

ESTADO, ADMINISTRAÇÃO E BUROCRACIA PÚBLICA NO BRASIL (1995-2009)

José Marcos Nayme Novelli*

**Doutor em Ciência Política e professor da UFSCar - Campus Sorocaba*

INTRODUÇÃO¹

A redução da atividade econômica e a da arrecadação do governo federal devido à crise financeira do final de 2008 produziram um intenso debate. Os críticos da política de realização de concursos públicos e de reajustes dos vencimentos das carreiras do Estado brasileiro destacavam o aumento do gasto corrente e, conseqüentemente, a redução do investimento público e das alternativas de combate à crise. Os defensores dessa política afirmavam que o Estado brasileiro é pequeno em relação ao número de servidores públicos por mil habitantes e que o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo em relação ao PIB permaneceu estável. Quase dois anos após, a polêmica continua atual.

Esse debate pode ser inserido em uma discussão mais ampla, qual seja, a da continuidade das políticas adotadas durante os governos Cardoso (1995-2002) pelos governos Lula da Silva (2003-2009). No caso da política macroeconômica, a continuidade é bem clara (Novelli, 2010). Em relação a outras políticas e, mais precisamente, as políticas voltadas à administração pública, há também quem defenda a continuidade².

O objetivo deste texto é investigar se os governos Lula da Silva continuam ou não, total ou parcialmente, as políticas voltadas à administração pública adotadas pelos governos Cardoso. Além desta introdução, o texto está dividido em mais três partes: uma dedicada aos governos Cardoso, outra consagrada aos governos Lula da Silva e uma outra destinada às considerações finais.

¹ Este trabalho foi parcialmente financiado pelo Programa de Apoio ao Docente Recém-Doutor da UFSCar e contou com o auxílio da bolsista Eunice Lie Kashiwagi Tamaki.

² O ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado afirmou que "o governo Lula está continuando a Reforma Gerencial do Estado de 1995" (BRESSER-PEREIRA, 2009).

REFORMA DO ESTADO E GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

A agenda do governo Collor de Mello – combate à inflação, reforma do Estado, abertura da economia e privatização – surgiu como uma das respostas à crise do modelo de desenvolvimento, que se expressou através de uma crise de hegemonia na “Nova República”. O discurso de posse de Fernando Collor de Mello na Presidência da República expõe claramente o diagnóstico da crise e as soluções para superá-la:

É imperativo equilibrado orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. [...] **Reforma do Estado:** para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. [...] O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro. [...] Daí a convicção de que a economia de mercado é a forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são economias abertas as mais eficientes e competitivas. [...] Tornaremos o Brasil uma vez mais, hospitaleiro em relação [ao capital estrangeiro]. [...] Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura [...]. A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta anti-inflacionária (Collor de Mello, 1990:302-306).

O surgimento e a consolidação dessa agenda liberal estão ligados a fatores externos e internos. No plano externo, as mudanças mais gerais na economia mundial e a resposta norte-americana a elas³ e a defesa, pelo governo norte-americano, de uma ordem econômica mundial liberal com vistas a enfrentar os desequilíbrios da sua economia, atingiram em cheio a “Nova República”, que “passou a sofrer pressões crescentes” pela abertura (CRUZ, 1997: 73). No plano interno, uma “postura antiestatista” se desenvolveu no interior do empresariado no final da década de 1970 e se aprofundou na década de 1980, quando a conversão ao “neoliberalismo” se consolidou (DINIZ & BOSCHI, 2004: 128). O fracasso do Plano Cruzado causou a “primeira fratura no consenso desenvolvimentista” (ALMEIDA,

³ Através da “diplomacia do dólar forte”, os Estados Unidos inverteram a sua relação financeira com o mundo tornando-se importador líquido de capital e “estão concentrando esforços no desenvolvimento dos setores de ponta e submetendo a velha indústria à concorrência internacional dos seus parceiros. A partir dessa modernização generalizada esperam poder retomar a sua posição como centro tecnológico dominante e reordenar de novo a economia mundial” (TAVARES, 1997:47). A primeira versão do artigo é de 1985.

1996: 222), possibilitando o fortalecimento dos “arautos do neoliberalismo” (CRUZ, 1988: 273-274) e sedimentando a

[...]Idéia de que a liberalização econômica pudesse vir a ser uma solução para o problema de reforçar a autoridade do Estado e disciplinar o mercado [...]. Em junho de 1987, a virada na orientação geral da política econômica estava consumada. A partir daí, “abertura”, “desregulamentação”, “privatização”, “mecanismos eficazes de atração do investimento externo” convertem-se em palavras-chave no discurso oficial (CRUZ, 1997:136-137).

