal, principalmente a categoria dos Carteiros naquele período.

Naquele período do Governo Sarney e do Governo Collor, houve um forte processo de ataque ao movimento sindical. Eu me refiro ao forte processo de demissão de dirigentes sindicais. Isso foi produto de uma lei, de minha autoria, que anistiava os dirigentes sindicais, delegados e representantes sindicais das empresas que foram demitidos. É a lei conhecida no meio sindical como a Lei Paulo Rocha. Essa lei está vigente, e trata dos dirigentes sindicais demitidos no período do Governo Sarney e do Governo Collor" (Deputado Paulo Rocha, Comissão Especial - Lei da Anistia, dia 06/05/2009).

Ao observarmos a importância histórica na conquista da defesa do trabalhador de base, apesar da forma burocrática e demorada, temos que citar a criação da Comissão Especial Interministerial (CEI), no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, formada

por Idel Profeta Ribeiro, Presidente da CEI; e Neleide Ábila, Representante da Advocacia-Geral da União na CEI.

Quero cumprimentar primeiramente o Deputado Claudio Cajado, na presidência dos trabalhos; os Deputados Paulo Rocha e Arnaldo Faria de Sá, bem como o Dr. Idel Ribeiro, que tem feito, nos últimos meses, um excelente trabalho à frente da CEI. Quero registrar também que, há um ano, estive aqui pela primeira vez tratando da anistia do Governo Collor. Aquela oportunidade serviu mais para esclarecer o trabalho da AGU na CEI. Sempre gosto de esclarecer que o trabalho, feito por mim e pela equipe, que envolve também o trabalho da Dra. Mônica, presente aqui, e de mais alguns advogados e estagiários, visa dar segurança jurídica às decisões da CEI - e quando digo que buscamos dar segurança jurídica às decisões tomadas pela CEI, isso significa indiretamente dar segurança jurídica às portarias de retorno dessas anistias. Nesse ano que se passou, a CEI passou por momentos difíceis, vários obstáculos foram transpostos, e mesmo assim avançamos muito. Basta ver o número de processos registrados pelo Dr. Idel (Neleide Ábila, na Comissão Especial - Lei da Anistia, sia 06/05/2009).

Após estudos, percebemos que cada Lei de Anistia recebeu uma determinada denominação, das quais destacamos:

- Lei 8.632/93 (Paulo Rocha I). Ementa: Concede anistia a dirigentes ou representantes sindicais punidos por motivação política.
- Lei 11.282/06 (Paulo Rocha II). Emenda: Anistia os trabalhadores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), punidos em razão da participação em movimento grevista.
- Lei 10.559/02 (Anistia da Paz). Emenda: Regulamenta o art. 8º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
- Lei 8.878/94 (Demitidos de Collor os Projetos de Leis 6052/13 e 049/17). Emenda: Dispõe sobre a concessão de anistia nas condições que menciona.
- Projeto de Lei 6052/13 (reestruturação da ECT). Emenda: Dispõe sobre a readmissão dos empregados da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), que foram demitidos em razão da participação em movimento grevista nos períodos que especifica.

#### 4 - OS CORREIOS NO MUNDO

Aqui tentaremos apresentar a importância da informação, o poder de quem detém informação esta centrada na importância de se comunicar, tal comunicação perparça pelo controle a ação de terminados grupos, sejam governos, empresas ou até mesmo pessoas. Dai surge os primeiros agentes da comunicação. O mais antigo documento postal que se tem notícia, é um PAPIRO encontrado em Hibeh, datado de 255 a.C., contém informações sobre a forma de como era organizado o Serviço Egípcio de mensageiros. Um "empregado de correio" egípcio acrescentou ainda detalhes sobre o encaminhamento da correspondência, o número de mensageiros em serviço, o gênero de objetos enviados, bem como informações sobre seus destinatários. Como na maioria dos casos, o destinatário mencionado era o faraó ou seu ministro de finanças, pode-se concluir que o serviço dos mensageiros não podia ser utilizado por particulares.

A administração mantinha estreitas relações com todas as províncias do reino, mesmo as mais afastadas. Eis porque tinham os mensageiros que perfazer longas caminhadas a pé. Um antigo documento datado de 2300 a.C. chega a precisar que os mensageiros da época, receando morrer durante a jornada, legavam muitas vezes seus bens aos filhos antes de empreender a viagem. Mesmo quando voltavam, não lhes restavam muito tempo para passar ao lado dos seus, pois o serviço do faraó não podia sofrer atraso ou demora. Acredita-se que os persas tenham sido os primeiros a recorrer aos cavaleiros para a transmissão de notícias. Ciro, o Grande (558-528 a.C.), que pretendia manter contato regular com os governadores das províncias, calculou ele mesmo as distâncias diárias que cada cavaleiro que cada cavaleiro devia percorrer.

Mandou construir postos de descanso com diferença de um dia de viagem entre um e outro; assim, quando um mensageiro chegava a um desses postos com uma encomenda urgente era imediatamente substituído por um colega. Este serviço de estafetas era mantido mesmo durante a noite. Para tanto, necessitava-se principalmente de boas estradas. Um percurso militar de 2.500 quilômetros de extensão, entre o Mediterrâneo e o Golfo Pérsico, ligava Sardes, a cidade residencial do rei, a Susa, capital. Esta estrada mantinha três paradas<sup>3</sup>.

No início das comunicações a distância, as mensagens eram ditadas a alguém que ia viajar, com a solicitação de que fossem entregues a um destinatário no ponto de chegada ou repassadas para outro mensageiro até o destino final. Esse mecanismo foi substituído pelo

---

<sup>3</sup> Filatélica Esperanto. *A História dos Correios no mundo*. Disponível em: <https://www.filatelicaesperanto.com.br/historia-dos-correios-no-mundo-1-5>. Acesso em: 19 out.2023.

sistema de mensagens escritas (cartas) que se mostrou mais confiável do que aquele decorrente da transmissão oral. A mensagem oral sofria modificações, quando era transmitida de um mensageiro para outro. A ideia de enviar mensagens através de cartas e documentos é antiga. Os primeiros sistemas de correio eram oficiais, ligados aos governantes. Em geral, não transportavam cartas particulares. O primeiro sistema de correio que passou a transportar cartas particulares foi o correio imperial romano, criado pelo imperador Augusto. Mesmo assim, era um privilégio dos oficiais do exército e dos altos funcionários.

Na Idade Média, com o aumento das trocas culturais e comerciais, cada região foi desenvolvendo o seu próprio sistema de correio. Embora fossem inicialmente sistemas governamentais, os correios foram, aos poucos, sendo entregues à iniciativa privada. Durante o renascimento, surgiram os correios – mores, que exploravam o transporte de correspondências por sua conta e risco. Exploração comercial. A instituição do correio particular trouxe consigo uma discussão muito importante que trata do responsável pelo pagamento do transporte. No primeiro momento, as despesas ficavam por conta do destinatário. Esse mecanismo trazia dificuldades porque, nem sempre, o destinatário concordava com a tarifa e o correio ficava com o prejuízo.

O selo, inventado na Inglaterra, em 1840, trouxe uma solução inteligente para esse problema. Ao estabelecer o selo como condição para que a carta seja transportada, o correio inglês colocou o ônus do transporte na conta do remetente. Trata-se de um sistema muito cômodo para o correio porque ele inicia o transporte tendo já recebido pelo serviço que vai executar. O selo serve para estabelecer o controle das cartas transportadas. O selo mostra que a carta foi paga e pode ser transportada. Além disso, ele evita que o remetente tenha que ir até o correio para depositar sua carta. Ele pode depositar em locais predefinidos, como as caixas de correio, muito utilizadas na Inglaterra. A introdução do selo acabou com as discussões que aconteciam entre o mensageiro e o destinatário, na hora da entrega das encomendas, acabou com a inadimplência e aumentou significativamente o fluxo de mensagens e de cartas.

A vida dura do mensageiro merece uma discussão especial, pois, no passado, eles chegavam a ser assassinados quando entregavam notícias ruins. Nos últimos anos, o número de cartas tem diminuído, principalmente o número de cartas pessoais. Isso ocorre por causa do correio eletrônico (e-mail), por causa dos aplicativos do tipo Whatsapp e das redes sociais em geral, mas a discussão sobre quem deve pagar as despesas continua. O spam – aquela mensagem inconveniente que você recebe com frequência na sua caixa de e-mail – prospera porque é muito barato para quem envia. Basta o sujeito fazer uma mala direta, montar um robô e largar um monte daquelas mensagens que ficam enchendo as nossas caixas postais e a nossa paciência. O custo é quase zero para o remetente e uma chatice para quem recebe.

Aqueles folhetos de propaganda que você recebe em casa também estão diminuindo, exatamente porque têm um custo significativo para o remetente. Se você diminui o custo de emissão, como acontece no caso do e-mail, o sossego do destinatário vai para o espaço. Com a diminuição do volume de cartas, os sistemas de correio especializaram-se no transporte de mercadorias. O aumento do comércio *online*, ampliou significativamente a entrega de mercadorias comercializadas pela internet. Isso fez com que os sistemas de correio se reestruturassem para atender as novas demandas do mercado. Algumas empresas têm se destacado no plano global porque desenvolveram uma logística capaz de fazer as mercadorias chegarem em lugares distantes com extrema rapidez.

É importante destacar que o comércio *online* trouxe consigo uma nova inversão do ônus do pagamento do transporte, nem sempre percebida pelos clientes. Hoje, quando o cliente acessa o site de uma determinada empresa e escolhe uma mercadoria, o sistema de inteligência artificial solicita o endereço para entrega, calcula o preço do frete e acrescenta imediatamente ao preço da mercadoria adquirida. Isso significa dizer que o transporte deixou de ser um ônus para o remetente e passou a ser uma obrigação do destinatário. O ônus do pagamento pode oscilar entre o remetente e o destinatário, mas o sistema de correio não para de evoluir<sup>4</sup>.

Nos países desenvolvidos, como os EUA, por exemplo, mantêm o Serviço Postal dos Estados Unidos (USPS), fundado em 1775. Uma instituição totalmente estatal, responsável por entregar correspondências e mercadorias em todo o país, tal como no Brasil. Nos serviços postais dos USA, os preços cobrados variam de acordo com o tamanho e o peso do que você quer enviar e do tempo que gostaria que levasse para chegar ao destino. Ao todo, são mais de 34 mil agências em território americano, com quase 496 mil funcionários, quatro vezes mais do que no Brasil. Os escritórios de serviços postais americanos vendem envelopes e caixas oficiais que já vem nas medidas certas e preços estipulados por eles. Nos USA não é obrigatório comprar um seguro de entrega, porém é uma boa opção, caso o valor do objeto de envio seja alto. Lembre-se: quanto mais caro ou pesado o conteúdo, mais caro o seguro, porém, você recebe um número identificador para que possa rastrear a sua entrega pelo site dos Correios<sup>5</sup>.

Em assim como os Correios, o USPS é custeado pela receita do seu serviço de entrega de cartas, um negócio que não é rentável há anos nem lá, nem aqui. A estrutura de entregas

---

<sup>4</sup> Associação Sergipara de Ciências. *Sobre a evolução dos Correios*. Disponível em: <https://asci.org.br/blog/sobre-a-evolucao-dos-correios/>. Acesso em: 19 out. 2023.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.hotcourses.com.br/study-in-usa/once-you-arrive/como-usar-correio-eua/>. Acesso em: 19 out 2023.

gerou uma receita superior a US\$ 73 bilhões (cerca de R\$ 379 bi) no ano passado, mas, ainda assim, a companhia americana registrou prejuízo de US\$ 9,2 bilhões no período.

Por conta dessas perdas, também são frequentes nos EUA as discussões sobre a reestruturação do negócio ou sobre uma eventual privatização. Mais recentemente, a venda do USPS para a iniciativa privada voltou ao foco durante a gestão do ex-presidente Donald Trump, mas não avançou. Um dos principais motivos do fracasso dessa ideia é que ela mexe com o emocional dos americanos, que, de alguma forma, se veem representados no serviço de entregas. No ano passado, uma pesquisa da consultoria Morning Consult mostrou que o USPS é a marca mais querida nos EUA, numa lista de cinquenta outras, como Google, UPS, Amazon, Netflix, Fedex, Oreo e Kellogg's.

Muito mais do que serviços postais, os Correios oferecem à população em todo o mundo diversos tipos de serviços de entrega tanto de correspondências quanto de produtos *e-commerce*, outros serviços prestados pelos Correios. Isso atesta a sua importância em nível mundial, sobretudo, na viabilidade de políticas públicas e assistenciais em todo o mundo, como é o caso mais recente da atuação dos correios durante a pandemia de COVID-19, na entrega de vacinas, como já atua na África, especialmente no transporte e entrega de medicamentos e em diversas ações humanitárias ao redor do mundo.

Vários países introduziram mudanças no serviço de entrega de correspondências devido à COVID-19; medidas foram informadas à União Postal Universal (UPU), que regula operações em nível internacional. A pandemia de covid-19 levou várias agências de correios no mundo a realizarem mudanças para garantir a saúde de seus funcionários e usuários. Cateiros em todo o globo continuam trabalhando, apesar das restrições de movimento impostas em vários países após o fechamento de fronteiras. Além disso, todas as agências de correios enfatizam a importância da lavagem das mãos, etiquetas para tossir e o distanciamento social.

A União Postal Universal lembrou que as mudanças variam de país para país. Na Alemanha, os Correios ou Deutsche Post, anunciaram que manteriam cobertura integral dos serviços enquanto tomavam cuidados para conter a pandemia. A mesma decisão foi seguida pela Austrália e pelos Países Baixos ou Holanda. Nesses casos, houve alteração na exigência de entrega de correspondências registradas para evitar riscos de contaminação. Já o Correio Uruguaio decidiu reduzir o número de funcionários nas agências e utilizar trabalho a distância quando possível. Várias agências de grande movimento foram fechadas para evitar risco de contaminação<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1711842>. Acesso em: 19 out. 2023.

Uma das operações mais afetadas foi a da Itália, por causa do impacto trágico sobre a população. Mesmo assim, os Correios, que são o maior empregador da Itália, seguem trabalhando para atender ao público. As autoridades também anunciaram um plano para desinfetar todas as agências italianas dos correios. Os funcionários receberam equipamentos de proteção e os veículos de entrega de correspondências também foram limpos para evitar a contaminação com a Covid-19. Dentre os países que decidiram suspender seus serviços de correios temporariamente estão: Honduras, Hungria e Zimbábue.

No período da Pandemia de COVID-19, a União Postal Universal elogiou a dedicação dos carteiros e outros profissionais dos correios determinados a fazer o melhor para manter os serviços em circunstâncias difíceis e jamais vivenciadas em tempos de paz.

Contudo, eventualmente ressurge a proposta de privatização dos Correios, geralmente descontextualizada da discussão necessária e valendo-se apenas dos balanços fiscais, que já voltaram ao azul após um breve período de problemas entre 2015 e 2017, e deve crescer muito após a pandemia. Devemos ter em conta, também, que os Correios não utilizam dinheiro proveniente de impostos, sendo uma empresa cujos lucros custeiam totalmente sua operação.

No mundo, o modelo de serviço postal público é absolutamente majoritário, cuja importância foi mais uma vez destacada pelos recentes embates envolvendo o voto pelo correio nas eleições presidenciais dos EUA, país que mantém a estatal USPS.

Experiências de privatização como na Argentina ou Portugal, por outro lado, não se mostraram adequadas porque a empresa privada restringiu o atendimento às maiores cidades e regiões mais lucrativas.

Ocorre que a maioria dos países têm absoluta noção do que significa para a soberania nacional entregar um serviço estratégico para uma empresa privada, principalmente no caso de empresas estrangeiras como FedEx, DHL ou Amazon, que já anunciaram interesse na compra dos Correios. Não apenas o controle dos fluxos que articulam os lugares, está em jogo também as informações do cadastro de endereços e o que chega nos domicílios. O princípio da inviolabilidade postal não estaria garantido em empresas que já demonstraram como tratam os dados dos consumidores.

Por isso mesmo um processo de privatização dos Correios precisa passar por uma mudança na própria Constituição, no rito de 3/5 de aprovação em duas votações nas duas casas do legislativo. As consequências da privatização, uma proposta que atenderia aos interesses de empresas estrangeiras, poderiam ser sentidas desde as pequenas cidades que



ficariam sem atendimento e na inviabilidade de políticas públicas universais, até no próprio comércio eletrônico com a eliminação de um agente logístico que atende a todos os lugares.

É preciso retornar, portanto, para a discussão da cidadania e do serviço postal como um direito universal constitucional. A saída estaria em reassumir um projeto nacional condizente com a Constituição vigente e garantindo a integração territorial conquistada com séculos de dificuldades. Nessa empreitada, duas ideias fundamentais podem nos inspirar: a insistência num modelo cívico do território, como postulou o geógrafo Milton Santos; e busca por uma alternativa de logística para os lugares, como pleiteava Bertha Becker em seus estudos sobre a Amazônia brasileira.<sup>7</sup>

Nos anos recentes no Brasil, a privatização de empresas públicas, como os Correios, fazia parte da lista de promessas de campanha do presidente Jair Bolsonaro. Agora, passados mais de dois anos, e com a capitalização da Eletrobras avançando no Congresso, o governo volta a dar mais atenção à venda do serviço público de entregas. Entretanto, a discussão sobre privatização dos Correios não é exclusiva do Brasil, apesar da leva de privatizações em serviços postais, vista durante os anos 1990, sobretudo, em países europeus e nos Estados Unidos<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://adcap.org.br/index.php/adcap-net-06-11-2020-a-importancia-dos-correios-para-o-brasil-e-inicio-da-entrega-de-livros-didaticos-veja-mais/> Acesso em: 209 out. 2023

<sup>8</sup> Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1711842>. Acesso em: 19 out. 2023.

## **5 - O MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**

### **5.1 - A APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES**

Antes de entendermos as políticas públicas emanadas pelo Ministério das Comunicações, temos que entender de como é efetuada a escolha dos Ministros de Estado no Brasil, que perpassa por um processo complexo e muitas vezes controverso. Os ministros são diretamente subordinados ao Presidente da República e têm como principal função desenvolver ações de orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades em suas áreas de competência. Nesta seção, analisaremos como ocorre a nomeação dos Ministros de Estado no Brasil e como isso está relacionado com o jogo de poder entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

#### **5.1.1 - O Poder Executivo e a administração direta e indireta**

O exercício das funções do poder Executivo é feito através da administração direta e da administração indireta. A administração direta compreende a estrutura diretora ou gerencial da Presidência da República, dos ministérios e das secretarias de Estado. São os ministérios e secretarias que interessam explicar aqui.

#### **5.1.2 - Funções dos Ministros de Estado**

Os ministros de Estado são agentes políticos e autoridades públicas diretamente subordinados ao chefe do Poder Executivo, nomeados ou exonerados a qualquer tempo pelo presidente da República. Em outras palavras, são auxiliares diretos do chefe de governo.

O Ministério das Comunicações é o órgão responsável pela formulação e implementação de políticas públicas na área de comunicações no Brasil. O ministério atua em diversas frentes, como a promoção da inclusão digital, a expansão da infraestrutura de telecomunicações e a regulação do setor de comunicações. Os Correios, como empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, desempenham um papel importante na execução dessas políticas públicas.

#### **5.1.3 - As principais funções dos Ministros, de acordo com o Artigo 87 da Constituição:**

- Coordenar e supervisionar os órgãos e entidades da administração federal;
- Referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;
- Expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

- Praticar os atos que lhe foram outorgados ou delegados pelo Presidente da República;
- Estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos;
- Criar normas, acompanhar e avaliar programas federais em sua área de competência.

Além disso, os ministros possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações dentro de seu campo de atuação.

#### **5.1.4 - Critérios para escolha dos Ministros de Estado**

A indicação de ministros é feita pelo Presidente da República, com base em critérios políticos, de modo a dar suporte na base de sustentação do governo. Entretanto, isso não exclui a possibilidade de, em alguns momentos, ser utilizado um critério exclusivamente técnico para a escolha do ministro.

Na teoria, os ministros seriam escolhidos de acordo com suas habilidades técnicas na área que iriam atuar e possuir uma carreira voltada para a área. Porém, na prática, as coisas funcionam de acordo com o jogo político.

#### **5.1.5 - Nomeação de Ministros por alianças políticas**

O chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador ou Prefeito) assume a sua carga com projetos em mente para realizar em seu mandato, normalmente colocado como plano de governo. Para conseguir tocar esses projetos, esses governantes precisam se articular dentro das regras democráticas. Uma regra essencial é a que o Poder Legislativo precisa aprovar todas as iniciativas mais relevantes de governo antes de serem executadas. Por isso, o governo cria políticas de alianças, o que muitas vezes implica na indicação de ministros e secretários de partidos aliados.

Isso porque é influenciado, quando o Presidente (ou Governador ou Prefeito) precisa negociar com outros atores políticos, neste caso, o Presidente (ou Governador ou Prefeito) recorre ao líder do Partido, que o partido do Presidente (ou Governador ou Prefeito) tenha a necessidade da maioria absoluta das cadeiras no Poder Legislativo, influenciando decisões a partir da sua influência política e poder de negociação. Assim, o chefe do Executivo precisa se articular e ceder poder para conseguir convencer uma boa base de deputados e senadores a estar do seu lado ao longo de seu governo, pelo menos na maioria das questões ou nas questões prioritárias com o objetivo de aplicar seu plano de governo.

### **5.1.6 Formação das coligações e coalizões**

O jogo político é como se fosse um jogo de cintura com os partidos, com o governo e suas lideranças, que tem um novo ciclo quase sempre quando termina um pleito eleitoral ou, ainda, podem ser acordos que começaram ainda no período pré-eleitoral. Nessa época, os candidatos para os cargos de Chefe do Executivo geralmente aliam seus partidos a outros, que de alguma forma seguem suas ideias e objetivos para o governo. Essas alianças estabelecidas são chamadas de coligações.

As coligações são essenciais para que um candidato consiga se eleger, porque, entre outras coisas, elas dão mais tempo de propaganda eleitoral para ele poder expor suas ideias para as pessoas. A exposição é fundamental para o sucesso de qualquer campanha política.

Quando eleitos e governando, os novos Presidentes/Governadores/Prefeitos precisam renovar as alianças firmadas durante a eleição, dessa vez para conseguir governar de verdade, implementando os seus projetos. Nesse processo de renovação de alianças, alguns partidos podem sair, enquanto outros que não eram da coligação podem entrar. Essa nova aliança de partidos após a eleição é chamada de coalizão. O que os partidos apoiadores ganham em troca?

É claro que o apoio de outros partidos a um determinado governante não vem de graça. Todos os partidos têm como objetivo conquistar o poder dentro do jogo político do país. Por isso, é evidente que os partidos da coalizão do governo esperam ganhar algo em troca de seu apoio.

As cargas dentro dos Ministérios ou Secretarias são alguns dos maiores prêmios que qualquer partido pode obter pelo apoio ao partido governista. Afinal de contas, se o partido consegue indicar um Ministro de seu partido, eles obtiveram influência dentro do Poder Executivo e, por consequência, nos próprios rumores do governo. Por conta disso, muitas vezes a indicação de ministros e secretários pode abrir margem para ser interpretada como um "balcão de negócios".

### **5.1.7 - Perfil técnico x pressão da coalizão**

É evidente que o chefe do Executivo precisa ter pessoas de confiança ao seu lado. É preciso confiar na competência dos ministros, na transparência e seriedade que essas pessoas terão na condução de seus trabalhos e no seu desempenho supervisionado em relação às propostas de trabalho do governo. Mas, nesse processo de alianças o governante fica experimentado entre indicar pessoas com perfil técnico, ou seja, que já possui experiência para administrar determinados setores e, por outro lado, indicar pessoas dos partidos da sua coalizão, para dar o espaço necessário para esses partidos que apoiam o seu governo participem, de fato, dessa obrigação.

### **5.1.8 - História Recente**

Com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foram criados novos ministérios, como o Ministério das Cidades e o Ministério do Turismo. Também foram criadas secretarias de Estado, cujos chefes têm status de ministro, como a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, de Políticas para as Mulheres, e dos Direitos Humanos. Essas secretarias atendem, em certa medida, demandas sociais, já que a ocorrência por raça ou gênero, ou a tortura e escravidão são problemas que a sociedade brasileira decidiu enfrentar ao longo dos anos 1990 e na virada do século.

### **5.1.9 - Casuísmos**

No entanto, nem todas as criações de ministérios e secretarias são justificadas por necessidades sociais ou políticas. Um exemplo é a Secretaria Especial de Agricultura e Pesca, criada em 2003, que não encontrou uma justificativa sólida para a sua criação e pesca está longe de ser uma das principais manutenção. A atividades brasileiras e atuação da Secretaria, ao menos no primeiro mandato de Lula, não chegou a aumentar significativamente os seus resultados.

A oposição insiste em que essa secretaria foi criada para dar abrigo a um correligionário do presidente da República, derrotado na eleição ao governo de seu Estado. O episódio é significativo, na medida em que revela o quanto as nossas instituições republicanas ainda estão sujeitas a casuísmos, resistências e hipocrisias políticas.

A escolha dos Ministros de Estado no Brasil é um processo que envolve diversos fatores políticos e técnicos, além de jogos de poder entre o Executivo e o Legislativo. A nomeação de ministros pode ser influenciada por alianças políticas, demandas sociais e históricas, e até mesmo casuísmos e provisões políticas. É importante que a população esteja atenta a esses processos e cobre dos representantes políticos escolhas coerentes e justificadas para os cargos de ministros e secretários.

### **5.1.10 - A relação entre a escolha dos ministros e a atuação dos Correios**

A escolha da política dos ministros de Estado tem impacto direto na atuação dos Correios e na execução de políticas públicas votadas às suas atribuições. A nomeação de um ministro com perfil técnico e às propostas do governo pode resultar em uma gestão mais

eficiente e focada nos objetivos traçados. Por outro lado, a escolha de um ministro com perfil político pode levar a uma gestão mais voltada para interesses partidários e influenciar políticas, o que pode afetar a qualidade dos serviços prestados pelos Correios e a implementação de políticas públicas.

## 6 - OS CORREIOS NO BRASIL

O serviço postal brasileiro prestado pela Empresa Brasileira de Correios e Telegrafos (ECT), mais conhecida no Brasil como Correios, desempenha um papel fundamental na execução de políticas públicas e na implementação de medidas governamentais. A ECT é uma empresa da sociedade de economia mista, vinculada ao Ministério das Comunicações, que tem como objetivo garantir a integração e a comunicação no território nacional através da prestação de serviços postais, mas também de gerar lucros. A atuação dos Correios no Brasil é baseada em princípios de responsabilidade social, ambiental e econômica.

Nosso olhar para história dos Correios no Brasil perpassa pela forma como os superintendentes são escolhidos pelo Ministério das Comunicações, passando pela vontade do Presidente do Brasil, pelo momento político e a busca pela tal governabilidade, onde o objeto final será de executar um conjunto de políticas públicas no Brasil. Tais políticas públicas em muito tem a ver com o plano de governo e as promessas de campanha.

Neste aspecto, os Correios têm sido um dos principais meios na busca pela integração nacional. O serviço postal e a aplicação de políticas públicas do Ministério das Comunicações na execução de políticas governamentais são um desafio que passa pela estrutura de governo, concepções e ideologias políticas, além de sofrer influências do mercado local e internacional.

Como se trata de uma empresa pública de economia mista, com desafios na prestação de serviços e, principalmente, na integração nacional, vários presidentes do Brasil utilizaram a organização e a logística dos Correios neste sentido.

Para entender como os Correios atuam ao nível federal, iniciamos pelos interesses da grande elite do Brasil. Os Correios possuem uma rica história que remonta a mais de 350 anos, desde os tempos coloniais até a redemocratização do país em 1988. Este serviço essencial desempenhou um papel crucial na comunicação e no desenvolvimento do Brasil ao longo de décadas.

Neste capítulo, analisamos de forma sucinta a evolução dos Correios no Brasil e o interesse da classe dominante, iniciando pela época do Brasil Colônia, passando pelas décadas de 1930, 1940 e 1950, pelo período do regime militar e culminando com a promulgação da Carta Magna de 1988 e o processo de redemocratização do Brasil.

## 6.1 - A HISTÓRIA DOS CORREIOS NO BRASIL

Os Correios têm uma longa história, com mais de 360 anos no Brasil, remontando à época do Brasil Colônia. Desde então, a empresa pública tem sido uma parte essencial da infraestrutura nacional, promovendo a comunicação e a integração entre as diversas regiões do país. Ao longo dos anos, os Correios têm evoluído e se adaptado às mudanças tecnológicas e às necessidades da população.

Ao explorar esses períodos históricos, examinaremos como os Correios desempenharam um papel fundamental na vida cotidiana do povo brasileiro e na trajetória de desenvolvimento da nação. Neste tópico apresentamos uma síntese histórica dos Correios no Brasil. Segundo descrito no site institucional dos Correios:

O transcorrer da história dos Correios no Brasil corresponde à transformação histórica do próprio país, razão pela qual os principais fatos ligados à implantação e ao aperfeiçoamento dos serviços postais fornecem um panorama do próprio desenvolvimento histórico brasileiro. Nesses séculos, a trajetória dos Correios está intimamente ligada à evolução da administração pública e da tecnologia em nosso país. [...] Do início dos serviços postais até os dias de hoje, os Correios assumiram o papel de aproximar as pessoas, buscando sempre o aperfeiçoamento dos serviços e produtos oferecidos à sociedade, de modo a sagrar-se como uma das instituições mais respeitáveis do Brasil<sup>9</sup>.

Os primórdios dos serviços postais no Brasil Colônia reportam-se a Portugal e à sua atuação neste novo território. As cartas eram o único meio de comunicação à longa distância e foram muito utilizadas desde os primeiros passos do processo de colonização, dependendo inicialmente da atuação de particulares. Os serviços postais oficiais chegaram com os assistentes do Correio-Mor das Cartas do Mar. Com o lento povoamento do interior, acelerado depois da descoberta das minas de ouro, os novos fluxos de negócios exigiam que esses serviços fossem levados para as novas fronteiras de povoamento. Entretanto, a Coroa Portuguesa, interessada em controlar as informações sobre as riquezas da colônia, proibiu a atuação do Correio-Mor no interior do país a partir de 1730. Esses fatos levaram a experiências de criação das primeiras linhas de transporte postal organizadas pelos representantes do estado português, ainda que de forma embrionária.

Nos parágrafos seguintes, discutiremos inicialmente o papel dos Correios durante o período colonial brasileiro, antes de nos aprofundarmos nas mudanças ocorridas ao longo das diferentes décadas supracitadas e apresentamos um quadro com a síntese histórica dos Correios no Brasil (Quadro 3).

---

9 CORREIOS. História dos Correios no Brasil. Disponível em: <https://www.correios.com.br/sobre-correios/a-empresa/historia>. Acesso em: 20 out. 2023.



Quadro 3 - História dos Correios no Brasil (1500-2013)

<b>HISTÓRIA DOS CORREIOS NO BRASIL</b>	
<b>ANO</b>	<b>FATOS</b>
1500	A “certidão de batismo do Brasil” é a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal anunciando a descoberta da nova terra. A nau também levava a carta de Mestre João Faras, primeiro documento científico sobre o Brasil, e amostras coletadas no país.
1520	Luiz Homem recebeu do rei D. Manuel I o encargo da exploração do serviço postal em Portugal, nomeado para o ofício de primeiro Correio-Mor do Reino
1532	Com a morte de Luiz Homem foi nomeado Luiz Afonso para o cargo de segundo Correio-Mor do Reino (1532/1575). No Brasil foi criada a vila que daria origem à cidade de São Vicente-SP.
1606	Após a morte de Manoel de Gouvea (1598), o rei Felipe III de Espanha (Felipe II de Portugal) decide vendê-lo a Luiz Gomes da Matta, tornando-o oficialmente hereditário.
1657	Tendo em vista a guerra com a Espanha e a dificuldade das ligações por terra, o rei de Portugal decide criar um novo cargo, o de Correio-Mor das Cartas do Mar.
1663	O então alferes João Cavalheiro Cardoso tomou posse no cargo de auxiliar do Correio-Mor no Rio de Janeiro. Nesse ano, iniciou-se oficialmente o Serviço Postal no país.
1710	Antônio Alves da Costa foi nomeado para o cargo de Assistente do Correio-Mor da Capitania do Rio de Janeiro. Pela primeira vez, havia previsão oficial de que se pudessem nomear ajudantes para o interior do Brasil, em regiões como as Minas Gerais e São Paulo.
1730	Em correspondência destinada ao Vice-Rei do Brasil e aos governadores das principais capitanias, D. João V proíbe que o Correio-Mor criasse ligações para o interior do Brasil.
1773	em 1º de setembro foi estabelecida a primeira comunicação postal terrestre entre São Paulo e o Rio de Janeiro, um serviço de estafetas criado pelo governador da capitania de São Paulo.
1797	O ofício de Correio-Mor do Reino e Domínios foi extinto e reincorporado à Coroa por meio de Alvará de 16 de março.
1798	Pelo Alvará de 20 de janeiro de 1798, foi instituído o processo de organização postal dos Correios terrestres e estabelecida a ligação postal marítima regular entre o Brasil e Portugal (Rio de Janeiro e Lisboa, inicialmente).
1799	Data de 1º de abril o <i>Regulamento Provisional para o Novo Estabelecimento do Correio</i> .
1801	Criação do serviço de Caixas Postais e instituição do serviço de registrados para o interior.
1808	Chegada da Família Real Portuguesa ao Brasil. O Regulamento Provisional da Administração Geral dos Correios da Coroa e Província do Rio de Janeiro.
1812	Expedição, em 23 de setembro, do Aviso que fixava portes e determinava a nomeação de agentes de Correios no País.
1822	Paulo Bregaro (patrono dos carteiros no Brasil), no dia 7 de setembro entregou a D. Pedro, às margens do Riacho do Ipiranga, correspondências informando sobre novas exigências de Portugal com relação ao Brasil.
1828	José Clemente Pereira, Ministro e Secretário dos Negócios do Império, apresentou a proposta de reorganização dos serviços postais, formalizada pelo Decreto de 30 de setembro.
1829	O Decreto de 5 de março determina a unificação de todas as linhas postais então existentes numa administração geral, a “Administração dos Correios”, bem como a criação de administrações provinciais.
1831	Supressão do cargo de diretor-geral dos Correios, competindo a direção e a inspeção dos mesmos, na Corte, ao ministro do império; e nas províncias, aos presidentes.
1835	Adoção da entrega domiciliar de correspondência; bem como do uso de uniforme com bolsa de cartas a distribuir e outra para a introdução de cartas pelos transeuntes.

1843	Em 1840, Rowland Hill criou na Inglaterra o primeiro selo postal adesivo, o Penny Black, como parte da Reforma Postal Inglesa. Em 1º de agosto de 1843, acontece a emissão dos primeiros selos postais brasileiros, denominados Olhos-de-Boi, nos valores de 30, 60 e 90 réis.
1845	Instalação das primeiras Caixas de Coleta do Império, no Rio de Janeiro.
1852	Instalação do telégrafo elétrico no Brasil. A primeira ligação oficial ocorreu entre o Quartel-General do Exército, no Rio de Janeiro, e a residência imperial da Quinta da Boa Vista.
1861	Criação da Secretaria do Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas com a qual se vinculavam os correios terrestres e marítimos.
1865	Iniciado o Serviço de Vale Postal para o território brasileiro.
1877	É inaugurada a Agência 1º de Março no Rio de Janeiro, primeira edificação especialmente construída para os serviços de Correios no Brasil.
1880	Edição do Guia Postal do Império do Brasil.
1888	Promulgação do Decreto 9912, de 26 de março, instituindo o Regulamento dos Correios do Império.
1889	Criado o primeiro Museu Postal Brasileiro.
1890	A Repartição Postal ficou subordinada ao Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos.
1900	O Brasil inicia o serviço de Encomendas Internacionais (Colis Postaux). Emissão da primeira série de selos comemorativos, alusiva ao quarto centenário do descobrimento do Brasil.
1901	Entrada em serviço dos vales internacionais.
1907	Edição do primeiro Guia Postal do período republicano.
1909	A Repartição Postal passa a ser subordinada ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas.
1921	Realização do primeiro transporte de malas postais via aérea, em 1º de fevereiro.
1924	Início do uso da máquina de franquear correspondências, fabricada pela Universal Postal Frankess.
1925	Transportada a primeira Mala Aérea internacional pela Compagnie Générale d'Enterprises Aéronautiques (CGA).
1927	Início do transporte de correspondência via aérea regular, entre a América do Sul e a Europa.
1929	Entrada em operação do Graff Zeppelin – dirigível que sobrevoava regularmente os céus do Brasil transportando, entregando e recebendo correspondências, fazendo inicialmente a ligação entre a Europa e a América do Sul.
1931	Criado o Departamento de Correios e Telégrafos, subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.
1934	Foi instituída a Escola de Aperfeiçoamento dos Correios e Telégrafos. Iniciou-se o uso de máquina de triagem denominada “Transorma”.
1936	Pela Lei nº. 284 de 28 de outubro, o Departamento de Correios e Telégrafos passou à subordinação do Ministério da Viação e Obras Públicas.
1941	Criação do Correio Aéreo Nacional (CAN), pela fusão do Correio Aéreo Militar (CAM) com o Correio Aéreo Naval (CAN).
1967	O Decreto lei nº 200 instituiu o Ministério das Comunicações.
1968	O DCT passa a ser subordinado ao Ministério das Comunicações.
1969	Criação, da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, em 20 de março.
1970	Lançamento dos primeiros serviços expressos: Serviço Especial de Entrega de Documentos (SEED), Serviço de Correspondência Agrupada (SERCA) e Linhas Tronco Rodoviárias (LTN).
1971	Lançamento do primeiro Guia Postal Brasileiro, com o Código de Endereçamento Postal (CEP) representado por cinco algarismos.

1972	Assinatura de contratos com a Sofrepost e a Somepost, com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços postais.
1973	Instalação dos novos modelos de caixas de coleta, em fibra de vidro.
1974	Início da Rede Postal Aérea Noturna (RPN) para objetos e correspondências urgentes.
1975	Início do sistema de Rede Interna de Comutação de Mensagens (GENTEX).
1978	Promulgação da Lei Postal 6.538, que unifica a legislação relativa aos Correios e Telégrafos. Criação da Escola Superior de Administração Postal (ESAP); Inauguração do Edifício-Sede da ECT (BSB)
1980	Inauguração do Museu Postal e Telegráfico da ECT, em Brasília.
1981	Criação do Serviço de Seguridade dos Correios (Postalis).
1982	Implantação do Serviço de Encomenda Expressa Nacional (SEDEX).
1984	Criação do serviço de Correio Acelerado Internacional (Express Post), inaugurando uma linhagem de serviços expressos internacionais.
1985	Implantação do Franqueamento Autorizado de Cartas (FAC), para envio de grandes quantidades de correspondências para pessoas jurídicas.
1986	Participação da ECT no Programa de Prioridades Sociais do Governo Federal e na distribuição de livros didáticos e tíquetes de leite.
1987	Criado o Telegrama Pré-Datado.
1989	Início do sistema de franchising para as unidades de atendimento (agências) da ECT.
1991	Os Correios iniciam o patrocínio à natação brasileira.
1992	Inauguração do Espaço Cultural dos Correios do Rio de Janeiro, durante a ECO 92-RIO.
1999	Inauguração do Centro Operacional de Recife (PE), início da automação dos processos operacionais e início da automação da rede de Agências da ECT.
2000	Inauguração da primeira agência do Banco Postal em Sooretama (ES).
2001	Lançamento do SEDEX 10. Em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como distribuidores do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em todo o país.
2002	Lançamento do Serviço de Logística Integrada e do PAC, modalidade de serviço de encomenda econômica não expressa dos Correios.
2003	O apoio dos Correios ao Programa Fome Zero possibilitou a arrecadação e entrega de 615 toneladas de alimentos à população.
2004	Lançamento simultâneo do Sedex Hoje e do Sedex Mundi.
2007	Inauguração de Central Braille, para atendimento de pessoas com deficiência visual.
2008	Inicia-se o patrocínio dos Correios ao tênis brasileiro.
2009	Lançamento da nova identidade corporativa, com inclusão da sustentabilidade como um valor da empresa. O Supremo Tribunal Federal (STF) garante a exclusividade da ECT na prestação dos serviços postais.
2010	Lançamento do Correio Mobile (versão para celular). Início de testes com veículos elétricos.
2011	Publicação da Lei 12.490, que moderniza e fortalece os Correios, e o novo Estatuto da empresa.
2012	Implantação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Inicia-se o patrocínio ao handebol. Adesão ao Programa Global de Redução de Emissão de Carbono do Setor Postal (IPC).
2013	Inclusão de representante dos trabalhadores no Conselho de Administração da ECT.

Fonte: <https://www.correios.com.br>. Elaboração do autor.

Nessa incursão à história dos Correios, consideraremos alguns aspectos da história do Brasil. Iniciaremos a partir das colocações de Carvalho (2008, p. 17), o qual nos posiciona que a primeira parte do trajeto da cidadania nos levará a percorrer 108 anos da história do país, desde a Independência, em 1822, até o final da Primeira República, em 1930. Fugindo da divisão costumeira da história convencional e política do país, englobo em um mesmo período o Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930). Do ponto de vista do progresso da cidadania, a única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravatura, em 1888. A abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis (Carvalho, 2008, p.17). Outro fato relevante a relatar sobre esse período, que trata de uma lei onde ficou conhecida como a **Lei da Gargalhada**, ou Lei dos Sexagenários, também conhecida como Lei Saraiva-Cotegipe, que foi promulgada em 28 de setembro de 1885. Essa lei concedia liberdade aos escravos com mais de 60 anos de idade. A lei beneficiou poucos escravos, pois, eram raros os que atingiam esta idade, devido à vida sofrida que levavam, por esse motivo. é também conhecida como a Lei da Gargalhada Nacional. No Brasil, passam-se os séculos, mas a piada é quase a mesma. A aposentadoria da gargalhada nacional, nos dias de hoje, seria como o Presidente Temer, que afirmou em rede nacional que o aposentado pode chegar a 120 anos no Brasil. Escravos de ontem, piada de hoje – ou escravos de ontem e trabalhadores de hoje.

José Bonifácio afirmou em representação enviada à Assembleia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía a nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão atual, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática. A escravidão foi abolida 65 anos após a advertência de José Bonifácio. Tal colocação foi dita mais recentemente, quando um grupo de sem-tetos invadiram um *shopping center* reivindicando o direito ao consumo.

Muito se fala da atuação dos Correios como um órgão essencial à nação, no combate da Pandemia Mundial do Coronavírus (COVID-19), e confirmado pelo governo federal através do Decreto-Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que garante os Correios como serviço público e de atividade essencial ao país; e a Medida Provisória nº 926/2020, que garante ao governo federal a competência sobre serviços essenciais, entre os quais a circulação interestadual e intermunicipal.

De acordo com o governo, os dispositivos têm como objetivo "harmonizar as ações de enfrentamento à pandemia do novo Coronavírus", sendo que o Decreto- Lei nº 10.282, de 20 de março de 2020, regulamentou a Lei nº 13.979. In verbis:

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º. § 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:” [...];

IV - Atividades de defesa nacional e de defesa civil;

VI - Telecomunicações e internet;

XII - Produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, alimentos e bebidas;

XX - Compensação bancária, redes de cartões de crédito e débito, caixas bancários eletrônicos e outros serviços não presenciais de instituições financeiras;

XX - Serviços de pagamento, de crédito e de saque e aporte prestados pelas instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil; (Redação dada pelo Decreto nº 10.292, de 2020);

XXI - Serviços postais;

XXII - Transporte e entrega de cargas em geral;

XXXII - Atividade de assessoramento em resposta às demandas que continuem em andamento e às urgentes; [...]. (Brasil, 1988).