No caso específico da reforma administrativa, as medidas tomadas no governo Collor de Mello foram: extinção de órgãos, fusão de outros, venda de imóveis funcionais e exoneração e disponibilização de servidores. Mas a “concentração de estruturas” e a “aglutinação de ministérios” não produziram os resultados esperados. Ao contrário, diversos órgãos foram recriados. Esperava-se exonerar ou demitir 357 mil funcionários e conseguiu-se afastar 160 mil, dos quais 53 mil foram colocados em disponibilidade (CANO, 2000: 250).

Essa agenda foi retomada por Fernando Henrique Cardoso, que reconheceu este fato em seu discurso de despedida do Senado Federal: a agenda do governo que se iniciaria em 1995 – que poria “fim à Era Vargas” – não era nova, já estava presente na “arena política nacional [...] no governo anterior ao do presidente Itamar Franco”, que teve o mérito de

conseguir salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas sobretudo a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento” (CARDOSO, 1994:9187)

baseado na estabilidade macroeconômica; na abertura da economia (comercial, financeira e serviços); numa nova relação Estado-mercado, cujo “eixo dinâmico” será dado pelo último, cabendo ao Estado desenvolver mecanismos de regulação; na constituição de uma infraestrutura econômica e social, na qual a “parceria com a iniciativa privada” na infraestrutura econômica será feita através da privatização, “abrindo espaço para que o Estado invista naquilo que é essencial: em saúde, em educação, em cultura, em segurança”. E para atingir esse objetivo seria necessário reformar a Constituição de 1988, isto é, promover “um esforço de desconstitucionalização” para extirpar “a herança do velho modelo” nela presente (CARDOSO, 1994:9190).

A criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

(MARE) em 1995 foi a resposta do governo Cardoso ao “entulho” produzido na “Era Vargas” e à “herança do velho modelo” no tocante à administração pública⁴.

No que tange especificamente à administração pública, o marco jurídico era o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que havia inaugurado durante a ditadura militar um novo padrão de organização do Estado e da burocracia pública. A “Administração Federal” foi dividida em “Direta” (Presidência da República e ministérios) e “Indireta” (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas). A administração indireta passou a ter maior autonomia financeira e administrativa, e o sistema de mérito foi fortalecido. Princípios como “planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle” passaram a balizar a atuação da administração pública.

A partir deste novo estatuto jurídico, os cargos foram classificados “de provimento em comissão” (grupo de direção e assessoramento superior – das) e “de provimento efetivo” (basicamente todo o restante)⁵. Como o primeiro era “de confiança”, ou seja, de livre nomeação e sem a necessidade de realização de concursos, permitiu, de um lado, a emergência de um padrão patrimonialista e clientelístico, mas de outro lado, possibilitou que o governo recrutasse fora da administração pública quadros de grande capacidade e conhecimento técnico.

Assim, configurou-se no interior na administração pública, especialmente na burocracia econômica, “quatro subtipos de funcionários: militar, político, técnico e técnico-político” (SCHNEIDER, 1994: 87).

Os militares atuavam, basicamente, na formulação e execução da política industrial, que passou a ter “uma visão estratégica e de longo alcance”. Os técnicos eram bacharéis em Engenharia, Economia, Administração, Contabilidade e Direito, que – apesar de ocuparem posições inferiores na escala de poder –, dispunham de conhecimento técnico que orientava a ação dos decisores. Esses decisores podiam

⁴ O elo entre os governos Collor e Cardoso foi antecipado com uma notável clareza por um “futuro” protagonista deste último. Há o reconhecimento de que a “estratégia” (as reformas orientadas para o mercado) era correta, mas não a “tática” utilizada (o plano de estabilização): “A nova equipe econômica partiu do diagnóstico correto de que o problema central da economia brasileira consistia na crise fiscal do Estado. [...] Um segundo diagnóstico, também fundamental, não escapou a Zélia e a sua equipe. O Estado crescera demais, e a estratégia de industrialização por substituição de importações se esgotara. Era preciso, portanto, reduzir o Estado, privatizar as empresas estatais e, principalmente, liberalizar o comércio internacional, eliminar grande parte das barreiras não-tarifárias e reduzir as tarifas. [...] O grande erro de Zélia e sua equipe foi ter adotado, em maio de 1990, uma política ortodoxa, monetarista, que tantos aplausos recebeu, interna e internacionalmente, mas que na verdade não tinha condições de quebrar a dinâmica inercial, informalmente indexada, que existe no Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 1991:9-10).

⁵ Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

ser políticos que ocupavam cargos de direção e, muitas vezes, estavam ali por fazerem parte da base de apoio do regime ditatorial militar. Os técnicos-políticos

iniciam suas carreiras em faculdades juntos com os técnicos. Ambos ingressam no Estado por meio de concurso ou qualificação técnica. Os técnicos políticos, contudo, cruzam com mais facilidade setores industriais, linhas administrativas e fronteiras entre o Estado e o setor privado. Começam em níveis técnicos mais baixos e constroem suas carreiras movendo-se lateralmente e verticalmente no Estado, frequentemente ausentando-se durante anos para executar tarefas no setor privado (SCHNEIDER, 1994: 102).