Porém, para chegarmos a este momento da história, necessitamos considerar três momentos cruciais da própria construção da história brasileira, no que condiz aos direitos do cidadão. Esta construção de seus direitos como cidadão e o engrandecimento da hegemonia da classe trabalhadora, em contraponto a uma vontade de domínio da elite nacional, onde iniciasse em um primeiro momento no período colonial, caracterizado por uma sociedade meramente de classe agrária e escravista, onde a participação coletiva ainda se faz em muito a evoluir, onde princípios básicos de evolução como cidadão não foram plenamente efetivados, desde o surgimento da república, poucos ou quase nenhum direito humano fora visto ou praticado no Brasil, pois a colonização não respeitava o cidadão comum. Afinal, naquela época, até para ser cidadão havia certos critérios, sendo que os direitos básicos como a educação e a saúde não faziam parte do direito pleno do cidadão comum.

A atividade que melhor se prestou à finalidade lucrativa foi a produção de açúcar, mercadoria com crescente mercado na Europa. Essa produção tinha duas características importantes: exigia grandes capitais e muita mão-de-obra. A primeira foi responsável pela grande desigualdade que logo se estabeleceu entre os senhores de engenho e os outros habitantes; a segunda, pela escravização dos africanos. Outros produtos tropicais, como o tabaco, juntaram-se depois ao açúcar (Carvalho, 2002, p. 18).

Contudo, ao falarmos do Brasil, que é um país marcado por graves problemas de ordem social desde a sua origem, em que direitos são desrespeitados, desmoralizados ou até mesmo inexistentes, e cuja problemática da desigualdade e da injustiça, vigente desde a colonização,

ainda persiste até os dias atuais, e que é de fundamental importância compreender os alicerces do desenvolvimento e da consolidação dos direitos do povo brasileiro, para podermos entender um pouco sobre os níveis de desigualdades sociais, éticas, religiosas e financeiras do povo brasileiro – e como a grande maioria da população vive atualmente.

Antes de iniciarmos nossas colocações sobre os Correios e suas políticas públicas, não podemos deixar de discorrer sobre a sociedade brasileira e sua realidade recente, pois, na nossa visão, o interesse da elite sobre os Correios sempre foi claro, sempre demonstrando o interesse em controlar os caminhos e as informações do sistema postal em todo o território nacional, portanto, precisamos falar, antes, dos aspectos históricos que nos colocaram neste exato momento da história.

Como colocam Pochmann e Nozaki (2017), em síntese, que a ausência dos valores modernos capazes de refrear as aspirações mercantis mais primitivas possibilitou a exploração econômica e a dominação política perpetuadoras das desigualdades sociais fundadas num capitalismo sem iluminismo. Assim, pode-se dizer que o industrialismo foi sobrepujado pelo consumismo como lógica de organização social. Se tal análise for colocada a uma ressonância ao nível mundial, coloca o país em uma crescente evolução de direitos ligados à relação do trabalho.

Já na sociedade de serviços, muito ligada ao consumismo desenfreado no modelo capitalista, a sociedade brasileira consumidora tem demonstrado ser bastante ativa e eficiente, no tange à utilização e consumo de bens e serviços promovidos pelos avanços de produção do sistema capitalista, nos moldes americanos, que se intensificaram ao longo da última década, notadamente tendo como espelho o modelo dos Estados Unidos. Neste sentido, o desenvolvimento econômico e social é pautado pelo aumento do consumo, que resulta em lucro ao comércio e às grandes empresas, gerando mais empregos, aumentando a renda, o que acarreta ainda mais consumo. Uma ruptura nesse modelo atual representaria uma crise, pois a renda diminuiria, o desemprego elevar-se-ia e o acesso a elementos básicos seria mais dificultado. Contudo, Carvalho (2008, p. 229) coloca que a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda, pela cor.

Contudo, para termos uma noção de cidadania plena no Brasil, teríamos que considerar primeiramente o que vem a ser a própria cidadania plena, que conjugue amplos direitos. Teria que ser buscado por qualquer nação do mundo, incluindo o Brasil, para evoluir como país, sendo que os direitos à liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal muitas vezes utópico, talvez inatingível. Todavia, ao falarmos do Brasil, como já mencionado anteriormente, que é um país marcado por graves problemas sociais desde sua origem, cujos direitos são

desrespeitados, e ainda persistem as desigualdades e injustiças, é essencial compreender os alicerces do desenvolvimento e da consolidação dos direitos do povo brasileiro para entender os níveis de desigualdades sociais, éticas, religiosas e econômicas enfrentados pelo povo brasileiro e como vivemos nos dias atuais.

Todos os elementos e orientações acima mencionados estão sempre relacionados com a interação entre a vontade da elite brasileira, o governo do Brasil, seus líderes e o papel desempenhado pelos Correios na disseminação de informações por todo o país. Sempre que o governo deseja alcançar ou demonstrar suas políticas à sociedade civil, seja de forma direta ou indireta, os Correios atuam como intermediários no fluxo de informações. Isso inclui a transmissão de cartas, documentos, telégrafos ou participação direta na execução, elaboração, gerenciamento e parcerias com o governo federal em atividades como a distribuição de vacinas, livros didáticos, entre outros.

Neste contexto, o Brasil passou pela administração do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, que ainda estava em seu segundo ano de mandato, e que sempre se manifestou publicamente e fez campanha para a privatização dos Correios. Mas, mesmo contra o seu próprio direcionamento, onde, ao nível nacional, contrapôs-se ao seu próprio desejo, ao utilizar os correios como principal meio de distribuição das vacinas contra a COVID-19.

## 6.2 - SERVIÇOS PRESTADOS PELOS CORREIOS

Os Correios oferecem uma ampla gama de serviços, que incluem o envio e a entrega de cartas, encomendas e documentos, além de serviços financeiros e de logística. A empresa também atua na distribuição e na entrega de produtos adquiridos pela população através do comércio eletrônico, confiante para o desenvolvimento e a expansão deste setor no Brasil.

O sistema político brasileiro possui diversas nuances e um dos aspectos mais interessantes é a escolha dos ministros de Estado. Esses personagens desempenham um papel crucial na implementação de políticas públicas e na execução das medidas governamentais. Neste momento, vamos explorar a relação entre a escolha da política dos ministros e o funcionamento dos Correios, uma empresa de economia mista vinculada ao Ministério das Comunicações, responsável pela integração e comunicação no território nacional através da prestação de serviços postais.

### **6.2.1 - Os Correios e a aplicação de políticas públicas**

De acordo com o Art. 8, inciso I e VIII, da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, os Correios institucionalizaram a informação sobre a aplicação de políticas públicas privadas pelo Ministério das Comunicações. Isso significa que a empresa pública tem a responsabilidade de aplicar e executar as políticas públicas protegidas pelo ministério, esperançosas para o desenvolvimento do setor de comunicações e para a melhoria da qualidade de vida da população.

A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) tem como objetivo garantir a integração e comunicação no território nacional, por meio da prestação de serviços postais. Além disso, a empresa busca gerar lucros e atuar com responsabilidade social, ambiental e econômica. A atuação dos Correios no Brasil está relacionada diretamente com a execução de políticas públicas e a implementação de medidas governamentais, sendo influenciada pela estrutura governamental, concepções e ideologias políticas, além das condições do mercado local e internacional.

Os Correios têm uma atuação relevante na implementação de políticas governamentais no Brasil, colaborando com diversos órgãos e entidades que governam na execução de suas ações. A empresa pública, por exemplo, auxilia no processo eleitoral, garantindo a entrega de material eleitoral e a logística das eleições.

Durante a pandemia, o acesso ao auxílio emergencial do governo federal só tem sido possível graças ao papel desempenhado pelos Correios, presente mesmo nas comunidades mais vulneráveis como Lago do Junco. Além dos serviços essenciais, há mais de 30 anos os Correios também desenvolvem campanhas de solidariedade, como o Papai Noel dos Correios, sem qualquer fim lucrativo.<sup>10</sup>

O objetivo final é executar um conjunto de políticas públicas no país, que estão relacionadas com o plano de governo e promessas de campanha. Nesse sentido, os Correios têm sido um dos principais meios na busca pela integração nacional.

### **6.2.2 - Desafios na Prestação de Serviços e Integração Nacional**

Como uma empresa de economia mista, os Correios enfrentam desafios na prestação de serviços e, principalmente, na integração nacional. A atuação da empresa é influenciada pela política governamental, bem como pelas condições do mercado local e internacional. Diversos presidentes do Brasil utilizaram uma organização e logística dos Correios para promover a integração nacional e implementar políticas públicas.

---

<sup>10</sup> Brasil de Fato. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/14/muito-alem-de-cartas-entenda-a-importancia-dos-correios-no-interior-do-pais>. Acesso em 18 out. 2023.



### **6.2.3 - A Influência do momento político na escolha dos ministros e na atuação dos Correios**

O momento político e as ideologias partidárias têm influência na escolha dos ministros e, conseqüentemente, na atuação dos Correios. A nomeação de ministros simplificadas às propostas do governo, bem como a manutenção de uma gestão eficiente e focada nos objetivos traçados, são fatores que podem contribuir para a melhoria dos serviços prestados e implementação de políticas públicas de comunicação.

### **6.2.4 - Casos emblemáticos**

A história recente do Brasil apresenta casos emblemáticos em que a escolha política dos ministros teve impacto direto na atuação dos Correios, como a criação da Secretaria Especial de Agricultura e Pesca em 2003. Essa secretaria, cuja justificativa para sua criação e manutenção é questionável, evidencia a influência do casuísmo, acomodação e hipocrisia política nas instituições republicanas.

A escolha da política dos ministros de Estado tem um impacto direto na atuação dos Correios e na implementação de políticas públicas no Brasil. A relação entre a nomeação dos ministros e a prestação de serviços postais é influenciada pelo momento político, pelas ideologias partidárias e pela busca por governabilidade. A melhoria dos serviços dos Correios e a implementação de políticas públicas de comunicação dependem de uma gestão eficiente e alinhada aos objetivos traçados pelo governo, bem como de um equilíbrio entre fatores políticos e técnicos na escolha dos ministros.

### **6.2.5 - Parcerias com outros órgãos governamentais**

Além da estreita relação com o Ministério das Comunicações, os Correios também estabelecem parcerias com outros órgãos e entidades de autoridade para a execução de políticas públicas. Essas parcerias podem envolver a prestação de serviços gratuitos, a oferta de serviços financeiros ou a participação em programas autorizados para a inclusão social e a promoção da cidadania.

Como exemplo, em 2020, o Ministério da Cidadania firmou parceria com a empresa estatal, e qualquer pessoa sem acesso à internet ou mesmo ao aplicativo da Caixa, tem o serviço efetuado gratuitamente pelos funcionários dos Correios, que também oferecem os serviços bancários de saque e transferências nas regiões que não dispõem de agência bancária.

## 6.3 - EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS PELOS CORREIOS

### 6.3.1 - Programa Nacional de Inclusão Digital

O Programa Nacional de Inclusão Digital (PNID) é uma iniciativa do governo federal que visa promover o acesso da população brasileira às tecnologias da informação e comunicação (TIC). Os Correios participam do PNID através da oferta de serviços de acesso à internet e de capacitação em informática em suas iniciativas, confiantes na inclusão digital e na redução das desigualdades sociais no país.

### 6.3.2 - Programa Nacional do Livro Didático

O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), desde 1994 utiliza os serviços da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), para levar às escolas públicas mais de uma centena de milhões de livros didáticos. A empresa participa do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) há 26 anos e faz a entrega de diversas formas, inclusive de avião e barco. São cerca de 2.500 pessoas envolvidas diretamente na operação.<sup>11</sup>

Para a distribuição dos livros, são envolvidas expressivas frotas de aviões, barcos, caminhões, vans, bicicletas e até carroças, para fazer chegar milhares de toneladas de livros didáticos a mais de 32 milhões de alunos do ensino fundamental, antes do início do ano letivo. Em 2002, o transporte da carga entre os Estados por meio rodoviário envolveu 3.000 caminhões; 250 toneladas de carga via transporte marítimo e 400 toneladas via aérea. A ECT distribui Livros Didáticos, entendendo que a entrega de um livro escolar no tempo e local correto gera benefícios significativos para a população brasileira, visto que a educação é fundamental para a formação de um cidadão. Com esta visão, a ECT acredita que a sua atuação tem sido decisiva para auxiliar na garantia de uma plena cidadania ao povo brasileiro.

### 6.3.3 - Programa de expansão dos Correios

O Programa de Expansão dos Correios é uma política pública voltada para a melhoria da capacidade operacional e da infraestrutura da empresa pública. O objetivo do programa é garantir a cobertura dos serviços postais em todo o território nacional e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. A implementação do Programa de Expansão envolve a abertura de novas agências, a contratação de pessoal e a modernização dos sistemas e processos dos Correios.

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064\\_02.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/553/1/064_02.pdf). Acesso em: 19 out. 2023.

## 6.4 - OS DESAIOS ENFRENTADOS PELOS CORREIOS NA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 6.4.1 - A necessidade de investimentos em infraestrutura

Um dos principais desafios enfrentados pelos Correios na aplicação de políticas públicas é a necessidade de investimentos em infraestrutura e em tecnologia. A expansão e a modernização dos serviços prestados suportaram recursos financeiros, que nem sempre estão disponíveis para a empresa pública. Além disso, uma demanda crescente por serviços de entrega rápida e de qualidade imposta aos Correios requer, portanto, a necessidade de investir em novas soluções tecnológicas e em processos mais eficientes.

### 6.4.2 - A concorrência no setor de Serviços Postais

A atuação dos Correios no Brasil também enfrenta o desafio da concorrência no setor de serviços postais. A entrada de novos operadores no mercado e a expansão das empresas de entrega expressa levaram a uma disputa por espaço e por clientes. Nesse cenário, os Correios precisam se reinventar e buscar novas formas de atuação para se manterem competitivos e garantir a oferta de serviços de qualidade à população.

## 6.5 - A RESPONSABILIDADE SOCIAL E AMBIENTAL DOS CORREIOS

### 6.5.1 - Ações de Responsabilidade Social

Os Correios desenvolveram diversas ações de responsabilidade social, que visam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para a promoção da cidadania. Entre essas ações, destacam-se as campanhas de arrecadação de doativos para vítimas de desastres naturais, a oferta de cursos e capacitações para jovens em situação de vulnerabilidade social e a realização de projetos culturais e educacionais, em parceria com instituições públicas e privadas.

### 6.5.2 - Ações de Responsabilidade Ambiental

Os Correios também têm investido em ações de responsabilidade ambiental, buscando reduzir os impactos de suas atividades no meio ambiente e promover a adoção de práticas sustentáveis. A empresa pública tem implementado programas de gestão de resíduos, de economia de água e energia, e de redução das emissões de gases de efeito estufa. Além disso, os Correios promoveram a conscientização ambiental entre seus colaboradores e clientes, por meio de campanhas e iniciativas educativas.

## 6.6 - A MODERNIZAÇÃO DOS CORREIOS

### 6.6.1 - Inovação e Tecnologia

Os Correios têm buscado se modernizar e se adaptar às mudanças do mercado e às novas demandas da população. A empresa pública tem investido em inovação e tecnologia, desenvolvendo soluções que facilitam a vida dos clientes e otimizam seus processos internos. Entre as iniciativas de modernização dos Correios destaca-se a implantação de sistemas automatizados de triagem, a oferta de serviços de rastreamento de encomendas e criação de aplicativos e plataformas digitais para a realização de transações e serviços.

### 6.6.2 - A busca por novos mercados

A modernização dos Correios também envolve a busca por novos mercados e a diversificação de sua atuação. A empresa pública tem explorado oportunidades no setor de logística e de serviços financeiros, expandindo a sua oferta de serviços e fortalecendo a sua posição no mercado brasileiro.

## 6.7 - A PRIVATIZAÇÃO DOS CORREIOS

### 6.7.1 - O debate sobre a Privatização

Nos últimos anos, a privatização dos Correios tem sido um tema de debate no Brasil. Alguns defendem que a venda da empresa pública poderia trazer melhorias na qualidade dos serviços e na eficiência da gestão, enquanto outros argumentam que a privatização poderia prejudicar a oferta de serviços postais em áreas mais remotas e independentes do país.

### 6.7.2 - O impacto da Privatização na aplicação de políticas públicas

A privatização dos Correios pode ter influência na aplicação de políticas públicas e na implementação de medidas governamentais. Caso a empresa pública seja privatizada, será necessário estabelecer o controle para garantir a continuidade da oferta de serviços e a execução das políticas públicas e das ações envolvendo os Correios.

Os Correios desempenham um papel fundamental na aplicação de políticas públicas e na execução de políticas governamentais no Brasil. A empresa tem atuado em diversas áreas, como a inclusão digital, a expansão da infraestrutura postal e a promoção da cidadania. No entanto, os Correios enfrentam problemas desafiadores, como a necessidade de investimentos em infraestrutura

e a concorrência no setor de serviços postais. Para garantir a continuidade e a eficiência de sua atuação, é essencial que os Correios busquem a modernização e a diversificação de seus serviços e que sejam discutidos os impactos da possível privatização da empresa pública na aplicação de políticas públicas e na implementação de medidas concedidas.

### **6.7.3 - A corrupção nos Correios**

A corrupção nos Correios em muito confunde a sua história recente em nível de Brasil em relação ao estado do Pará. A corrupção nos Correios foi um escândalo que abalou a confiança da população na instituição postal e na política brasileira. O caso envolveu desvios de recursos públicos, pagamento de propinas, superfaturamento de contratos e tráfico de influência.

O esquema beneficiou partidos e políticos de diferentes esferas e regiões do país, inclusive do estado do Pará. A história recente dos Correios ficou marcada por esse episódio de corrupção, que prejudicou a imagem dos Correios e de seus funcionários, que sofreram na pele a forma como a sociedade civil passou a tratar a empresa.

A corrupção nos Correios é um tema que tem marcado a história recente do Brasil e que envolve diversos atores políticos e setores empresariais. Um dos casos mais emblemáticos foi o escândalo dos Correios, que ocorreu em 2005, que ficou conhecido como “Mensalão”, quando um funcionário da empresa foi flagrado recebendo propina para favorecer um empresário em uma licitação, e mencionou o nome do deputado federal Roberto Jefferson do PTB, como um dos beneficiários do esquema. Esse episódio desencadeou uma série de investigações que revelaram outros esquemas de corrupção envolvendo o pagamento de mesada a parlamentares da base aliada do governo Lula, o chamado “Mensalão dos Correios”.

Outro caso que chamou a atenção foi a operação Amigo Germânico, deflagrada pela Polícia Federal em 2021, que investigou crimes cometidos contra o Postalís, o fundo de pensão dos funcionários dos Correios. Segundo a Polícia Federal (PF), os gestores do Postalís recebiam vantagens indevidas para indicar empresas que administravam os recursos do fundo e que causaram um prejuízo de mais de R\$ 16 milhões (Agência Senado, 2018).<sup>12</sup>. Esses exemplos mostram como a corrupção nos Correios afetou não apenas a empresa, mas também a política e a economia do país, e como é necessário combater esse mal que prejudica a sociedade brasileira.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/06/funcionarios-dos-correios-pagam-pelo-prejuizo-causado-pela-ma-gestao-do-fundo-postalis-afirmam-debatedores>. Acesso em: 18 out. 2023.

A corrupção nos Correios é um problema grave que afeta a história recente da empresa e do Brasil, especialmente em relação ao estado do Pará. Alguns fatos que ilustram essa situação são:

- Em 2005, o então deputado Roberto Jefferson denunciou um esquema de compra de apoio político no Congresso Nacional envolvendo os Correios e o governo federal, dando origem ao escândalo do Mensalão.
- Em 2021, a Polícia Federal deflagrou a Operação Amigo Germânico, para investigar crimes de lavagem de dinheiro, organização criminosa, fraudes contra o sistema financeiro e corrupção cometidos contra o Postalís, o fundo de pensão dos funcionários dos Correios. O rombo é calculado em mais de R\$ 16 milhões.
- Também em 2021, o secretário especial de Desestatização do Ministério da Economia, Diogo Mac Cord, afirmou que os escândalos de corrupção nos Correios e no Postalís levaram a um déficit de R\$ 13 bilhões no fundo de pensão da estatal. Ele citou esses casos para defender a privatização da empresa.

Há indícios de que o esquema existia havia pelo menos uma década na Diretoria Regional da ECT no Pará, e se tentou implantá-lo na Diretoria Regional do Rio de Janeiro. É muito provável também que o esquema existisse na administração central dos Correios, em Brasília. Mais recentemente, buscou-se estender as ramificações para outros cargos dos Correios, entre os quais a Diretoria de Tecnologia. Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios” Alguns métodos e circunstâncias se repetem. São várias as coincidências, convergências, semelhanças. É curioso, por exemplo, constatar que o termo “acerto”, empregado na já referida planilha de créditos e débitos das empresas Skymaster e Beta, é a mesma expressão usada pelo Sr. Maurício Marinho na gravação que o flagrou recebendo propina de dois empresários interessados em fornecer equipamentos de informática à ECT. Na gravação, o Sr. Marinho disse que seria necessário um “acerto” para que a ECT contratasse os serviços dos empresários e esclarece, com riqueza de detalhes, como são definidos os valores dos “acertos” (Volume I, p. 450).

Em matéria online da Agência Senado (2018), segundo o representante da Associação Gaúcha dos Aposentados dos Correios e Telégrafos, Luiz Fernando Silveira Neto, o déficit do Postalís chega a R\$ 16 bilhões. E, a seu ver, para cada fatia dessa dívida deve ser tomada uma estratégia diferente. Em janeiro daquele ano, o Ministério Público Federal (MPF), com o apoio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e do Postalís, ingressou com ação civil pública cobrando mais de R\$ 8 bilhões do banco BNY Mellon em favor do Postalís.

No documento, o MPF pede que o BNY Mellon recompre as cotas de investimento do Postalís pelos mesmos valores informados ao Instituto pelo próprio banco e ressarça os valores relativos às taxas de administração que o Postalís pagou ao banco de forma indevida. A ação solicita ainda indenização por danos morais por considerar que a má gestão do banco

no Postalis gera desconfiança e incerteza para os 130 mil participantes do fundo (Agência Senado, 2018).

## 6.8 - TRANSFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DOS CORREIOS

A liberalização gradual dos mercados postais na União Europeia concatena-se aos processos de privatização. Neste sentido, a regulação do setor foi pensada e formatada para propiciar a entrada e permanência de operadores privados no mercado. Contudo, as opções de cada país mostram que o processo se diferencia conforme as opções dos dirigentes políticos.

Nessa direção, Brandt (2007) mostra que no âmbito da União Europeia alguns países optaram por trilhar um caminho próprio. Nesse sentido, os 350 anos do Correio sueco, como órgão da administração pública, findaram-se em 1994, quando foi transformado em sociedade anônima e renomeado *Posten AB*. O objetivo foi retirar todo e qualquer auxílio estatal à empresa, que deveria competir abertamente no mercado. Em 2002, o banco postal foi desvinculado da empresa postal, passando a ser uma empresa à parte.

Na Holanda, em 1989, o Correio foi transformado em empresa pública (a *KPN*); e em 1994; em sociedade anônima. Em 1996, a *KPN* adquiriu a empresa australiana *TNT*. Em 1998, houve a divisão entre correios e telecomunicações – a *PTT* Correios e a *KPN* Telecom. Em 2002, por ambições internacionais, tornam-se subsidiárias da *TNT Post Group* (TPG). Em 2006, a companhia passa a ser *TNT Post*, que se subdivide em 2011, novamente, em duas: *PostNL* (correios) e *TNT Express* (Abvakabo, 2011).

Os serviços postais na Áustria, que até o início da integração do mercado postal eram monopolizados pelo Estado, a partir de 1988 passaram a ser alvo de propostas de liberalização. Antes disso, no entanto, houve um processo de corporalização do Correio estatal, que deixou de ser um departamento da administração direta, a Administração Postale Telegráfica, para ser transformado em empresa pública: *Post und Telekom AG* (PTA).

Em 1999 houve a separação dos serviços postais do setor de telecomunicações, o que originou duas empresas distintas. Até 2006, a *Post AG* ainda era do Estado austríaco, mesmo com a abertura do capital da empresa. Naquele ano, no entanto, o governo austríaco vendeu na bolsa de valores 49% das ações, permanecendo com os 51% restantes e, por conseguinte, com o controle acionário. A partir disso, a empresa foi transformada em três, cada uma com atuação em setores distintos de atuação: cartas, encomendas e logística e rede de atendimento (agências, serviços financeiros e comercialização).

Dessa forma, os serviços postais na Áustria passaram por uma transformação: de um mercado sem competição, transformou-se em um mercado múltiplo e com uma pequena área reservada até 2007, quando 75% do mercado foram abertos à competição. Com isso, o operador estatal – *Post AG* – possuía 98% do mercado. Apesar disso, empresas transnacionais, como a *United Parcel Service (UPS)*, *TNT*, *Deutscher PaketDienst (DPD)* e *Federal Express (FEDEX)* estão ativas no mercado de encomendas e serviços expressos. Com isso, apesar da *Post AG* liderar o setor postal, empresas transnacionais privadas já atuavam visivelmente no mercado austríaco (Brandt, 2007).

O processo de liberalização na Alemanha iniciou na década de 1980; e já em 1984 as autoridades alemãs abriram o mercado à competição em alguns segmentos. De acordo com Brandt (2007), em 1989 o *Federal Service Postal (Deutsche Bundespost)* foi dividido em três companhias estatais: serviços postais (*Postdienst*), serviços financeiros (*Postbank*) e serviços de telecomunicações (*Telekom*). As três companhias tornaram-se legalmente empresas públicas da Administração Federal e independentes para decisões cotidianas, mas diretamente controladas pelo ministro dos Correios e Telecomunicações.

Desde 1994 foram envidados esforços para privatizar essas empresas e, a partir de 1995, foram transformadas em sociedades de economia mista. Em um primeiro momento, o governo alemão ficou com todas as ações. Com essas mudanças, o serviço postal foi batizado de *Deutsche Post AG (DPAG)*, que desde 1998 vinha comprando outras empresas.

O passo decisivo rumo à liberalização postal na Alemanha, contudo, resultou da *Primeira Diretiva Postal* – seguindo os passos da União Europeia. Em 1998, esse país iniciou a formulação da abertura gradual do mercado, em conjunto com as diretrizes europeias. Assim, estabeleceu a abertura gradual do mercado até 2007, quando a Alemanha abriu totalmente o mercado.

Antes disso, a partir de 2000 iniciou o processo de corporalização da *DPAG* – a empresa estatal – com a oferta pública de ações. Nesse ínterim, a empresa foi renomeada para *Deutsche Post World Net (DPWN)* – empresa *holding*, com a *DPAG* como única acionista.

Em 2005, no entanto, investidores privados tornaram-se sócios majoritários da *Deutsche Post World Net*, comercialmente denominada de *Deutsche Post DHL*, empresa transnacional, líder do mercado global de logística e encomendas expressas (Brandt, 2007). No mercado alemão, somente empresas postais com predominância de capital privado estão presentes. Em 2006, sete empresas dominavam o mercado, formando um oligopólio. De forma direta,



portanto, a liberalização postal na Alemanha foi conduzida concomitantemente a uma privatização do Correio Público (Brandt, 2007).

Na Bélgica, até o início da liberalização postal europeia, também havia poucos competidores no mercado nacional. A abertura comercial do setor naquele país seguiu o cronograma proposto pela União Europeia. Até então, o *De Post* possuía o monopólio postal e havia sido organizado como empresa pública já em 1991. Desde 2005, no entanto, a participação de acionistas foi autorizada, com duas restrições: a participação do Estado belga devia ser sempre superior a 50% das ações; e estas devem garantir o direito a mais de 75% dos votos em todas as subsidiárias da empresa.

Apesar disso, desde que se iniciou a abertura do mercado, o número de empresas privadas tem aumentado na Bélgica. Empresas subsidiárias da Deutsche Post Welt Net e TPG Post estão em nichos específicos, sobretudo em segmentos transnacionais de revistas e jornais, de acordo com Brandt (2007). Há, no entanto, maior competição nos segmentos de encomendas e serviços expressos. Cinco empresas detêm 62% do mercado, sendo o restante compartilhado por empresas menores. As cinco maiores empresas são as transnacionais DHL, Fedex, TNT e UPS, além da belga Belgium railway- subsidiary ABX. Além dessas maiores, há um enorme número de empresas menores. Ao todo, quase mil empresas atuam no mercado postal belga (Brandt, 2007).

No Reino Unido, a principal mudança organizacional desde 1990 envolveu a transformação das companhias postais em sociedades anônimas em 2001, sendo o conglomerado denominado Royal Mail Group a partir de 2002. São três operadores postais públicos: Royal Mail (cartas e pequenas encomendas), Parcelforce (encomendas maiores) e Post Office Counters (Agências de Correios), subsidiárias da estatal Royal Mail Holdings.

Apesar da opção por liberalizar vagarosamente o mercado postal, a partir de 2006 o Reino Unido abriu completamente o setor à concorrência. Apesar da predominância dos correios estatais, havia muitas pequenas empresas que prestavam serviços locais, embora empresas maiores como *TNT* e *DHL* também estivessem com boa fatia do mercado de encomendas expressas. As agências de atendimento eram em sua maioria franquizadas e, portanto, privadas. Havia mais de dezesseis mil agências, onde se realizavam os mais diversos tipos de serviços. No caso do Reino Unido, a abertura comercial não levou à privatização do operador estatal, mas conduziu ao aumento do número de empresas que competem no mercado de cartas.

Os serviços postais, mesmo depois do início do processo de liberalização no âmbito da comunidade europeia, eram prestados até meados de 2007, predominantemente por correios públicos. A maior participação do operador público pode ser encontrada na Polônia, com 99% do mercado, enquanto a menor participação do operador público está na Suécia, com 93% do mercado compartilhado e onde a liberalização total do mercado ocorreu em 1992. Constatase, como aponta Brandt (2007), que a Alemanha foi o único país a transferir totalmente aos empresários o setor postal.

Esses casos nos mostram, assim, que o primeiro passo rumo às privatizações no continente europeu tem sido a constituição de empresas postais autônomas vinculadas aos Estados, e que seguem a lógica público-privada. Ou seja, são criadas empresas públicas com autonomia gerencial, apesar de não estarem sob uma racionalidade concatenada à livre competição e gozarem de benefícios fiscais e reserva de mercado. Dessa maneira, o processo gradual de corporalização tem reformulado os modelos empresariais. De modo geral, segundo Anderloni e Pilley (2002, p. 18), os modelos organizacionais utilizados nas reestruturações organizacionais podem dividir o correio estatal em diversas companhias, formando *holdings*, por exemplo, ou com atuação em segmentos específicos do mercado.

Assim, há um processo concomitante de transformação dos operadores estatais de correios em empresas públicas e, em seguida, a cisão delas em outras empresas ou integrantes de *holdings*, que frequentemente incorporam serviços bancários, seguradoras e telecomunicações.

Da mesma forma, isso também vem ocorrendo fora da União Europeia, como o caso, por exemplo, do Japão. Em 2003, os serviços postais japoneses passaram a ser prestados por uma empresa estatal – e pouco depois ela foi privatizada, sendo dividida em quatro empresas, que passaram a integrar uma *holding*. O mesmo ocorreu antes na Nova Zelândia, em 1987, quando a New Zealand Post & Telecommunications se dividiu em três empresas: Correios da Nova Zelândia, Banco Postal e Telecom, sendo as duas últimas privatizadas; já a liberalização postal ocorreu em 1998, com a quebra do monopólio (Brandt, 2007; Anderloni; Pilley, 2002) (Quadro 4).

Quadro 4 - Reestruturação dos modelos empresariais e corporatização em países da OCDE.

País	Ano em que deixou de ser departamento de Estado	Sentido da reestruturação organizacional e corporatização
<i>Japão</i>	2003	Empresa estatal > Privatização > Divisão em quatro empresas de uma <i>holding</i> .
<i>Nova Zelândia</i>	1987	Divisão da <i>New Zealand Post &amp; Telecommunications</i> em três empresas: Correios da Nova Zelândia, Banco Postal e Telecom, sendo as duas últimas posteriormente privatizadas.
<i>Suécia</i>	1994	Transformado em sociedade anônima. Em 2002, a <i>Posten AB</i> separou-se do Banco Postal.
<i>Holanda</i>	1989	Empresa pública (1989) > sociedade de economia mista (1994) > Separação dos Correios e Telecomunicações (1998) > torna-se subsidiária de multinacional (2002).
<i>Alemanha</i>	1989	Dividido em três empresas públicas: correios, telecomunicações e banco postal > Sociedades de economia mista (1995) > Início da privatização em 2000, por meio de oferta de ações; torna-se <i>DPWN/DHL</i> > Em 2005 acionistas privados tornam-se majoritários da empresa líder do mercado global de logística e encomendas expressas.

Fonte: Elaboração do autor.

O segundo passo no processo de corporatização tem sido a adoção de formas jurídicas privadas, associadas à abertura de capital das empresas e a consequente transformação das empresas em sociedades anônimas. O terceiro e último passo nesse processo é a privatização das empresas públicas de economia mista (Anderloni; Pilley, 2002).

O mapeamento das transformações no setor postal internacional revela um cenário de mudanças radicais. Os fatores que têm motivado tais transformações são vários, mas, concordando com Leavey (1996, p.15), destacam-se os seguintes: 1) a emergência de grupos privados no setor de transportes e comunicações; 2) o lobby de grupos de operadores postais privados (courier), que pressionam para que os segmentos monopolizados sejam reduzidos ao máximo; 3) as orientações de agências e instituições, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que exigiam programas de “ajustes estruturais” dos países para maior espaço ao capital privado e menor intervenção estatal; e 4) os mecanismos de integração dos mercados regionais na União Europeia.

Essas transformações, em um primeiro momento, transferem os sistemas de correios de uma lógica pública para uma privada, quase sempre assumindo a forma de empresas públicas. Isso tem sido um dos primeiros passos no processo gradual de privatização, pois possibilita a

introdução de novas formas de administração, concomitantemente à preparação da abertura de mercado e possível privatização do correio estatal. Em suma, trata-se de um processo de corporalização, que precede processos de privatização.

O que se observa, portanto, é um continuum entre a proposta das agências multilaterais para “modernizar” o setor postal mundial e as mudanças efetivas, sobretudo em relação aos processos de liberalização, concomitantes às reformas organizacionais dos correios tradicionais (estatais). Esses processos, de modo geral, têm resultado em privatizações ou, pelo menos, na venda de ações das empresas postais.

Assim, pode-se concluir que a liberalização postal se associa às privatizações e à abertura do capital das empresas estatais sob a justificativa da modernização gerencial.

As mudanças têm provocado processos graduais de concentração de mercado, isto é, há uma tendência à formação de oligopólio no mercado postal, sobretudo entre grupos postais transnacionais. A formação de oligopólio, em tese, deveria ser evitada pela regulação do mercado, que tem deixado de ser uma responsabilidade estatal para ser realizada por órgãos reguladores independentes.

A criação de agências reguladoras, recomendação de organismos multilaterais como Banco Mundial e OCDE, tem sido realizada para organizar e estabelecer as condições de operação em mercados postais abertos. Caberia às agências reguladoras garantir uma uniformidade e igualdade no tratamento às empresas no mercado competitivo e na prestação de serviços universais obrigatórios. A regulação do mercado postal aberto teve como premissa, em linhas gerais, a competitividade entre operadores, a qualidade dos serviços prestados, os valores das tarifas e as normas trabalhistas.

De acordo com Brandt (2007), a regulação postal no contexto da União Europeia tem sido realizada por meio de diferentes instrumentos, dentre os quais o próprio poder público, por regras, normas e padrões para prestação dos serviços, por contratos e por agências reguladoras autônomas. Ao aprovar Diretivas para liberalização do setor, ficou garantida a autonomia para cada Estado-membro decidir entre agências reguladoras ou pelos próprios ministérios estatais.

A regulação do mercado postal tem sido realizada de diferentes formas no contexto europeu, com desempenhos variados dos órgãos reguladores (Brandt, 2007). No entanto, a regulação estatal tem sido mais eficiente do que as agências autônomas, porque a capacidade de atuação destas é limitada. De forma paradoxal, apenas no mercado postal da Alemanha – que foi um dos primeiros a liberalizar o mercado, as condições de trabalho são elementos examinados pelas agências reguladoras ao concederem ou renovarem o licenciamento das empresas postais.

## 6.9 - A INFLUÊNCIA DA LÓGICA FLEXÍVEL: TERCEIRIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS E REDE DE ATENDIMENTO

As agências dos correios e a rede de atendimento postal são os integrantes mais visíveis da infraestrutura postal de um país. As agências de correios históricas evidenciam a importância simbólica dos sistemas postais em regiões rurais e distantes dos grandes centros porque foram, em algum momento, representantes dos Estados nacionais. Por isso, as transformações no setor postal, sobretudo na Europa, têm esbarrado em questões politicamente delicadas, ao propor a introdução da lógica de mercado às agências. Neste sentido, em países como Suécia e Noruega, onde o direito de voto pode ser exercido nas agências de correios, o fechamento de uma agência torna-se politicamente delicado, pela possibilidade de ser interpretado pela população como um atentado à democracia (Anderloni; Pilley, 2002).

Apesar disso, desde o início das transformações postais a rede de atendimento na União Europeia tem buscado meios para aumentar a sua eficiência e lucratividade. Com isso, o fechamento, a adoção de franquias, a privatização, licenciamento de agências etc., têm sido uma tendência naquele continente, com o sistema postal de cada país implantando estratégias que considera mais eficazes, o que enseja uma multiplicidade de situações (Anderloni; Pilley, 2002).

No Brasil, a rede de atendimento da ECT é a porta de acesso de cidadãos e clientes aos Correios. A rede é formada por diferentes tipos de agências, próprias ou terceirizadas. Em 2011, a estatal dispunha de 22.763 atendentes comerciais nas agências próprias, isto é, 21% dos trabalhadores da empresa. Nas agências terceirizadas, a estimativa é de aproximadamente 20 mil trabalhadores desempenhando funções relacionadas ao serviço postal (Franquias dos Correios [...], 2011).

A Portaria nº. 384, de 2 de setembro de 2011, regulamenta a rede de atendimento dos Correios ao especificar os tipos e funções das agências. Pela Portaria, a rede é formada por Agências de Correios (AC), Agências de Correios Comerciais (ACC), Agências Filatélicas (AF), Agências de Correios Franqueadas (AGF), Agências de Correios Comunitárias (AGC) e Postos de Venda de Produtos.

Segundo a ECT, em julho de 2021 a estatal contava com os seguintes quantitativos de estabelecimentos para atendimento (Quadro 5).

Quadro 5 - Tipos e quantidade de Agências de Atendimento da ECT.

<b>Tipo de Agência</b>	<b>Quant.</b>
Agência de Correio	6.307
Agência de Correio Filatélica	30
Agência Comercial Tipo 1 (Permissionária)	228
Agência de Correio Franqueada	1.390
Agência de Correio Comunitária	4.207
Caixas de Coleta	12.162

Fonte: *Site* institucional dos Correios, 23 ago. 2021. Elaboração do autor.

As diferentes agências existem em razão de estratégias diferenciadas da estatal para atender aos cidadãos e clientes. As Agências de Correios são unidades próprias da ECT, destinadas à venda e prestação de serviços próprios e para terceiros, bem como para atendimento aos clientes de segmentos comercialmente estratégicos.

As Agências Comunitárias são operadas mediante convênio para prestação de serviços básicos em localidades onde os serviços postais não se mostram economicamente viáveis. Assim, trata-se de um atendimento em que predomina o interesse social.

As Agências Comerciais de Correios e as Agências Franqueadas são agências terceirizadas. A diferença básica entre os tipos de contrato de terceirização diz respeito ao tipo de produto que comercializam, sendo as agências franqueadas mais restritas na oferta de serviços.

Com essas informações é possível adiantar que, ao analisarmos as estratégias e rumos da rede de atendimento da ECT a partir da década de 1990, verifica-se uma gama de possibilidades comerciais relacionada ao ambiente de atuação da ECT, com destaque para a tendência à terceirização, associada à lógica de modernização.

O processo de Terceirização das lojas de atendimento remonta ao final da década de 1980, quando, a despeito da ampliação da rede de serviços e de um significativo aumento da lucratividade nos primeiros anos da década de 1990, a ECT passou a alegar falta de recursos para investimento em sua modernização e ampliação da infraestrutura, sobretudo para instalação de novas agências de atendimento.

Para ampliar o número de agências rapidamente, a empresa adotou como estratégia gerencial o sistema de franquias. A primeira experiência foi realizada no Rio Grande do Sul, em 1989. A partir de então, a experiência cresceu vertiginosamente. De acordo com Carvalho

e Leite (1996), no plano estratégico da ECT em 1990 o sistema de franquias estava identificado como um setor essencial no processo de ampliação da rede postal. Compreende-se, assim, porque a ECT, já em dezembro de 1992, dispunha de 1.443 unidades de atendimento franqueadas, alcançando mais de 1.700 em 1993. Naquele ano, os Correios possuíam 5.237 agências próprias. Esses números são ainda mais reveladores ao se considerar que na década de 1980 foram abertas apenas 203 novas agências (Carvalho; Leite, 1996).

Segundo Carvalho e Leite (1996), a rápida expansão da rede franqueada pode ser explicada pela imagem favorável que a ECT dispunha à época junto ao mercado, com histórico de credibilidade e marca favorável. Todavia, um elemento que contribuiu enormemente foi o baixo preço da franquia, fixado em torno de quatrocentos e quarenta dólares.

Em 1993, a ECT interrompeu a concessão de franquias para reavaliar o sistema, embora tivesse o plano de atingir cerca de duas mil agências franqueadas em todo o Brasil. Este seria o ponto de saturação da rede. Os principais mercados de atuação das agências eram os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, que foram considerados saturados já em 1993.

Os contratos firmados pela ECT, no entanto, não passaram por um processo licitatório. Com a entrada em vigor da Lei das Licitações (Lei 8.666, de 1993), o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou que a ECT abrisse processo licitatório para substituição das franquias anteriormente concedidas sem o devido processo legal. Desde então, uma série de disputas e imbróglios judiciais tem permeado o assunto. Em 1998, a Lei 9.648 estendeu o prazo da ECT para realização das licitações até 2002, renovando o prazo para a continuidade das agências franqueadas.

No entanto, ainda em 2002, estavam em discussão no Congresso Nacional os parâmetros para um novo arranjo institucional para reestruturação dos Correios. Com isso, mais uma vez o prazo foi estendido até 2007. Em 2008, a Lei nº. 11.668 passou a regular e normatizar os instrumentos contratuais da ECT com as agências franqueadas. No entanto, enquanto a previsão para o término das licitações corria até 2010, o TCU detectou irregularidades nos editais – possivelmente viciados e direcionados – e determinou a suspensão das licitações. Com toda essa “novela” judicial, um novo prazo foi estabelecido para substituição dos contratos que foram questionados judicialmente ou que não foram licitados: setembro de 2012.

Das agências franqueadas, 227 tiveram o processo de licitação concluído, outros 504 contratos estão com as licitações em andamento, enquanto 519 processos de licitação foram suspensos por medidas judiciais. As agências franqueadas, portanto, agora contam com mais um prazo para se adequarem à Lei nº. 11.668/2008 e continuarem a operar, sobretudo os critérios de padronização e normas técnicas de gestão. Caso os prazos não fossem estendidos, a ECT precisaria investir pelo menos quinhentos e cinquenta milhões em pessoal,

equipamentos e instalações, para assumir as agências franqueadas, o que levou o deputado Ricardo Berzoini (PT) a afirmar que “diante de tal desafio, parece claro que o mero cancelamento dos contratos de franquia é impraticável, o que torna indispensável sua prorrogação” (Franquias dos Correios [...], 2011). Esse cancelamento dos contratos passou a ser tratado pela mídia como um possível “apagão postal”.

A Terceirização das agências dos Correios é coerente com o processo de terceirização, que passou a ser largamente utilizado pelas empresas brasileiras a partir da década de 1990, em busca de flexibilidade e redução de custos. No caso dos Correios, o que se observa é uma externalização das atividades de atendimento, ficando as agências terceirizadas – sob o sistema de franquias – responsáveis pelos encargos trabalhistas e por estabelecerem as condições de trabalho de seus funcionários.

A Terceirização da rede de atendimento da ECT associou-se às estratégias de expansão do setor postal previstas pelo Governo FHC e incorporadas ao PASTE. Neste sentido, em 1997, em um balanço acerca dos impactos da primeira versão do PASTE, o Ministério das Comunicações informou que havia conseguido aumentar o número de municípios atendidos para 4.812 e a quantidade de agências e caixas de coletas em 8% (Brasil, 1998).

Associado a esse processo, há indícios de que as concessões foram realizadas a partir de indicações políticas e, juntamente com isso, surgiu a suspeita de alterações nas titularidades ou alteração da composição societária entre proprietários de agências de forma não oficial (o chamado “contrato de gaveta”).

Diante disso, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instaurada para apurar irregularidades nos Correios, a CPMI dos Correios, informa em seu relatório final que, depois dos processos investigativos, é possível afirmar que os indícios eram verdadeiros, isto é, que a inexistência de licitações para concessão das agências franqueadas permitiu a distribuição de muitas franquias a partir de critérios políticos, bem como possibilitou, por meio de instrumentos legais precários, a propriedade de fachada das agências, impossibilitando, em algumas situações, a identificação dos verdadeiros donos.

Além disso, o processo de Terceirização de agências foi prejudicial à ECT, como informa a CPMI dos Correios, já que muitos contratos de grandes usuários migraram das agências próprias da estatal para a rede terceirizada, a partir de uma disputa comercial entre estas, favorecendo os particulares, em detrimento do interesse público (Brasil, 2006).

De acordo com a CPMI dos Correios, as irregularidades encontradas na ECT, em si, já seriam graves, mas tornaram-se ainda piores ante a possibilidade de estarem associadas à



lavagem de dinheiro e crimes contra a administração pública, como corrupção, tráfico de influência e prevaricação, além da evasão de divisas e sonegação fiscal (Brasil, 2006, p. 416).

Sendo assim, a Comissão Parlamentar de Inquérito endossou a recomendação à ECT acerca da necessidade de licitações e procedimentos administrativos que visassem resgatar os prejuízos tomados, como uma clara especificação acerca da atuação e forma de remuneração das agências franqueadas. Parte dessas ações ainda está em curso, como se observa no procedimento de licitação instaurado em dezembro de 2011 para ampliação da rede com mais de oitocentas novas lojas.

## 6.10 - QUEM PODE SER UM SUPERINTENDENTE DOS CORREIOS?

A partir deste momento responderemos a este questionamento: Quem pode ser um Superintendente Estadual/Diretor Regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos? Quais as qualificações técnicas e como um funcionário de carreira pode chegar ao maior cargo dos Correios no seu estado?

Como ficou claro nas colocações sobre o Diretor Nacional dos Correios, são indicados diretamente pelo Ministro das Comunicações e não necessita ser funcionário de carreira dos Correios. Contudo, os Superintendente Estaduais/Diretores Regionais têm uma série de critérios, tendo como base dois princípios: o primeiro, ser indicado por uma corrente política ligada ao primeiro escalão do governo federal; e a outra, está determinada que este “nome” tem que ser funcionário dos Correios, qualificado por concurso público. Partindo destes princípios, a seguir apresentamos os requisitos técnicos para o enquadramento do “nome” a ser indicado à administração central dos Correios para avaliação.

### 6.10.1 - Requisitos mínimos para ser um Superintendente, segundo os manuais da ECT

- a) Ser empregado do quadro dos Correios;
- b) Estar com o contrato de trabalho ativo;
- c) Estar enquadrado em cargo de Nível Superior;
- d) Possuir Pós-graduação completa - Lato Sensu (MBA, especialização etc.) ou Stricto Sensu (mestrado ou doutorado);
- e) Ter resultado do Gerenciamento de Competências e Resultados – GCR com conceito mínimo “Qualificado” nos últimos 5 (cinco) anos de efetivo exercício;

- f) Não ter recebido penalidades, conforme MANPES 3/1, Anexo 1, nos últimos 5 (cinco) anos que antecedem este processo seletivo;
- g) Não ter tido falta injustificada nos últimos 5 (cinco) anos;
- h) Ter situação "Elegível" na Simulação do Sumário para a função de Diretor Regional;
- i) Não constar da relação de responsáveis com inabilitação para o exercício de função pública no âmbito da Administração Pública Federal, conforme Certidão Negativa de Inabilitados do TCU.

### **6.10.2 - Competências fundamentais**

- a) Comprometimento: Atua comprometido com os resultados, conforme as orientações, normas e legislação aplicadas aos Correios.
- b) Agente de Mudança: Propõe ações de melhoria adequadas ao contexto da sua área de atuação, visando à sustentabilidade da Empresa.
- c) Autodesenvolvimento: Busca, por iniciativa própria, oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, visando ao aprendizado contínuo.
- d) Foco do cliente: Atende às necessidades dos clientes com cortesia e agilidade, proporcionando experiências positivas.
- e) Trabalho em equipe: Trabalha de forma colaborativa e responsável, contribuindo com o ambiente de diálogo e respeito.
- f) Competências Gerenciais (Nível Estratégico) Planejamento e Orientação para resultados: Propõe estratégias organizacionais e resultados esperados com base nas análises do macroambiente interno e externo, considerando os interesses e interfaces das partes envolvidas.
- g) Gestão de Redes de Relacionamento: Desenvolve relações estratégicas organizacionais, estabelecendo conexões, mantendo os Correios inseridos em redes de relacionamentos e de influência, garantindo interação e colaboração entre os envolvidos, identificando oportunidades e ameaças para maximizar resultados.
- h) Gestão de Equipes: Atua com foco no desenvolvimento de equipes de alta performance, fortalecendo relações de confiança e autonomia, influenciando a prática e disseminação da cultura de excelência.
- i) Cultura de Inovação: Promove um ambiente favorável à inovação para identificação de soluções e implementação de novas ideias que preparem a organização para o futuro.
- j) Tomada de Decisão: Gerencia riscos e toma decisões estratégicas que impactam diretamente em todo o negócio da empresa.

## 7 - OS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ

### 7.1 - O ESTADO DO PARÁ

Ao enfocarmos os aspectos dos Correios no Estado do Pará, iniciaremos com um olhar simples e objetivo sobre o que é o estado do Pará para o Brasil. O estado do Pará, que faz parte da Amazônia Legal Brasileira, criada em 1953, no governo Getúlio Vargas, pelo Decreto Federal nº 1806, que cria a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), tendo como base de concepção a integração regional, ligada através de uma concepção e combinação de fatores políticos, econômicos e geográficos. Tem por base os territórios (Estados) do Brasil: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e a parte ocidental do Maranhão. Posteriormente, em 1966, já no governo Militar de Castelo Branco, a SPVEA foi substituída pela Criação da SUDAM.

Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências (Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966).

Com isso, podemos também dizer que o estado do Pará é um dos 27 estados do Brasil, localizado na Região Norte. Sua capital é Belém, também chamada de Cidade das Mangueiras e é uma das cidades mais antigas e populosas da Amazônia. O Pará tem uma área de 1.247.950,003 km<sup>2</sup>, sendo o segundo maior estado brasileiro em extensão territorial, atrás apenas do Amazonas. O Pará faz fronteira com outros seis estados (Amapá, Roraima, Amazonas, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão) e dois países (Suriname e Guiana). O Pará também tem uma costa atlântica com inúmeras praias, onde se encontra também a maior ilha do mundo, a ilha do Marajó, conhecida como Região Marajoara para os paraenses, que é constituída por dezesseis municípios, sendo eles: Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curalinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure.

O Pará possui uma grande diversidade natural, cultural e econômica. O estado abriga parte da floresta amazônica, a maior floresta tropical do mundo, que é rica em biodiversidade e recursos naturais. O clima do Pará é predominantemente equatorial, com temperaturas elevadas e chuvas abundantes durante todo o ano. O relevo é pouco acidentado, com planícies e planaltos sedimentares. A hidrografia do Pará é formada por rios caudalosos, como o Amazonas, Tocantins, Xingu, Jari, Araguaia e Pará, e que alguns deles são importantes vias de transporte e geração de energia.

Com uma população estimada em 8.690.745 habitantes, segundo o último Censo IBGE (2020), sendo o nono estado mais populoso do Brasil e o primeiro da Região Norte. O estado do Pará possui a maioria da população vivendo em áreas urbanas, especialmente na Região Metropolitana de Belém (RMB), que também é uma das regiões mais importantes para os Correios, pois abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes. O Pará é formado por 144 municípios, que se dividem em sete regiões geográficas intermediárias e 21 regiões geográficas imediatas. O povo paraense é resultado da miscigenação entre indígenas, europeus, africanos e asiáticos, que contribuíram para a formação de uma cultura rica e diversa.

Embora o estado do Pará seja um dos maiores produtores de energia do Brasil, através das barragens de Belo Monte e Tucuruí, as duas maiores hidrelétricas do país, o Pará tem uma economia baseada no extrativismo mineral e vegetal, na agropecuária, na indústria e no comércio. O estado é o maior produtor de minério de ferro do Brasil e um dos maiores exportadores de bauxita, alumínio e manganês do mundo. O Pará também se destaca na produção de produtos florestais, como madeira, borracha, castanha-do-pará e açaí. A agropecuária é voltada para a criação de bovinos, com quase 24 milhões de cabeças, bubalinos e suínos, além do cultivo de grãos, frutas e mandioca. A indústria paraense é concentrada nos setores metalúrgico, químico, alimentício e de papel e celulose. O comércio é dinamizado pelo turismo e pelo artesanato. Com tanta diversidade e extensão territorial, podemos afirmar que o estado do Pará é um continente com um forte viés turístico, com uma economia pujante, onde existe mais bois que gente, onde o desmatamento é um caso sério e os Correios foram, são e serão essenciais nesta integração.

## 7.2 - A ATUAÇÃO DOS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ

A concepção de integração do Brasil através do governo federal não é de hoje um assunto comentado, com o objetivo de levar vários benefícios através de políticas públicas voltada a integração nacional e como visto anteriormente, que desde os tempos do Império, do Brasil colônia passando pelos mais diversos mandatários, inclusive o regime militar, até o início da redemocratização do Brasil em 1988, os governantes brasileiros sempre tiveram a Instituição Correios como um dos instrumentos institucional de grande importância na busca da tal integração nacional. No Estado do Pará não é diferente. Com o desafio de melhorar a logística e proporcionar a atualização dos Correios como meio de integração do Brasil pelo Ministério das Comunicações isso ligado principalmente na utilização da logística e infraestrutura já existente nos Correios, contudo os desafios são gigantescos, mesmo para uma grande empresa,

que passam pelos desafios e problemas enfrentados pela logística ao nível de todo país, tais como: roubo de cargas, más condições das estradas e utilização dos rios da região. Uso ineficaz da tecnologia especializada, má qualidade da frota em circulação, informalidade do transporte rodoviário e aquaviário, além de uma carga tributária elevada.

As políticas públicas direcionadas pelos Correios do estado do Pará diretamente aos municípios são as políticas públicas adotadas tanto pelo Ministério das Comunicações quanto pelos governos estaduais e municipais, direcionadas ao âmbito dos Correios através de contratos e acordos políticos partidários e comerciais, onde são as ações que os governos das cidades buscam soluções para o desenvolvimento de uma determinada região e para atender às necessidades da população local. Essas políticas são voltadas para áreas específicas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, transporte, cultura, habitação, entre outras.

Os Correios têm uma grande importância no estado do Pará, principalmente nas regiões mais remotas. Além de serem responsáveis pela entrega de correspondências e encomendas, os Correios também oferecem serviços bancários, como o recebimento de benefícios do INSS e a realização de pagamentos. Para muitos moradores de áreas rurais e ribeirinhas, os Correios são a única forma de receber correspondências e até mesmo remédios e alimentos, já que muitas vezes não há estrutura para a entrega por outras empresas de logística. Portanto, os Correios desempenham um papel fundamental na comunicação e no acesso a serviços essenciais para a população do Pará. Os Correios prestam serviços de entregas de correspondências, encomendas, Sedex, telegramas, entre outros, a partir de suas agências e postos espalhados por todo o estado. Além disso, os Correios são responsáveis pela emissão de documentos importantes, como o CPF e o passaporte, que são essenciais para muitos cidadãos no acesso a serviços e benefícios governamentais.

Os Correios também atuam como agentes financeiros, oferecendo serviços de bancos postais, como depósitos, saques e pagamentos de boletos, em muitas localidades onde não há agências bancárias. Isso é especialmente importante para as comunidades mais remotas do Pará, onde o acesso aos serviços financeiros é limitado, infelizmente. Além disso, a empresa desempenha um papel importante na inclusão digital, oferecendo serviços como o Conecta, que leva internet gratuita a comunidades carentes e áreas remotas do estado. Além disso, os Correios também oferecem serviços financeiros, como transferências de dinheiro e pagamento de contas, através do Banco Postal, ajudando a economia local a se movimentar.

Com mais de 180 agências espalhadas pelo estado do Pará e uma equipe de mais de seis mil funcionários, os Correios são uma peça fundamental no desenvolvimento econômico e social do Pará. Com uma infraestrutura ampla e diversificada, os Correios no estado do Pará oferecem

uma ampla gama de serviços postais e logísticos, incluindo o transporte de cargas e encomendas, serviços bancários e telegráficos, além de novas soluções que atendem às necessidades de empresas e consumidores em todo o estado. Os Correios do Estado do Pará também têm uma forte presença na educação e cultura, apoiando programas sociais, promovendo feiras e exposições, oferecendo serviços de orientação e informação ao público. Além disso, a empresa também tem um papel importante na preservação da história e da memória do estado, através de suas coleções de selos e objetos postais.

Com um compromisso constante com a excelência no atendimento e na entrega de serviços, os Correios no estado do Pará continuam a se adaptar às novas demandas do mercado, oferecendo soluções personalizadas para empresas de diversos setores. Com uma ampla rede de agências e postos de atendimento, os Correios no Pará são capazes de atender tanto grandes empresas quanto pequenos empreendedores, oferecendo serviços de logística integrada, encomendas expressas, serviços financeiros e muito mais. Além disso, também desempenham um papel importante na entrega de remédios, documentos e outros itens de importância vital para as comunidades locais, especialmente em áreas mais remotas e de difícil acesso.

Com a crescente demanda por comércio eletrônico e o aumento da competição no mercado de logística, os Correios no estado do Pará precisam constantemente inovar e aprimorar seus serviços para garantir a satisfação da sociedade, onde tais investimentos estão ligados à aplicação das políticas públicas direcionadas pelo governo federal.

Com essa visão do estado para os Correios, que chegamos ao nosso último capítulo. Antes das nossas considerações finais, voltaremos o nosso olhar para dentro dos Correios do Estado do Pará, onde faremos um comparativo entre a duração de cada ciclo dos Superintendentes Regionais/Diretores Regionais, com um olhar no decurso dos anos de 1985 até 2020, tendo como base a tabela criada por mim, apresentada no Anexo desta dissertação.

### 7.3 - OLHANDO PARA OS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ

Cada ciclo de tempo representa a execução de políticas públicas direcionadas pelo Ministério das Comunicações no Norte do Brasil, em particular no estado do Pará, em determinados ciclos de governos presidenciais, sempre levando em consideração as escolhas técnicas, pessoais e as convicções, aparentemente de quem sabe perfeitamente o que está fazendo tanto pelo lado técnico quanto político e pessoal, inclusive quando se trata dos escolhidos para executar tais políticas públicas no estado do Pará. Sempre tendo como base as

escolhas presidenciais, sob critérios permitidos pela Constituição, indicação de cargo de provimento em comissão, ou seja, que o Presidente escolhe o Ministro das Comunicações. O ministro também tem a mesma prerrogativa do presidente na escolha do Presidente dos Correios. Todavia, já não acontece com o Presidente dos Correios, que este está amarrado na sua escolha pela Constituição de 1888, onde as indicações dos Superintendentes Estaduais/Diretores Regionais estão centradas na função de confiança. No caso do estado do Pará, muitas vezes esta função de confiança perdura por sucessivos mandatos de Presidente do Brasil.

Outro ponto importante que notamos durante os estudos desta pesquisa foi que a regra do jogo, isto é, que a condução de todos os SE's/DR's foi legítima em cada governo, na regra do jogo estabelecida pela Constituição de 1988 do nosso país. Portanto, as ocorrências e os fatos gerados durante um determinado ciclo estão ligadas diretamente à vontade do povo, quando dá ao Presidente eleito uma carta branca para atuar em nome de uma democracia – e este em nome de uma tal governabilidade, busca a melhor composição de governo entre jogos de interesses, jogos políticos, ideologias e interesses particulares, sempre na busca de um país melhor. A democracia brasileira sempre demonstrou coalização, pois parece regra do jogo, na busca de um congresso mais maleável às causas do governo, o governo acaba fazendo estas escolhas de cargos de provimento em comissão e funções de confiança como moeda de troca entre lideranças políticas.

Como citado anteriormente sobre os cargos em comissão e o Estado, e as políticas de ocupação de cargos, hoje fica claro que cada escolhido para executar as políticas públicas de governo, ou melhor, cada Superintendente/Diretor Regional, que temos noção de que cada um desses gestores tem envolvimento direto com a política nacional e, certamente, são também agentes políticos ligados a determinados partidos políticos, que cada movimentação de cargo tem a ver diretamente com o momento político individual de cada escolhido, às vezes causando inclusive a mudança de filiação político-partidária, na intenção de chegar ao poder ou de simplesmente se manter nele.

#### 7.4 - ESTRUTURA DA SUPERINTENDÊNCIA DOS CORREIOS NO ESTADO DO PARÁ

A estrutura dos Correios conta atualmente com uma estrutura organizacional composta por duas grandes organizações que se complementam entre si: a estrutura dos Correios sede, que tem como premissa, pensar e organizar as ações de governo emanadas pelo Ministério das Comunicações, e do outro lado as estruturas Estaduais, que podem mudar de estado para estado e tem sua premissa na execução das ações emanadas pela estrutura dos Correios sede.

- **Estrutura dos Correios Sede:**

1. Presidência;
2. Diretorias;
3. Superintendências Executivas;
4. Departamentos e Centrais; e
5. Gerências Corporativas.

- **Estrutura da Superintendência Estadual do estado do Pará:**

1. Superintendente estadual;
2. Coordenadorias e assessorias;
3. Gerências Regionais;
4. Subgerências;
5. Coordenações; Seções;
6. Supervisões; e
7. Unidades Operacionais e de Atendimento.

#### **7.4.1 - Os serviços dos Correios no estado do Pará**

Já citamos a cima vários serviços que os Correios no Brasil praticam. Mas, o que faz os Correios no estado do Pará? Com toda a certeza, não só entrega cartas, como no passado. Os Correios tornam-se cada vez mais essenciais para a integração da região, principalmente com o advento do comércio eletrônico. Ora, se alguém compra um objeto pela internet, alguém tem que obrigatoriamente entregar. Por isso, hoje, de 3 em cada 4 mercadorias compradas pela Internet são entregues pelos Correios, que é a única opção para a maioria dos municípios. Além disso, a empresa estatal funciona como um braço logístico do estado do Pará, sendo imprescindível para uma série de políticas públicas no Brasil: entrega de vacinas, distribuição de livros didáticos, realização de avaliações como o ENEM, eleições, emissão de documentos, serviços bancários, entre muitos outros. Para efetivar esta logística estadual, os Correios no Pará executam diariamente uma logística de guerra, na busca diária de atingir as metas e resultados em um território inóspito, considerado com a dimensão de um continente, com a falta de infraestrutura, segurança e com um clima instável, pelo grande índice de chuvas da região.

Com a crescente demanda por comércio eletrônico e o aumento da competição no mercado de logística, os Correios no estado do Pará precisam constantemente inovar e aprimorar os seus serviços para garantir a satisfação de seus clientes e manter-se competitivo no mercado. Com mais de 100 agências e postos de atendimento espalhados pelo Pará, os



Correios oferecem serviços de entrega expressa, logística integrada, serviços financeiros, encomendas e muitos outros.

Os Correios também têm um papel importante no desenvolvimento social e econômico do estado, pois levam serviços postais e produtos a lugares remotos, como comunidades isoladas da Amazônia, por exemplo. Em 2019, os Correios do Pará foram responsáveis pela entrega de mais de 50 milhões de objetos postais em todo o estado, o que mostra a importância dessa instituição para as comunidades.

Outro serviço importante prestado pelos Correios no Pará é o atendimento aos cidadãos nas agências espalhadas pelo estado, oferecendo serviços como a emissão de documentos, pagamentos de boletos, envio de encomendas e correspondências, entre outros. A empresa também tem um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social do estado, por meio da geração de empregos diretos e indiretos e do fomento ao comércio e às atividades produtivas locais.

Em síntese, os Correios no estado do Pará desempenham diversas funções essenciais para a população e empresas locais, sendo uma peça fundamental para a logística do estado. Os Correios, além de realizar serviços de entregas de encomendas, correspondências, pagamento de benefícios sociais, emissões de Carteiras de Trabalho, Sedex, serviços bancários e muito mais, a empresa também é uma grande empregadora na região, pois mantém vários contratos de terceirizados por todo estado, tais como de: vigilância, limpeza, transportes, engenharia e saúde, entre outros, oferecendo oportunidades de trabalho para milhares de pessoas em diferentes áreas de atuação. A presença dos Correios também é importante para incentivar o comércio local, já que muitas empresas dependem das entregas para manter suas operações.

Outra função importante que os Correios desempenham no Pará é no âmbito da comunicação. A empresa realiza a distribuição de jornais e revistas, além de serviços postais internacionais, que conectam o estado com o resto do mundo.

Para finalizar, agora entraremos na estrutura interna dos Correios no estado do Pará, onde indicaremos e esclarecendo os caminhos internos onde esta grande empresa construiu seus alicerces comerciais, ideias e políticas, sempre na busca da efetivação das políticas públicas emanadas de planos do governo federal.

A partir deste momento, dividiremos a história dos Correios em ciclos de governança, embasado em cada ciclo de Diretor Regional/Superintendente Estadual do estado do Pará a partir do início da redemocratização do Brasil, onde em uma das suas premissas ficou bem claro que seria a garantia de soberania nacional a partir do direito à informação.

## 8 - MOMENTO DE REFLEXÃO

A nomeação de quadros políticos para a administração pública, em particular na ECT, tem sido constante na história, já que a empresa é um órgão da administração pública federal. No entanto, desde 1994, a presença de agentes políticos na condução da estatal tem exposto problemas gerenciais que decorrem, em alguns momentos, de estratégias políticas adotadas pelo governo federal e, em outros momentos, levando a um tipo de corrupção.

Nosso debate aqui perpassa pela discussão sobre a legitimidade da utilização de cargos públicos como meio de realização de plano de governo. Neste sentido, afirmamos que durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso já se observava querelas sobre a nomeação de quadros políticos para cargos de gestão, e como isso influenciava o desempenho da instituição.

No governo do presidente Lula, mais precisamente em 2005, a ECT foi o epicentro de uma crise no governo federal, tornando-se foco de inúmeras reportagens na mídia brasileira, em decorrência de escândalos políticos envolvendo supostos casos de desvio de dinheiro por agentes políticos e funcionários da estatal.

Em meados de 2009, a ECT passou a ser foco de reportagens sobre a deterioração da qualidade dos serviços operacionais. Esses elementos passaram a ser tratados pela mídia como “a crise da ECT”<sup>20</sup>. Portanto, são dois aspectos entrelaçados, que envolvem essa “crise”: aspectos políticos e gerenciais.

O objetivo da pesquisa foi debater a percepção dos trabalhadores de base dos Correios quanto aos conhecimentos sobre a gestão dos dirigentes escolhidos pela Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos no Estado do Pará, no período de 1985 a 2021, bem como identificar as possíveis diferenças entre as gestões desses dirigentes na aplicação destas políticas de governo para a Região Norte, em particular para o estado do Pará.

Considerando que a Região Norte do Brasil, em especial o estado do Pará, enfrenta desafios únicos no que diz respeito à logística, devido à sua vasta extensão territorial e às dificuldades associadas à integração nacional. Essas particularidades geográficas têm um impacto direto na eficiência dos serviços prestados, incluindo os serviços postais e de telecomunicações fornecidos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. Nesse contexto, a gestão dos dirigentes escolhidos para liderar essa empresa desempenha um papel crucial na implementação e eficácia das políticas públicas ao longo do período abrangido entre os anos de 1985 e 2021.

O estudo proposto buscou compreender e analisar o papel desempenhado pelos Correios na efetivação das políticas públicas de governo após o período militar, com foco na Região Norte, especialmente no estado do Pará. Durante esse intervalo de tempo, o Brasil passou por transformações políticas, econômicas e sociais significativas, as quais influenciaram diretamente a gestão dos Correios e suas operações na região.

Ao longo desse período, os dirigentes escolhidos para liderar os Correios no estado do Pará desempenharam um papel fundamental na adaptação das políticas públicas às necessidades específicas da Região Norte. Isso incluiu a formulação de estratégias para superar os desafios logísticos impostos pela vastidão territorial, as condições climáticas adversas e a infraestrutura de transporte subdesenvolvida. A capacidade desses dirigentes em estabelecer parcerias, implementar tecnologias avançadas de comunicação e garantir uma rede de distribuição eficiente teve um impacto direto na entrega de serviços essenciais à população.

As diferenças entre as gestões dos dirigentes ao longo desse período podem ter influenciado de maneira significativa a eficácia das políticas públicas relacionadas aos Correios no estado do Pará. Variáveis como a visão estratégica, a capacidade de inovação, a administração dos recursos financeiros e humanos, bem como a relação com outras instituições governamentais, podem ter desempenhado um papel importante na promoção do acesso aos serviços postais e de telecomunicações na Região Norte.

Portanto, este estudo visou não apenas identificar as diferenças entre as gestões dos dirigentes dos Correios no estado do Pará entre 1985 e 2021, mas também avaliar como essas diferenças influenciaram a implementação e o impacto das políticas públicas de governo na região. Ao compreender os caminhos adotados, os desafios enfrentados e os resultados alcançados, podemos obter *insights* valiosos para aprimorar futuras políticas e ações no âmbito dos serviços postais e de telecomunicações, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável e a integração da Região Norte do Brasil.

Como, por exemplo, a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2002 resultou em acomodações de correligionários em cargos de confiança e gerenciais nos órgãos estatais, evidentemente, sobretudo por ter chegado ao poder em uma coalizão partidária. Com isso, entre 2003 e 2010, o comando do Ministério das Comunicações ficou a cargo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PMDB). A escolha dos dirigentes dos órgãos vinculados ao ministério, assim, foi influenciada pelas orientações do mandatário do ministério. Entretanto, além do PMDB, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) também indicava correligionários para cargos de confiança nos Correios.

No caso específico dos Correios, no entanto, o Estatuto Social da estatal previa que somente o presidente, vice-presidentes e diretores fossem nomeados em cargos comissionados. Os demais funcionários teriam que ser do próprio quadro da estatal. Portanto, as agremiações políticas nomeavam os quadros estratégicos da empresa, o alto escalão, mas tinham que alocar aliados internos dentre os funcionários da estatal.

As acomodações de aliados políticos em cargos gerenciais são discricionárias, não havendo, assim, ilegalidade no ato administrativo em si. No entanto, em 2005, o nome da ECT esteve no epicentro de um suposto esquema de cobrança de propina que originou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “dos Correios”. O funcionário dos Correios e diretor do Departamento de Contratação e Administração de Material, Maurício Marinho – apadrinhado do deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) – foi flagrado cobrando propina de empresários interessados em negócios fraudulentos.

Com o escândalo, toda a direção da ECT pediu demissão, por solicitação do presidente da república. Interinamente, Janio Cezar Luiz Pohren, funcionário de carreira, foi nomeado como novo diretor, permanecendo no cargo até julho de 2006.

Com a crise institucional, o PMDB saiu fortalecido. Ainda em julho de 2005, Hélio Costa (PMDB) foi nomeado ministro das Comunicações, permanecendo no cargo até março de 2010. Em julho de 2006, Carlos Henrique Custódio foi nomeado presidente da ECT, ficando no cargo até julho de 2010.

Na gestão de Hélio Costa no Ministério das Comunicações iniciaram-se os estudos do Grupo de Trabalho Interministerial, que culminaram na reestruturação organizacional da ECT em 2011, já no governo da presidente Dilma Rousseff.

Durante a gestão de Carlos Henrique Custódio na presidência da ECT, portanto, foram elaborados os projetos para reestruturação da empresa. Em sua gestão, a margem de lucro da estatal aumentou, assim como os resultados operacionais. Em uma reportagem de 2009, a revista *Isto é Dinheiro* o chama de “O entregador de resultados”, atestando a sua capacidade administrativa. Segundo Custódio, a sua eficácia gerencial resultava da sua capacidade de [...] “dar mais valor ao Excel do que ao Word” (Gantois, 2009). Enfatizava, assim, a eficácia de suas ações, pela possibilidade de aumentar a lucratividade.

Quando foi demitido em 2010, Custódio afirmou que a decisão era política, já que do ponto de vista operacional sua gestão tinha sido eficaz: “Posso discutir todos os números: faturamento, produtividade, salários e comparar com outros correios do mundo” (Goy, 2010).

A deterioração da qualidade operacional da ECT a partir de 2009 é, aparentemente, contraditória, ao se analisar os resultados financeiros obtidos no período. Contudo, é preciso reiterar que o sistema postal, em todo o mundo, é dependente da utilização intensiva de força de trabalho.

Diante disso, os diretores regionais da ECT posicionaram-se contra a crise, em documento elaborado para ser encaminhado ao presidente Lula. No documento, os diretores afirmam que diante da crise operacional da empresa, um plano emergencial deveria ser acionado a partir de março de 2010, incluindo “um conjunto de medidas e ações emergenciais visando à minimização dos impactos negativos na qualidade operacional da ECT, principalmente relativas à falta de pessoal e a regularização dos serviços de transporte aéreo”.

Segundo os diretores:

A inclusão de ação relativa à contratação de empresa para a realização de concurso público foi considerada na referida reunião como imprescindível para a retomada da qualidade dos serviços prestados. Referida ação não teve a correspondente e necessária aprovação pela Diretoria da Empresa.

Apesar disso, os diretores regionais deram continuidade ao plano emergencial na ECT, embora a implementação das:

[...] ações aprovadas, por si só, não conseguiram a reversão da situação da qualidade dos serviços da Empresa. Esta conclusão nos conduz à constatação, mais uma vez, de que realmente somente com a reposição e acréscimo de pessoal poderemos vislumbrar o resgate da qualidade dos serviços e da credibilidade da Empresa junto à população.

E concluem:

Em decorrência dessa constatação entendemos que a falta de decisão da Diretoria da Empresa naquela ocasião foi determinante para a manutenção dos críticos níveis de qualidade dos serviços prestados.

A carta dos diretores regionais, respaldada pelo diretor de operações Marco Antônio Oliveira, resultou – em um primeiro momento – na demissão deste diretor em junho de 2010. Um mês depois, o presidente da estatal, Carlos Henrique Custódio, e o diretor de recursos Humanos, Pedro Bifano, também foram demitidos. A decisão partiu da Casa Civil e do presidente Lula.

A “crise nos Correios” no governo Lula resultou, assim, de sucessivas ações administrativas que ocasionaram a deterioração da qualidade dos serviços operacionais. Neste sentido, a crise se iniciou com ações para redução da força de trabalho, sobretudo na área operacional. A não realização de concursos e o Programa de Demissão Voluntária

resultaram na escassez de funcionários. Não por acaso, foi em 2010 que as denúncias de terceirização de atividades de carteiro e operadores de triagem, e transbordo pela FENTECT aumentaram.

Além disso, o modelo organizacional da ECT e a necessidade de submeter-se à lei de licitações, associada à inépcia dos dirigentes da estatal, incapazes de buscar alternativas gerenciais, conduziram à crise na rede de transporte aéreo.

É importante reiterar, todavia, que, subjacente à crise envolvendo aspectos gerenciais, havia também estratégias políticas pelo comando dos Correios alimentando os embates, em especial a disputa entre PMDB e PT.

As demissões do presidente da ECT, Carlos Henrique Custódio, e do diretor de recursos humanos, Pedro Bifano, teriam sido uma intervenção direta do presidente da república, sob orientação da ministra da Casa Civil Erenice Guerra e do ministro do Planejamento Paulo Bernardo, encarregados de diagnosticar os problemas na ECT e propor medidas para sanar a crise.

O novo presidente da ECT, David José de Matos, foi uma indicação da ministra Erenice Guerra. Pouco antes da eleição presidencial, foi amplamente noticiado um suposto esquema de *lobby* na Casa Civil envolvendo o filho da ministra. O presidente da ECT, por sua vez, foi vinculado a um suposto contrato superfaturado para favorecer uma empresa aérea que iria operar a Rede Postal Aérea Noturna.

Diante disso, a ministra Erenice Guerra pediu demissão do cargo em setembro de 2010, para não comprometer a campanha da candidata do PT à presidência, enquanto David José de Matos permaneceu no cargo até o início de janeiro de 2011.

Já no governo da presidente Dilma Rousseff, o novo ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, que havia sido encarregado pelo ex-presidente Lula para sanar a crise nos Correios, indicou Wagner Pinheiro de Oliveira para a presidência da ECT. Com isso, o Partido dos Trabalhadores assumiu o comando do Ministério das Comunicações e da ECT, com o compromisso de reerguer a estatal.

Foi nesse momento que ocorreu a reestruturação organizacional da ECT, sob o governo Dilma Rousseff. As medidas para aprofundar a corporatização dos Correios disponibilizaram, também, instrumentos gerenciais aos diretores da estatal. Nesse sentido, a possibilidade de criar empresas subsidiárias pode favorecer estratégias que visam solucionar problemas na rede postal aérea, por exemplo; ou mesmo a participação em empreendimentos governamentais de interesse da companhia – como o trem de alta velocidade entre Campinas e Rio de Janeiro.

As principais divergências sobre os rumos do setor entre os dois blocos políticos que governaram o país no período – PSDB e PT – estiveram, sobretudo, na estrutura de mercado (monopólio *versus* liberalização) e suas consequências organizacionais (tipo de corporatização).

Do ponto de vista das abordagens políticas no setor postal, há uma distinção entre os grupos políticos que governaram o país em determinado momento político e a Gestão Regional dos Correios nos Estados. Contudo, essa distinção é ofuscada simplesmente pelo conceito de quem manda e de quem cumpre ordens, mesmo com a diretrizes dos correios e a adoção de ferramentas gerenciais. As análises cronológicas indicam que as ações implementadas pelos correios, não apenas no Pará, mas em todo o Brasil, são direcionamentos importantes para as políticas públicas de integração nacional. Isso significa que a metodologia empregada pelo governo federal na condução das políticas públicas é facilmente verificada através das ações dos Correios.

Todas as orientações provenientes dos governos, desde a redemocratização do Brasil, foram comprovadas pelo trabalho dos gestores dos Correios nos cargos de Superintendente Regional e Diretor Regional, mostrando que todas as diretrizes governamentais são adotadas e implementadas de maneira eficiente, independentemente da ideologia política. Contudo, cada crise nacional impacta diretamente a condução das políticas públicas pelas diretorias regionais, especialmente em regiões carentes como o estado do Pará.

Analisando as políticas públicas estabelecidas pelo governo federal para o estado do Pará, são tão importantes que, em alguns casos, como a distribuição de vacinas e remédios, tornam-se um caso de vida ou morte. Com isso evidencia-se a importância dos Correios para a integração nacional. Entretanto, observa-se que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos é uma empresa de economia mista e tem que dar lucro, porém, está muito suscetível às mudanças dos pensamentos ideológicos governamentais.

No estado do Pará, o serviço prestado pelos Correios é fundamental para toda a sociedade e desempenha um papel importante na integração regional e na formação política em si, em todo o estado, particularmente todos os partidos políticos tem um olhar regional diferenciado para os Correios, principalmente o PT, MDB, PDT, PSDB, PL, PDS, DEM e PPS, entre outros, que veem a ECT como uma espécie de interlocutor em todo o estado através de seus funcionários, que estão em quase todos os municípios.

Ao examinar a cronologia das políticas adotadas pelos Superintendentes Regionais e Diretores Regionais no estado do Pará, verificou-se que o estado do Pará apresentou maior estabilidade administrativa durante o segundo ciclo, cujo gestor neste ciclo teve um maior tempo para empregar com maior eficiência tais políticas de integração nacional. Entretanto, a alta rotatividade dos outros ciclos de gestores posteriores geraram instabilidade na instituição.

Essas metodologias vêm dos funcionários mais antigos – e com forte ideologia militar, ainda presente até os dias atuais. Além disso, percebe-se que o ostracismo ainda vivido atualmente por alguns funcionários, levam-nos ao PDV ou a um pedido de aposentadoria precoce, ou pior, a um problema psicológico que os deixa vários anos como beneficiários do INSS. Por outro lado, essa a tal instabilidade dos últimos anos tem levado a empresa à perda de sua credibilidade diante a sociedade civil, e que, é necessário que a empresa perpassse por uma transformação significativa referente ao sucateamento observado desde o governo FHC e intensificado no Governo Bolsonaro.

Onde esta busca tem que estar centrada nos seus áureos tempos de empresa padrão do Brasil, que os servidores dos correios tinham orgulho de dizer que ganhavam cinco salários mínimos e que trabalhavam em uma empresa que só perdia para a família no quesito confiança. Contudo, encerramos essas considerações finais, constatando que as diferentes gestões, sejam de qual orientação política e ideológica, os Correios e Telégrafos segue servindo ao Estado e ao povo brasileiro, com toda as dificuldades, como o complexo papel que a tecnologia assumiu nos últimos anos, colocando em pauta, não somente a estrutura operacional e de gestão da empresa, mas, sobretudo, desafiando as políticas públicas inclusivas a reconstruir o papel da instituição perante a sociedade e ao país.

#### 8.1 - CICLO 01 (DE 1985 A 1990)

O primeiro ciclo de Superintendente/Diretor Regional do estado do Pará se estendeu de março de 1985 a março de 1990 e foi conduzido por uma mulher de caráter muito forte. Como partimos de três anos antes da promulgação da Constituição de 1988, fica claro que estamos em um período de transição entre o final do regime militar e o início da redemocratização, onde a influência do então Ministro das Comunicações, ACM<sup>13</sup>, que foi por duas vezes governador do estado da Bahia durante o Regime Militar no Brasil. Como neste período de transição ocorreram vários movimentos de greve, principalmente articuladas pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que na época era um partido novo, em oposição ao governo federal; e no ano de 1985 foi organizada principalmente com ajuda da Central Única dos Trabalhadores (CUT), entidade ligada ao PT.

---

<sup>13</sup> Antônio Carlos Peixoto de Magalhães, conhecido pelo acrônimo ACM. Foi um médico, empresário e político brasileiro, filiado ao PFL, atual União Brasil. Era imortal da Academia de Letras da Bahia. Em 1985, assume o Ministério das Comunicações, permanecendo no cargo até 1990, quando se licencia e disputa o governo do estado da Bahia (Fonte: <https://neamp.pucsp.br/liderancas/antonio-carlos-peixoto-de-magalhaes>).



Uma informação importante é que na década de 1980 não havia concurso público para os Correios. Que até 1989, foi o último ano em que os Correios aceitaram a contratação de funcionários sem concurso público. Não era diferente em Belém, que um de meus entrevistados comentou que estava fazendo compra na feira do bairro do Telégrafo sem Fio, atrás do Centro Operacional dos Correios, na Avenida Senador Lemos, quando foi convidado a descarregar uma carreta que havia chegado da Cidade de Marabá, e que ali, em março de 1989, ele começou a trabalhar nos Correios.

Como dito anteriormente, houve vários movimentos grevistas, dentre os quais destacamos os anos de 1985 e 1989, pois aqui no estado do Pará houve um grande número de demitidos e, conseqüentemente, um grande número de servidores contratados. O lema era “basta substituir os grevistas”, e este lema era uma prerrogativa da Diretora Regional.

Em 1985, no entanto, foi registrada a primeira greve dos ecetistas em São Paulo, sendo seguida por outros estados da Federação, por reajuste salarial. Nesse ano, ocorreram duas greves: em março e maio. Dentre outras conseqüências do movimento destacam-se cerca de três mil demissões [...]. A década de 1980 assistiu ao protagonismo de “novos atores sociais”, dentre os quais se incluem os sindicatos fechamento de algumas associações dos trabalhadores. Em 1986 foi registrado outro movimento grevista, reivindicando jornada de trabalho de 48 horas semanais com sábado livre, readmissão dos demitidos e manutenção do monopólio estatal. No ano seguinte houve novamente uma greve, mas a maior da categoria ecetista foi registrada em 1988, de 12 de julho a 11 de agosto, por reposição salarial, alcançando parcialmente o pleito (Bovo, 1997).

Sequem as palavras do então Ministro das Comunicações:

Ministro Antonio Carlos Magalhães não acredita em greve na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) “As reivindicações dos funcionários da ECT já foram atendidas em grande parte, entre elas a principal, e equiparação salarial dos servidores de todos os Estados com os de São Paulo, onde se ganha mais” (Ministro Antonio Carlos Magalhães ao Jornal do Brasil, em 4 de maio de 1985).

Com fortes resquícios do regime militar, a Direção Regional dos Correios no Estado do Pará exercia uma metodologia que colocava diferenças entre os seus próprios funcionários, onde quem trabalhava diretamente com atendimento ao público, principalmente os Carteiros e Atendentes de Agências, eram renegados a segundo plano, que a área administrativa era como se fosse uma espécie de elite, que podia mandar e desmandar nas áreas operacionais internas dos Correios no estado do Pará.

Com essa valorização interna para os ocupantes dos cargos internos e de confiança, os quais se sentiam valorizados, que, segundo um de meus entrevistados, ele se sentia uma espécie de burguês, e que neste mesmo período surgiu o talão de cheque, sob a Lei nº 7.357, de 2 de setembro de 1985. Inclusive ele recebeu um codinome interno nos Correios do Pará, como “Rei do Cheque”, pois sempre andava pela cidade de Belém do Pará com vários talões de cheques, passando cheques pré-datados para comprar “de um tudo”, desde a banca de bombom até na compra parcelada nas lojas Y. Yamada.

## 8.2- CICLO 02 (DE 1990 A 2002)

O segundo ciclo de Superintendente-Diretor Regional do estado do Pará durou de março de 1990 a abril de 2002, também conhecido como ciclo da luz. Segundo vários entrevistados, este ciclo foi quando os Correios do estado do Pará mais evoluíram como empresa – e foi conduzido por um então jovem de carreira, com formação de administrador postal, indicado pelo então Coronel Jarbas Passarinho, um dos ícones do estado do Pará, durante os anos de chumbo da ditadura, e um dos principais articuladores do golpe de 1964. Foi convocado pelo então Ministro da infraestrutura, Ozires Silva, que também era militar e fundador da Embraer. Este jovem administrador era também uma grade negociador, mesmo com ligações dentro do regime militar à época, era um grande lobista, capaz de circular entre a vasta oligarquia que havia no Congresso Nacional. Com princípios democráticos aguçados e comprovadamente de direita, sempre foi ligado a grandes partidos políticos, como MDB, PDS, PPR, PTB, PSDB, PP, Democratas, PL, entre outros.

Segundo um dos entrevistados, a relação entre a Diretora do primeiro ciclo em relação ao jovem gestor não era muita amistosa, tanto que no início dos anos de 1980 a então diretora Regional tentou demiti-lo, fazendo com que o jovem gestor pedisse transferência para o estado de Pernambuco, onde, através das ligações políticas com o então Ministro da Previdência Social do Brasil, Jarbas Passarinho, que foi também governador do estado do Pará, e em conjunto com o Ministro da Infraestrutura, Ozires Silva, fizeram *lobby* diante do novo governo, que havia surgido na pós-redemocratização do país. Com a vitória de Collor de Mello para Presidente do Brasil, o jovem administrador retorna do estado de Pernambuco para o estado do Pará, para assumir como o novo Diretor Regional, intuído de ser o líder dos Correios na Região Norte, no período de redemocratização do país.

Neste ciclo, o Estado do Pará evoluiu administrativamente, logisticamente e começou a se referenciar para todo o país. Para os funcionários que foram entrevistados, por unanimidade em citar várias obras que foram importantes na evolução dos Correios no estado do Pará, tais como: o novo diretor regional iniciou o seu mandato com a reforma de todos os prédios próprios dos Correios, com a reforma e ampliação do Centro Operacional dos Correios da Avenida Senador Lemos; aquisição e criação do Complexo de Ananindeua, antiga companhia Severauto; aquisição de várias agências e em grandes polos no interior do estado do Pará, como Santarém, Castanhal e Marabá; aquisição do Centro de Treinamento de Benfica. Obras e aquisições importantes até os dias atuais.

Esta revolução não foi somente predial; a revolução tecnológica foi crucial num estado gigantesco como é o Pará. A revolução tecnológica perpassa até mesmo na evolução dos computadores, pois os Correios no estado do Pará foi uma empresa que acompanhou e acompanha até hoje as evoluções tecnológicas. Mesmo com tanta evolução como empresa, o sentimento de pertencimento a uma classe elitizada, fazia com que a sensação de desigualdade dentro da empresa continuasse, como se houvesse duas empresas – a dos técnicos e a dos que lidavam diretamente com o público. Inclusive, apesar da fundação do SINCORT Pará no dia 3 de outubro de 1988, também foi incentivada pelo Diretor Regional a fundação da Associação dos Profissionais dos Correios (ADCAP), que foi fundada em dezembro de 1986, na cidade de São Paulo, congregando inicialmente os diplomados no Curso de Administração Postal. Com a criação da ADCAP Pará, fica institucionalizada a tal separação entre classes, onde uma das principais atividades Adcapianas no estado do Pará era a busca por cargos no segundo e terceiro escalões da Diretoria Regional do Estado do Pará.

Como já percebemos, o Diretor Regional da época conseguiu passar de uma legislação para outra, ou seja, que sua influência política ao nível nacional se consolidou, a transição entre Ministros se deu de ACM para Ozires Silva, ou melhor, do governo José Sarney, de 1985 a 1990, para o governo Collor de Mello, de 1990 até o seu impeachment. O processo de impeachment de Fernando Collor transcorreu no final de 1992 e foi o terceiro processo de impeachment do Brasil, resultando no afastamento definitivo de Fernando Collor de Mello do cargo de presidente da república.

Neste mesmo governo, o Diretor Regional dos Correios se manteve no poder, na Diretoria Regional do Pará, que ainda era o Ministério da Infraestrutura, passou pelas administrações dos ministros Eduardo de Freitas Teixeira (Escolha técnica e ex-Presidente da Petrobras) e João Eduardo Cerdeira de Santana (PMDB). No final do mandato de Collor, o Ministério da Infraestrutura passa a ser Ministério dos Transportes e Comunicações, em abril de 1992, sob essa pasta, o Ministro Affonso Camargo Neto (PSDB) e o Jovem Diretor agora não mais inexperiente, consegue se manter como Diretor Regional.

Na intenção de manter uma boa administração, o Ministro Hugo Napoleão do Rego Neto (PDS), do novo governo do Presidente Itamar Augusto Cautiero Franco (MDB), que surgiu no ano de 1992 a 1995, decidiu manter quase todos os Diretores Regionais do Brasil, dentre estes o jovem e experiente administrador, passos seguidos pelo sucessor da cadeira de Ministro, Djalma Bastos de Moraes, que era um professor, militar e engenheiro de telecomunicações brasileiro. Já na transição para o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que teve como ministros o então líder do PSDB Sérgio Mota, engenheiro, empresário, jornalista e político brasileiro filiado ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), sem dar muita importância para a condução dos

Correios é o político da célebre frase, já citada anteriormente “Pois é, ninguém sabe nem o nome do sujeito”, referindo-se ao cargo de presidente dos Correios à época em que ele era ministro. Mesmo com grandes problemas na administração devido à forma de como o Governo Federal coloca os Correios no rumo da privatização.

Correios demitem 153 por "excessos". A diretoria dos Correios demitiu ontem 153 funcionários que participam da greve que já dura 12 dias úteis. Em nota distribuída à imprensa a direção da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) informa que os funcionários foram demitidos "por justa causa, pelos excessos cometidos e devidamente comprovados durante a greve" (Folha de São Paulo, em 18 de setembro de 1997).

Ao chegar o fim da greve, que durou 22 dias e apesar da demissão do Diretor Nacional do Correios à época, logo no ano seguinte Sergio Motta nomeou Egydio Bianchi para a presidência da ECT, visando à reestruturação da estatal. Mesmo com estas mudanças, a Direção Regional dos Correios no Pará foi mantida, mesmo com os desgastes diante das categorias de base.

Após a saída de Sérgio Mota, em 1998 veio a nomeação de Luiz Carlos Mendonça de Barros, engenheiro e economista brasileiro, ex-presidente do BNDES. Outra nomeação com o intuito de seguir as orientações do Presidente da República na busca pela privatização, manteve-se por pouco tempo no cargo, não durou nem um ano. Mesmo assim, foi mantido no cargo o jovem e experiente administrador, que agora já não está tão jovem, mas se torna um grande especialista na gestão de Correios, inclusive abrindo portas para possíveis transferências para outras Regionais do país.

João Pimenta da Veiga Filho (PSDB) foi o penúltimo Ministro das Comunicações, que ficou no cargo de 1999 a 2002, também manteve o Diretor Regional dos Correios, porém, o Diretor Regional perde força diante novas figuras políticas que surgiram no Pará, uma delas foi o servidor paraense que ajudou a criar o Correio Híbrido a nível nacional.

### 8.3 - CICLO 03 (DE 2002 A 2004)

Juarez Martinho Quadros do Nascimento (PFL), ligado ao ex-governador do estado do Pará, Alcaid Nunes, ambos advindos do regime militar, com indicação do Presidente, torna-se o último Ministro das Comunicações da era FHC. O então Ministro Juarez Marinho resolve nomear o seu conterrâneo e afilhado político como Diretor Regional dos Correios do estado do Pará, acabando-se com mais de uma década de supremacia na Regional do Estado do Pará, quando iniciou o antigo Diretor Regional, meio que colocou a sua sucessora no

ostracismo, a ponto da ex-diretora sair dos Correios com medo de represália, o que não foi diferente, desta vez, com o antigo Diretor Regional, que foi transferido para o estado do Rio de Janeiro, onde posteriormente acabou sendo indicado para Diretor Regional. Este ostracismo diante de ex-diretores se tornou uma regra em anos subsequentes, ora sendo transferidos para outro estado, ora sendo colocado em cargos irrelevantes dentro da Diretoria Regional dos Correios, ou ainda, a perda da função de confiança, levando os ex-diretores aos seus respectivos cargos de origem.

Neste ciclo, também como os dois ciclos anteriores, foi dado grande prestígio aos funcionários administrativos, com resquícios do regime militar, a tal isonomia era caso de luta sindical. Enquanto a base cresce e se organiza, os Correios começam a enfraquecer internamente. Com o advento das empresas contratadas e terceirizadas, cresce o número de reclamações sobre a qualidade dos serviços postais, fazendo com que a ideia de privatização do Governo FHC ganhe força.

#### 8.4 - CICLO 04 (DE 2004 A 2005)

Com a eleição do Presidente Lula, em 2002, o seu primeiro Ministro das Comunicações, Miro Teixeira (PDT), mantém o último Diretor Regional do governo FHC, mas por pouco tempo, demonstrando que os Correios entraram numa época de muitas movimentações e instabilidades. Em busca da tal governabilidade o governo federal começa a utilizar os Correios como moeda de troca.

#### 8.5 - CICLO 05 (DE 2005 A 2005).

Neste ciclo, até que o partido dos Trabalhadores (PT) tenta emplacar um de seus filiados políticos, através do seu segundo Ministro Eunício Oliveira (MDB), um servidor de carreira como Diretor Regional com princípios esquerdistas, ligado ao partido. Este diretor pediu licença do cargo de vereador de uma cidade ribeirinha próxima a capital, Belém do Pará. Um dos entrevistados relatou que a mudança de diretor trouxe vários sindicalistas ligados ao Sindicato dos Correios (SINCORT) para assumir os cargos de decisões e de confiança, inclusive Diretores que se licenciaram para assumir cargos de segundo e terceiro escalões no âmbito da Diretoria Regional. Porém, como os Correios entraram em uma época de recessão e dificuldades

operacionais, a falta de experiência administrativa da gestão, além dos aliados com os interesses do MDB no Pará. Em meados do ano de 2005, o então ministro Eunício Oliveira resolve trocar o Diretor Regional e nomear um de seus apadrinhados para o cargo.

Com isso, volta a influência do MDB na Diretoria Regional, principalmente da família Barbalho, que sempre utilizou os correios como meio de divulgação dos seus mandatos. Com isso, foi nomeado como Diretor Regional um funcionário de carreira, que estava em outro órgão, no intuito de afastar todos os sindicalistas da gestão, além de continuar o processo de privatização dos Correios. Isso inicia uma forte disputa entre o Sindicato e a direção dos Correios, que acabou sendo um dos piores gestores dos Correios na Região Norte, envolvido em vários casos de corrupção dentro dos Correios, tanto local quanto a nível federal.

#### 8.6 - CICLO 06 (DE 2005 A 2010)

Com a mudança do Ministério das Comunicações, assumiu o jornalista Hélio Calixto da Costa. Aqui começa os verdadeiros anos de chumbo dos Correios no estado do Pará, apesar de estarmos em uma democracia, apesar de os Correios estarem passando por um momento produtivo, estável e lucrativo, o servidor de carreira que assumiu a Diretoria Regional, adotou uma forma de gestão que o isolou em seu gabinete. Segundo vários entrevistados, o gestor tinha como característica o narcisismo. Como não gostava de ser contestado, os funcionários do segundo escalão que mantiveram o espírito do regime militar, ganharam força dentro da Diretoria Regional dos Correios no estado do Pará. Brasília começa um processo de centralização das demandas e, com isso, vários cargos de segundo escalão começaram a migrar para outros estados. Nessa mesma época, vários funcionários foram demitidos, inclusive ex-diretores do sindicato que assumiram cargos nos anos anteriores. Depois da grande greve de 1997, este foi um dos períodos onde mais os trabalhadores de base foram perseguidos. Neste ciclo, vários foram demitidos, entre sindicalistas e funcionários de carreira, inclusive cortaram na própria carne; e entre os que foram demitidos, vários funcionários eram ligados diretamente à gestão do Diretor Regional.

Hélio Costa passa o Ministério das Comunicações para José Artur Filardi Leite (MDB). As políticas dentro da empresa continuam as mesmas e o Diretor Regional consegue se manter no cargo, mesmo sem qualquer diálogo com a base. O processo de sucateamento da empresa era claro, pois não se gastava quase nada em investimento, seja em computadores, veículos ou conservação

predial, que estavam com demandas reduzidas, além de começar uma espécie de esvaziamento dos cargos de segundo e terceiro escalões na Diretoria Regional do estado do Pará. O Setor de Recursos Humanos (RH), que era tão forte no estado, passa a ser comandado pelo estado de Mato Grosso; o ambulatório médico da central dos Correios foi fechado. Várias unidades da capital também foram fechadas, tais como os Centros de Distribuição de Cartas de Nazaré e do Jurunas.

#### 8.7 - CICLO 07 (DE 2011 A 2015)

Neste ciclo, com a eleição de Dilma Rousseff houve uma tentativa de retomada do partido dos Trabalhadores (PT). Assumiu o Ministério das Comunicações Paulo Bernardo Silva (PT) e com a indicação de um filiado do Partido para Diretor dos Correios no estado do Pará. Neste período, segundo as entrevistas, vários empregados foram bem claros quando colocam que o modo petista foi ativado nos Correios do estado do Pará, com muitas reuniões e discussões sobre gestão. Houve uma grande conscientização, em que o setor de educação era primordial na condução das novas diretrizes impostas pelo governo federal. Contudo, o desafio era grande, devido a um longo período de sucateamento da empresa e o risco real da privatização, que, mesmo adormecida no governo de Lula, sempre foi uma ameaça aos funcionários dos Correios como um todo.

Com a troca do Ministro das Comunicações, assumindo então Ricardo José Ribeiro Berzoini (PT), o modo petista foi mantido, a gestão no estado do Pará cresce em larga escala; prédios são reformados, houve uma grande aquisição de veículos e computadores, entre outras ações de governo direcionadas para o ambiente de melhorias internas nos Correios.

No entanto, com a possibilidade do Impeachment de Dilma Rouseff, houve uma verdadeira destruição e o Golpe de 2016 trouxe essa realidade da privatização de volta, e com ela começa o maior período de instabilidade dentro dos Correios do estado do Pará. No final de seu mandato, Dilma opta pelo Ministro André Peixoto Figueiredo Lima, cearense, filiado ao PDT. Neste mesmo período, foi nomeado como Presidente Nacional dos Correios o ex-deputado paraense Giovanni Corrêa Queiroz. Mesmo dentro de um governo de coalizão de esquerda, aqui no Pará houve uma competição interna para definir quem assumiria a Direção Regional, tanto que neste período houve dois gestores que se revezaram no poder. Apesar de um deles incentivar a criação de agências comunitárias, o outro era claro pelo fechamento de agências que davam prejuízos para a empresa.

## 8.8 - CICLO 08 (DE 2016 A 2019)

Como Michel Temer já havia assumido presidência da República em março de 2016, exercendo interinamente o cargo há pouco mais de três meses, cuja posse só ocorreu após o processo de impeachment de Dilma Rousseff ser concluído. A posse de Michel Temer como Presidente da República Federativa do Brasil, de fato, só aconteceu no dia 31 de agosto de 2016. Com isso, a instabilidade continuava nos Correios do estado do Pará, a ponto de o primeiro gestor dos Correios no estado do Pará, no último ciclo do Ministro das Comunicações do Governo Dilma, retornasse ao poder. Mesmo André Peixoto Figueiredo Lima (PDT) não sendo o Ministro das Comunicações, manteve influência sobre o órgão e, com isso, ocorre um fato inédito na Direção Regional dos Correios no estado do Pará – o retorno de um ex-diretor ao poder.

Mesmo com a mudança de nome do Ministério das Comunicações para Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), sob o comando do experiente político Gilberto Kassab, que atualmente é o presidente nacional do PSD, mas já havia passado por outros partidos como o DEM, ao qual era filiado desde 1995, passou também pelo PSDB e PPS. Nesse contexto, segundo um dos entrevistados afirma que, neste ciclo, além de um movimento da direita em assumir a Direção Estadual dos Correios, que passa a ser chamada de Superintendência Regional, houve uma disputa interna nos Correios do estado do Pará na condução da gestão, ora parecia que todos estavam juntos na busca de soluções, ora parecia que estavam se digladiando na busca de uma fórmula para governar. Tudo isso, impondo aos petistas uma forma de ostracismo.

Com tanta instabilidade política, com a volta forte do modelo de privatizações, que agora fazia parte do plano de governo de Michel Temer, aqui no estado do Pará se inicia uma série de fechamentos de agências próprias e as primeiras agências a serem fechadas foram as Agências de Correios do bairro do Guamá, Agência dos Correios de São Brás e a Agência Franqueada de Belém, que ficava no prédio da avenida Senador Lemos.

Já quase no fim do mandato de Kassab, assume na Superintendência Estadual dos Correios no estado do Pará um gestor ultradireitista e continua com as principais ideias de sucatear a empresa a ponto de colocar a sobrevivência dos Correios no estado em cheque. Como à época, segundo um de nossos entrevistados, todas as demandas do Superintendente Estadual eram boicotadas pelos próprios assessores mais próximos. No campo da política se percebia um afastamento dos princípios da empresa. A empresa, na busca pela sobrevivência financeira, passa a ter um olhar como empresa privada, que neste momento aqui no estado começa a dar muitos prejuízos, mesmo com o aumento das compras pela internet.



## 8.9 - CICLO 09 (DE 2019 A 2021).

Começa a era Bolsonaro, no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), fica sob o comando do ex-astronauta Marcos Cesar Pontes (PSL). Com a conturbada condução da Superintendência Estadual do Estado do Pará nas últimas cinco administrações, o então Presidente dos Correios convocado por Jair Bolsonaro, que foi o General Juarez de Paula Cunha, militar da reserva, chega nos correios com a missão de discutir junto à sociedade a privatização dos Correios. Nesse intuito, uma de suas tarefas foi anunciar que um gestor de fora da Superintendência Estadual dos Correios iria comandar a empresa, uma espécie de interventor.

Ao assumir a Superintendência Estadual do Estado do Pará, o gestor recém-nomeado mantém abordagens semelhantes às adotadas pelos antecessores. A privatização dos Correios ganha força nesta gestão, através de dois projetos de lei: um de Eduardo Bolsonaro (PSL), PL 7488/2017; e o outro do próprio presidente Bolsonaro, o PL 591/221, que o Presidente da República entregou pessoalmente o projeto de lei para o Congresso Nacional. Quando a Câmara dos Deputados aprova, no dia 5 de agosto de 2021, o projeto de Lei 591/21, do Poder Executivo, que autoriza a exploração pela iniciativa privada de todos os serviços postais. A proposta estabelece as condições para a desestatização da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e remete a regulação do setor à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Com isso, só falta a aprovação do Congresso e a autorização do Presidente da República.

Nesse contexto, e ao chegar a Belém do Pará o novo Superintendência Estadual, este se isola em seu gabinete, na Central dos Correios em Belém e compõe um gabinete de guerra, para controlar todos os setores dos Correios do estado, adotando todas as práticas no rumo da privatização e, assim, fortalecendo o sucateamento da empresa, principalmente na redução de gastos, no fechamento de agências que não dão lucro, principalmente no interior do estado do Pará. Tais medidas impactam até o Sindicato dos Correios no Estado do Pará (SINCORT/Pará), porém, à medida que mais pressionava o sindicato era a reforma sindical, implementada a nível nacional, quanto todos os diretores sindicais tiveram que retornar à base, fazendo com que o sindicato ficasse com apenas um diretor liberado para defender toda uma categoria.

Com problemas em todas as instalações dos Correios no Pará, o superintendente tenta administrar o caos, sem contar com a Pandemia da COVID-19. Na ocasião, todas as agências tinham problemas prediais, contratos foram perdidos, tais como limpeza, segurança e manutenção de veículos. Começa até faltar água mineral para os funcionários.

O mais impressionante, que, segundo a maioria dos entrevistados comentaram, é que não conhecem e nem sabem que é o novo superintendente estadual dos Correios do estado do Pará, o qual, sem dúvida, foi o prior gestor que já passou pelo estado. Vejam o que um dos entrevistados, carteiro, relatou sobre o superintendente:

Meu caro, com toda certeza, se esse cara passasse do meu lado aqui dentro da empresa, em alguma visita, não conseguiria identificá-lo, pois não tem nem uma foto dele na mídia, muito menos dentro dos Correios, lembrando que existe o “primeira hora”, que sempre fazem matérias internas dos Correios, nem lá eu vi uma foto desse cara.<sup>14</sup>

Como ficou claro, o gestor advindo do Distrito Federal, mesmo sendo paraense de nascimento, veio para cumprir a tarefa determinada pelo Governo Federal. Com a mesma ideologia bolsonarista, baseada nos pensamentos do escritor Olavo de Carvalho, o atual gestor demonstra que concorda com a retórica de defesa da família, do patriotismo, do conservadorismo, do autoritarismo, de elementos neofascistas, do anticomunismo, do negacionismo científico, do porte de armas, da rejeição aos direitos humanos e da aversão à esquerda política, bem como pelo culto à figura de Jair Bolsonaro, frequentemente chamado de "mito".

---

<sup>14</sup> Willian Castro, Diretor de Anistia Nacional da Federação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Correios e Telégrafos e Similares (FENTEECT) e diretor sindical de relações intersindicais do Sindicato dos Correios no estado do Pará (SINCORT). Depoimento autorizado pelo entrevistado.

## 9 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao chegar nesta fase dos nossos estudos, constatamos a certeza que devemos ir mais a fundo neste tema, pois a importância deste estudo ficou clara que a política, a história e a instituição Correios são de alguma forma o entrelaçamento não só da redemocratização do Brasil, mas, de alguma forma, prova de soberania nacional é fundamental para o país. Que um Correio público garanta a qualidade da informação e, com ela, o direito do cidadão como uma peça fundamental na hegemonia do Brasil.

Os Correios são uma peça fundamental para a soberania e o desenvolvimento de um país. Assim como o exército protege a nação contra os inimigos em um campo de batalha, os Correios asseguram que a informação seja distribuída de forma eficiente e segura em todo o território nacional e além de suas fronteiras. A importância da informação para um país é inegável. Ela é a base para a tomada de decisões políticas, econômicas e sociais. Além disso, é por meio da informação que os cidadãos têm acesso a direitos, serviços, produtos e oportunidades. Portanto, garantir o fluxo de informações é vital para o funcionamento de uma sociedade democrática e para o desenvolvimento sustentável de um país. Os Correios desempenham um papel estratégico nesse sentido. Eles são responsáveis por conectar e unificar todas as regiões de um país, permitindo a troca de informações, documentos e mercadorias de forma rápida e eficiente.

A importância da informação para um país é indiscutível. Ela é responsável por impulsionar o desenvolvimento econômico, fortalecer o sistema democrático, promover a inclusão social e facilitar a troca de conhecimentos entre os indivíduos. Os Correios têm um papel central nesse contexto, pois possibilitam o acesso universal à informação. Por meio de seus serviços de entrega, eles garantem que cidadãos de todas as regiões, mesmo as mais remotas, tenham acesso a correspondências e encomendas, promovendo assim a integração do país e o fortalecimento da sua soberania nacional.

Os Correios são responsáveis por um dos maiores sistemas de distribuição postal do mundo. E isso significa que eles desempenham um papel fundamental no fornecimento de informações essenciais para o funcionamento adequado de uma nação. Um dos principais pilares da soberania de um país é a segurança da comunicação interna. Os Correios, como uma instituição estatal, têm a responsabilidade de garantir o sigilo e a confiabilidade das correspondências. Eles utilizam técnicas avançadas de rastreamento e segurança para garantir que as informações transmitidas pelas cartas sejam protegidas de qualquer forma de interceptação ou violação de privacidade.

Além disso, os Correios desempenham um papel crucial na distribuição de informações e produtos por todo o território nacional. Eles são responsáveis pelo transporte e entrega de documentos, encomendas, revistas, jornais e demais itens que contêm informações importantes para a população.

Podemos dizer que os Correios são como um exército, protegendo a soberania nacional através da disseminação de informações e garantindo que o fluxo de comunicação esteja sempre dinâmico e seguro. Assim como o exército defende um país contra inimigos em um campo de batalha, os Correios são responsáveis por garantir que a informação flua de maneira segura, eficiente e democrática.

Nosso estudo demonstra toda a metodologia adotada pelos Correios na aplicação das políticas públicas emanadas do Ministério das Comunicações ao nível de Brasil, em particular na Região Norte do país, onde o estado do Pará torna-se referência pelas características regionais e de desafio territorial, ou melhor, de desafio continental pela sua extensão. A logística de guerra adotada diariamente pelos correios no Norte do Brasil demonstra como a democracia pode e deve ser usada como padrão na efetivação das políticas públicas do governo federal.

Ao demonstrar a importância dos Correios para o Brasil, podemos entrar no que chamo de legitimidade de atuação na aplicação das políticas públicas ao nível nacional. Como demonstrado no nosso estudo, os Correios, para seguir as diretrizes dos governos, estrutura-se a partir da indicação da escolha do Ministro das Comunicações, que na maioria das vezes, com caráter político, nomeia-se o Presidente Nacional dos Correios, que, pela própria constituição, não necessita ser um funcionário público de carreira dos Correios, inclusive em algumas vezes não necessita ter todos os requisitos necessários para o cargo. Neste caso, tivemos a preocupação de provar que esta escolha está diretamente ligada ao Presidente, que tem a prerrogativa de organizar a instituição a partir de um plano de governo, quase sempre dialogado antes da sua eleição.

Ao Presidente da República, ao Ministro das Comunicações, como demonstrado, cabe a livre escolha de seus comandados, a partir da legitimidade da democracia brasileira e a garantia da Constituição de 1988. Todavia, após a escolha do ministro do Presidente dos Correios, este tem um desafio de conduzir a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos de maneira técnica e tendo que se adequar a uma série de regras, onde a principal seria de que apenas poucos assessores podem ser de fora dos quadros dos Correios, e que todos os Diretores Regionais/Superintendentes Estaduais têm que pertencer ao quadro técnico da instituição, e têm que alcançar um nível de conhecimento pessoal comprovado através de métodos internos do próprio

Correios, levando em consideração a universidade dos Correios, como um dos principais métodos de avaliação dos conhecimentos dos funcionários da empresa.

Todavia, mesmo que os Diretores Regionais/Superintendentes Estaduais sejam técnicos dos quadros dos Correios, sempre são levadas em consideração as ligações políticas tanto a nível de governo federal quanto as ligações com os governos estaduais e, em alguns casos, com governos municipais. Com isso, os Diretores Regionais/Superintendentes Estaduais têm a responsabilidade em manter o diálogo entre os entes federativos, sem deixar de lado a capacidade de produção da empresa, tentando manter um equilíbrio entre receita e despesa.

Os Correios sempre tiveram como meta a Lucratividade. A partir da Constituição de 1988, os Correios vêm mantendo um padrão de eficiência aceitável ao nível das dificuldades apresentadas, e que o Brasil vem enfrentando ao nível Mundial. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, os Correios começam a sofrer com a possibilidade de privatização – e isso tem muito a ver com o nível de corrupção que os próprios correios sofrem pelos seus próprios políticos que indicam e corrompem os seus próprios indicados a partir de um ciclo vicioso que vigora desde o período colonial, como demonstrado na própria carta de Caminha ao Rei de Portugal.

Por fim, demonstramos que os Correios é um órgão essencial para o estado do Pará, onde colocamos que cada um dos Diretores Regionais/Superintendentes Estaduais, com suas características pessoais de liderança e personalidade, tenta colocar um método de integrar a região, uns com mais tempo de gestão devido à facilidade de se articularem no mundo político, outros com curta duração nos cargos, devido também à grande instabilidade de governos durante este curto período democrático vivido após a redemocratização do Brasil.

Para finalizar, avaliamos que este estudo, mesmo sendo uma grande introdução sobre a instituição Correios, pensamos que podemos contribuir melhor na visão das políticas públicas de governo emanadas pelo Ministério das Comunicações, tendo um olhar inverso desta vez, não de cima para baixo. Talvez olhar do final da política pública aplicada nos municípios e lugares mais distantes e, lógico, do estado do Pará, perpassando pela estrutura regional dos Correios do estado do Pará, buscando e tentando obter a noção do caráter político e da politicagem adotadas pelos servidores públicos na condução de sua gestão, na vontade de dialogar com alguns dos Diretores Regionais/Superintendentes Estaduais.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGÊNCIA SENADO. **Funcionários dos Correios pagam pelo prejuízo causado pela má gestão do fundo Postalís, afirmam debatedores**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/08/06/funcionarios-dos-correios-pagam-pelo-prejuizo-causado-pela-ma-gestao-do-fundo-postalis-afirmam-debatedores>. Acesso em: 18 out. 2023.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 291-321, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARROS NETO, João Pinheiro de. **Administração Pública no Brasil**: uma breve história dos correios. São Paulo: Annablume, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo. Ed. Saraiva, 1992, v.III t.III.

BASTOS, Pedro P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Org.) **A era Vargas**. São Paulo: EDUNESP, 2012.

BOBBIO. Norberto, **O futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGA, Hilda Maria Cordeiro Barroso. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos de investigação, elaboração de trabalhos acadêmicos e publicações científicas. São Paulo: Laços, 2015. p. 101-108.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). 20 jan. 2022.

BRASIL DE FATO. **Muito além de cartas**: entenda a importância dos Correios no interior do país. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/14/muito-alem-de-cartas-entenda-a-importancia-dos-correios-no-interior-do-pais>. Acesso em 18 out. 2023.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel; BELLUZZO, Luiz. G. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Campinas: EDUNICAMP, 1998. v.1. p. 161-184.

CARDOSO, André Luis Rabel; MARENCO, André. Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 360-380, maio-jun. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008. Cap. 4.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CASTRO, C. de M. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

CHIAVENATO, Idalberto. **Comportamento organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Campos, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

CNN Brasil. **Gigante, deficitária e pública: assim como Correios, americana USPS é estatal**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/gigante-deficitaria-e-publica-assim-como-correios-americana-usps-e-estatal/>. Acesso em: 20 out. 2023.

CORREIOS. **Governança Corporativa - Correios**. Disponível em: <https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/transparencia-e-governanca/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em: 20 out 2023.

COSTA, Frederico José Lustosa da; COSTA, Elza Marinho Lustosa da; BORTONI, Elaine. Fontes para a nova história da administração pública brasileira. In: Encontro da ANPAD, 38. 2014. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2014. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB663.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB663.pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e representação política no Brasil**: uma análise das eleições presidenciais (1989-2002). Porto Alegre: Sulina, 2007. v. 1. 286p.

COULANGES. Numa-Denys Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Edameris, 1961.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: EDUNB, 2001.

DRAIBE, Sonia. **Especificidades do WelfareState brasileiro**. Brasília, DF: Cepal, 1989.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição e as alternativas da industrialização brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 11-55.

ECO, Umberto. **Como se Faz uma Tese**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1985.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; FIGUEIREDO, Marcus. **O plebiscito e as formas de governo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

FILATÉLICA Esperanto. **A História dos Correios no mundo**. Disponível em: <https://www.filatelicaesperanto.com.br/historia-dos-correios-no-mundo-1-5>. Acesso em: 19 out.2023.

FUNARI, Pedro Paulo. **Grécia e Roma**. São Paulo: Contexto, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia**. Antiguidade Clássica I. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1972.

Hotcourses Brasil. **Como funcionam os correios nos Estados Unidos?** Disponível em: <https://www.hotcourses.com.br/study-in-usa/once-you-arrive/como-usar-correio-eua/>. Acesso em: 20 out 2023.

JUDICE, Renata Azzi. **Cargos comissionados no âmbito do poder executivo: suas bases legais e suas consequências no clima organizacional**. 2018. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2018.

KERSTENETZKY, Celia L.; KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de Bem-Estar Social) como Ator do Desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 581-615, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21842571001>. Acesso em: 6 jun. 202

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo:Brasiliense, 1982. p. 27-91.

LOPES, André Vaz; VIEIRA, Diego Mota. Nomeações para cargos comissionados e grupos de interesse: usos, motivações e desafios retratados em pesquisas recentes. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 439-462, maio-ago. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/d9zvtG4KGYZm9Hs4fHSCjTJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 out. 2023.

LOPEZ, Félix Garcia. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Nota Técnica, 16).

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada ao Setor Público Brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MATTOS, Fernando; BASTOS, Pedro P.; BARONE, Ricardo. **As reformas estruturais promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos**. Campinas: Unicamp, 2015. (Texto para Discussão, 254). Disponível em: <https://goo.gl/yWgnH3>. Acesso em: 4 mar. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.



MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de Pessoal no Serviço Público: procedimentos, restrições e controles**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 176 p.

ONU News. Perspectiva Global Reportagens Humanas. **Correios no mundo realizam ajustes para enfrentar novo coronavírus**. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/04/1711842>. Acesso em: 19 out. 2023.

PACHECO, Regina Silvia. Critérios de nomeação para cargos de direção. **Desigualdade & Diversidade** – Dossiê Especial, v. 5, p. 21-30, 2011.

PARSNEAU, Kevin. Politicizing Priority Departments: Presidential priorities and subcabinet Experience and loyalty. **American Politics Research**, v. 41, n. 3, p. 443-470, 2013.

POCHMANN, Marcio; NOZAKI, William. **A sociedade brasileira entre valores modernos e valores mercantis**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 10 abr. 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2017/04/10/a-sociedade-brasileira-entre-valores-modernos-e-valores-mercantis/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PRIM, Fernanda Fernandes; GIOVANINI, Adilson; REITER, Denise; MARTINS, Diego Alexandre. Meritocracia e ocupação de cargos comissionados: uma análise inicial para os municípios brasileiros. *In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*, 9. 2022, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SBAPB, 2022. Disponível em: <https://sbap.org.br/>. Acesso em: 19 out. 2023.

RIBEIRO JR, Wilson Alves, **A Grécia antes dos gregos**. São Carlos: NetHistória, 2005.

ROCHA, Manoel Ison Cordeiro. Estado e Governo: diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. **Revista Uniara**, n. 21/22, p. 140-145, 2008/2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. Cap. 1.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA DURÁN, Francisco. Presente y futuro: principales elementos del sistema de alta dirección pública bajo una perspectiva histórica. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD*, 13. 2013. Montevideo. **Anais ...** Montevideo: CLAD, 2013.

SILVA, Allan Gustavo Freire da; MOTA, Leonardo de Araújo; DORNELAS, Carina Seixas Maia; LACERDA, Alecksandra Vieira de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan.-abr. 2017.

SKIDMORE, Thomas. **Uma história do Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

TAVARES, Maria C.; BELLUZZO, Luiz G. Notas sobre o processo de industrialização recente no Brasil. *In*: BELLUZZO, L.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Campinas: Unicamp, 1998. v.1p. 139-160.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes. O sistema postal brasileiro em transformação: propostas e mudanças na regulação do mercado e na reestruturação do modelo organizacional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (1994-2011). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p.1355-1380, nov./dez. 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 3. ed. São Paulo: Itália, 1987.

TOZONI-REIS, Marília Freitas de Campos. **Metodologia da Pesquisa**. Curitiba: IESDE, 2009. p. 71-81.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

#### **SITES CONSULTADOS:**

<http://www4.pucsp.br/neils/downloads/05-Danilo%20Enrico%20Martuscelli.pdf>

<https://adcap.org.br/index.php/institucional/historico/>

<https://portal.stf.jus.br/textos/>

<https://www.alepa.pa.gov.br/noticia/1949/>

<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML>

<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos/cartilha-valores-dos-correios.pdf>

<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/relatorios/relatorios-empresarias/arquivo/relatorio-empresarial-2001/>

<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/carta-anual-de-politicas-publicas-e-governanca-corporativa/arquivo>

<https://www.correios.com.br/aceso-a-informacao/transparencia-e-governanca/governanca/governanca-corporativa>

<https://www.correios.com.br/sobre-os-correios/sustentabilidade/vertente-social/outros-projetos-de-ambito-nacional>

<https://www.instituto-camoes.pt/>

<https://www.marcelo.sabbatini.com/como-encontrar-problemas-pesquisa-cinco-passos/>

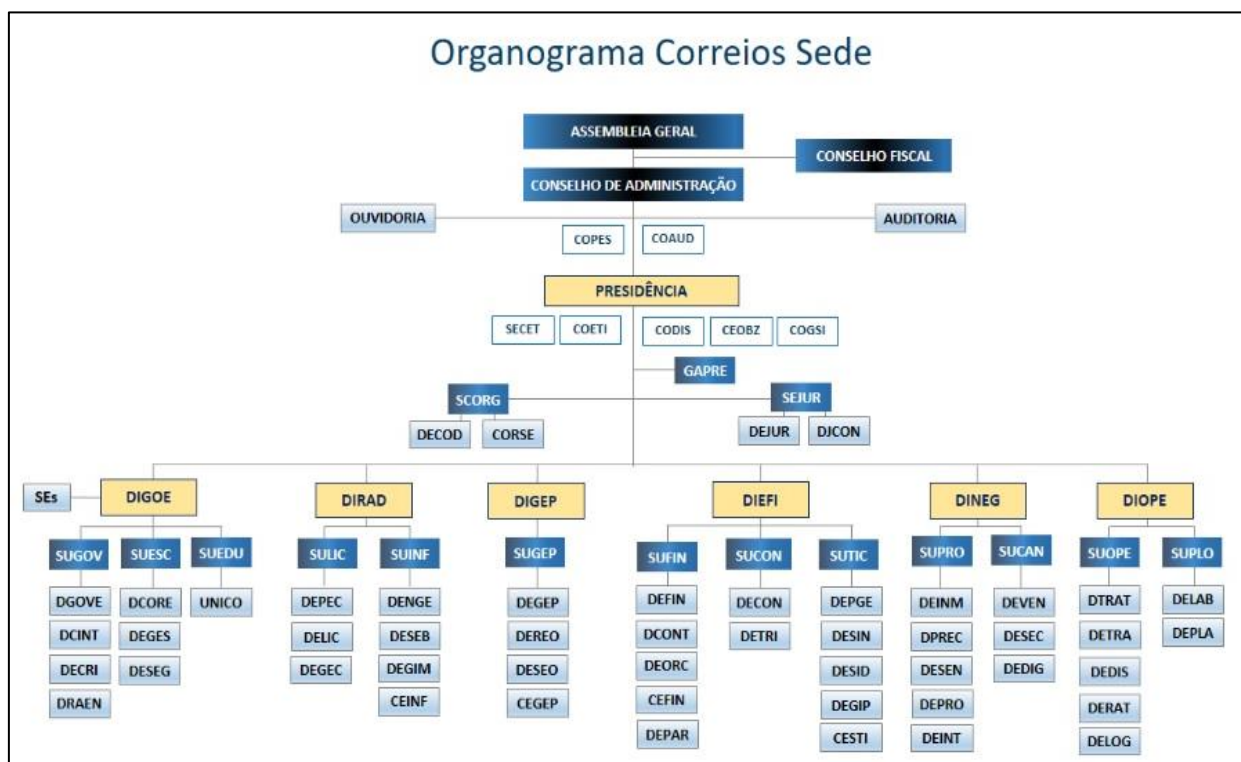
<https://www.politize.com.br/nomeacao-de-ministros/>

<https://www.senado.leg.br/comissoes/CPI/RelatorioFinalVol1.pdf>

**ANEXOS**


## ANEXO I

Organograma dos Correios do Brasil, onde aponta a cidade de Brasília como local da Sede dos Correios, onde nosso material de estudo aponta a primeira caixinha da esquerda para a direita, onde estão colocadas todas as SE's Superintendências Estaduais de todos Brasil e dentro desta caixinha em especial esta o Estado do Pará.



## ANEXO II

Quadro de orientação dos Correios referente aos critérios mínimos internos a acesso a função de Superintendente Regional. Segundo o MANPES Modulo 34, Capítulo 2, anexo 3.1. Onde esta subdividida em critérios de carreira tais como: nível escolar, educação (cursos registrados dentro do sistema interno dos Correios), IE. Experiência em gestão dentro e fora dos Correios, desempenho do último ciclo avaliativo completo e tempo em função dentro da empresa.

	<b>MANUAL DE PESSOAL</b>	<b>MÓD: 34</b>
	<b>VIG: 28.08.2019</b>	<b>Cap: 2</b> <b>Anexo: 3 1</b>

**ANEXO 3: REQUISITOS MÍNIMOS DE ACESSO ÀS FUNÇÕES**

1. Todas as funções gerenciais ou técnicas, conforme dispostas abaixo, integram a estrutura de funções da Empresa e se associam à estrutura organizacional oficialmente aprovada pela Diretoria Executiva para cada órgão.

FUNÇÃO	CS/SE	EIXO DE CARREIRA	NIVEL	EDU	IE	AVD (*)	TNF
Analista XIII	CS	Técnica	1	9	54	1	2.244
Chefe Gabinete Presidência	CS	Gerencial	1	9	54	1	2.244
Superintendente Executivo	CS	Gerencial	1	9	54	1	2.244
Diretor Regional	SE	Gerencial	2	7	45	1	1.452

Cursos Obrigatórios		Qtz mínima de cursos a serem realizados no grupo
✓	Ética	1
✓	Conduta Inteira e Disciplinar e Compliance	1

**Pontuação**

	Empregado	Função Alvo
Regra de Três Níveis	Nível 4	Nível 2
EDU (Educação Formal)	9	7
AVD (Avaliação de Desempenho)	1	1
TNF (Tempo de Exercício em Nível de Função)	1437	1452
IE (Indicador de Experiência)	164	45
Cursos Obrigatórios	Concluiu os cursos obrigatórios exigidos	Exigência: cursos obrigatórios concluídos
Consulta Certidão Negativa de Inabilitados - TCU	Não possui impedimento	Exigência: Não constar da relação de responsáveis com inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal

\* Consulta realizada via Web Service do TCU em 05/06/2023 07:44:45

Situação: **INELEGÍVEL**

Clique aqui para ocultar as pontuações

Educação (EDU)    Avaliação de Desempenho (AVD)    Tempo Nível de Função (TNF)    Indicador de Experiência (IE)

Educação Formal		
Curso	Carga Horária	Pontuação
Pós-Graduação	-	6
Cursos dentro/fora dos Correios	877 h/a	3
Total EDU		9

## ANEXO III

Quadro de orientação de análise quantitativa, contendo os presidentes do Brasil, o Ministro das Comunicações e os respectivos Diretores Regionais e/ou Superintendentes do Correios no período de 1985 a 2021.

Nº	Nome	Órgão	Início	Fim		DR/PA ou Superintendente
1		Ministério das Comunicações	Março de 1985	março de 1990	1985-1990	Valglicia Maria Dantas Carneiro
2		Ministério da Infraestrutura	Março de 1990	março de 1991	1991-1992	Waldemir Freire Cardoso
3			Março de 1991	maio de 1991		Waldemir Freire Cardoso
4			Maio de 1991	abril de 1992		Waldemir Freire Cardoso
5		Ministério dos Transportes e Comunicações	Abril de 1992	outubro de 1992		Waldemir Freire Cardoso
6		Ministério das Comunicações	Outubro de 1992	dezembro de 1993	1992-1995	Waldemir Freire Cardoso
7			Dezembro de 1993	janeiro de 1995		Waldemir Freire Cardoso
8			Janeiro de 1995	abril de 1998	1995-2002	Waldemir Freire Cardoso
9			Abril de 1998	novembro de 1998		Waldemir Freire Cardoso
10			Janeiro de 1999	abril de 2002		Waldemir Freire Cardoso
11			Abril de 2002	dezembro de 2002		Agostino Andersen Trindade
12			Janeiro de 2003	janeiro de 2004	2002-2010	Agostino Andersen Trindade
13			Janeiro de 2004	julho de 2005		Raimundo Nonato Pereira Manasses Leon
14			Julho de 2005	30 março de 2010		Carlos Roberto D'ipollito
15			31 de março 2010	31 dezembro 2010		Carlos Roberto D'ipollito
16		1º de janeiro 2011	1º de janeiro 2015	2011 - 2016	Paulo Bezerra de Sales	
17		1º de janeiro 2015	2 de outubro 2015		Paulo Bezerra de Sales	
18		2 de outubro 2015	12 de maio 2016		Marcelo Haroldo Mena Wanderley	
19		Ministério das Comunicações (Extinto)	12 de maio 2016	1º de janeiro 2019	Michel Temer 2016-2017	Joclau Barra Lima Fernando Augusto Alves da Silva
20	Marcos Pontes	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC)	2 de janeiro 2019	30 de março 2022	Jair Messias Bolsonaro 2018-2021	Cristiano Norbak