Este padrão de organização da administração pública no Brasil foi herdado e mantido pela Nova República (1985-1990), mas colocado em xeque pelo governo Collor de Mello (1990-1992) e reformado pelos governos Cardoso, como se segue.

Segundo o diagnóstico elaborado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995) eram quatro os setores existentes no aparelho do Estado: a) o *núcleo estratégico* é composto pela cúpula dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e seus assessores, que planejam e implementam as políticas públicas; b) as *atividades exclusivas* são aquelas que somente o Estado pode realizar como as funções exercidas pelas polícias, pelas forças armadas, órgãos de fiscalização e de regulamentação, etc.; c) os *serviços não-exclusivos* são aqueles que o Estado oferece em razão da sua importância para os direitos humanos e que não visam lucro (universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus); d) e, finalmente, a *produção de bens e serviços para o mercado* pelas empresas voltadas para a obtenção de lucro.

Para reformar o aparelho do Estado, o documento supramencionado defendia a realização de uma “reforma gerencial”⁶ e a expansão do seu modelo de gestão, qual seja, a administração pública gerencial⁷, que se caracteriza pela eficiência das atividades realizadas. Além disso, o referido documento previa a combinação de três elementos para a reforma do aparelho do Estado: a forma de administração pública, a especificidade do setor e a forma de propriedade.

⁶ O documento propunha, ainda, a descentralização dos serviços públicos federais para os níveis estadual e municipal. Para uma visão das transformações no campo da administração pública, consultar Abrúcio (2001) e Paula (2003).

⁷ A primeira tentativa de se implantar a administração gerencial no Brasil ocorreu por intermédio do “Decreto-Lei 200 [que] teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores” (BRESSER-PEREIRA, 1996:273-274).

Nesse sentido, o núcleo estratégico combinaria administração pública gerencial e burocrática, enquanto todos os outros setores adotariam o modelo de gestão gerencial. Já a propriedade permaneceria estatal para o núcleo estratégico e para as atividades exclusivas, transformar-se-ia em pública não-estatal para os serviços não-exclusivos e seria privatizada no setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Além da implementação da administração pública gerencial, a reforma⁸ buscava fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado⁹. Neste caso, uma profusão das agências reguladoras foi criada, inicialmente nas áreas de infraestrutura relacionadas à quebra do monopólio do Estado como: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo (ANP); e, posteriormente, nos mais diversos setores: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

A bibliografia é controversa em relação ao legado das agências reguladoras. De um lado, constata-se “sua vulnerabilidade a crises; os conflitos de jurisdição entre agências e, em muitos casos, a incompletude da transição institucional; sua escassa institucionalização como burocracias; sua diferenciada capacidade de enforcement” (MELO, 2002: 301).

De outro lado, houve “avanços”, que “podem ser comprovados tanto do ponto de vista quantitativo, pelo preenchimento de muitas lacunas e espaços regulatórios que antes existiam, como do ponto de vista qualitativo, a partir da incorporação dos diversos agentes envolvidos e da geração de um processo decisório que se pauta pela especialização, pelo conhecimento técnico e pela consideração e respeito às diversas partes” (FARIAS, 2002: 98).

O balanço final da reforma administrativa aponta que “após oito anos de

⁸ A reforma administrativa pela via constitucional tomou corpo através da emenda constitucional n° 19, de 5 de junho de 1998, que, entre outras modificações, acabou com o regime jurídico único - inclusive desvinculando os funcionários civis e militares -, com a isonomia das remunerações e com a estabilidade já que os funcionários estáveis podem ser demitidos por insuficiência de desempenho; criou o teto de remuneração, etc.

⁹ A reforma da administração pública - e mais especificamente no caso das agências reguladoras - tinha também outra motivação para a sua implantação: seria uma forma de assegurar credibilidade junto aos investidores privados por meio do fortalecimento da “segurança jurídica” e do combate ao poder discricionário da burocracia (WORLD BANK, 1997).

intensos esforços para aprovar mudanças na Constituição e na legislação ordinária e administrativa, não se pode dizer que o novo desenho institucional e as novas práticas gerenciais estejam consolidadas no setor público” (COSTA, 2002: 46).

Mais do que isso, durante os dois governos Cardoso ocorreu uma significativa redução no número de servidores civis ativos vinculados ao Poder Executivo de 641.564 (dezembro de 1994) para 530.662 (dezembro de 2002) (BRASIL, 2010: 29-30).

ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2009)

A crise econômico-financeira mundial de 2008-2009 não produziu somente efeitos deletérios na economia brasileira como a redução da oferta de crédito, da produção industrial e o aumento do desemprego. A crise suscitou um intenso debate na grande imprensa e nos meios acadêmicos sobre o papel do Estado na sociedade (e na economia).

A redução da atividade econômica e a conseqüente redução da arrecadação do governo federal produziram uma avalanche de críticas, especialmente sobre uma política iniciada no primeiro governo Lula, qual seja, a realização de concursos públicos e de reajustes dos vencimentos das diversas carreiras da administração pública federal.

Segundo os críticos, com a crise veio a conta desta política de descalabro nas contas públicas: o aumento do gasto corrente – que não pode mais ser financiado com o aumento da arrecadação de impostos (o que é inviável política e economicamente tendo em vista a alta carga tributária já existente) – reduzirá, conseqüentemente, o investimento público (e as alternativas de combate à crise).

O gasto com pessoal teria se elevado de R\$ 53,5 bilhões (4,75% do PIB), no primeiro semestre de 2002, para R\$ 79,8 bilhões (5,52% do PIB) no primeiro semestre de 2009 (AFONSO & CASTRO, 2009: 2). Para os críticos, a insustentável elevação do gasto público acarretará no crescimento da dívida pública e pressionará o nível de preços. Para evitar uma subida da taxa de inflação, será necessário elevar a taxa básica de juros prejudicando o nível de atividade econômica.

No entanto, a crítica não é unicamente “econômica”, pois também é política e ideológica. Ou seja: argumentos “técnicos” são utilizados para defender e justificar as esferas de atuação e a forma de organização do Estado.

Nesse sentido, Raul Velloso é um economista que recebe grande espaço da mídia para se manifestar sobre o tema do gasto público. Seu argumento pode ser sintetizado da seguinte forma: “o funcionário contratado hoje pela União é o maior felizardo do país. Fica na conta do governo por 60 anos, ganha mais do que no setor privado e não é mandado embora” (COMÉRCIO..., 2010).

Em outras situações, a própria imprensa se encarrega de defender e/ou criticar o papel do Estado e a sua relação com a sociedade como, por exemplo, aponta o título da seguinte matéria: “O melhor patrão do mundo. Alheio à crise, o governo federal continua a inchar seus quadros sem trégua e a conceder pacotes de bondades ao funcionalismo” (PIMENTA, 2009). Ou mais recentemente: “‘Governo Lula desperdiça com contratações’. Economistas e oposição criticam aumento do número de servidores” (REHDER, 2010). E é exatamente a simplicidade do argumento que lhe confere grande força política e ideológica.

Já os defensores da política de realização de concursos públicos e de reajustes dos vencimentos das diversas carreiras da administração pública federal afirmam que o Estado brasileiro, na verdade, é pequeno em relação ao número de servidores públicos por mil habitantes e que o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo em relação ao PIB permanece estável¹⁰. O Estado necessita não só contratar novos servidores – pois em razão de acordo judicial, o governo federal comprometeu-se a substituir milhares de terceirizados –, mas também atrair – via remuneração – pessoal altamente qualificado para desempenhar as mais diversas funções existentes na administração pública. Lembram ainda que os servidores públicos ficaram sem qualquer reajuste linear durante sete anos dos governos Cardoso¹¹.

Em uma perspectiva mais ampla, que leva em conta a questão do emprego

¹⁰ Nesse sentido, por ocasião da divulgação do 10º balanço do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Nelson Barbosa, secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, afirmou que a despesa com o pagamento do funcionalismo ficou em 4,8% do PIB em 2009 (o mesmo patamar de 2002). A diferença em relação ao trabalho de Afonso & Castro (2009) decorre, provavelmente, da utilização de dados anualizados (OLIVEIRA, 2010).

¹¹ Não obstante as diferenciações na composição das remunerações e os reajustes específicos concedidos a determinadas carreiras, os servidores públicos federais ficaram sem qualquer reajuste linear entre janeiro de 1995 (quando foi concedido 22,07% referente ao IPC-r de julho a dezembro de 1994) e janeiro de 2002 (3,5%).

nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), os defensores das atuais políticas voltadas à administração pública afirmam que o emprego público diminuiu não só a sua participação em relação ao total de ocupados de 11,3% (1995) para 10,7% (2005), mas também em relação ao total do emprego formal que passou de 32,7% (1995) para 25,9% (2005). Ao mesmo tempo, manteve-se estável a relação entre emprego público e o total da população, ou seja, 5,14% (1995) e 5,07% (2005) (PESSOA et al, 2009).

Além disso, no que tange à remuneração do emprego público, os defensores - como atesta a seguinte citação - apontam que:

(a) Dados de 2008 revelam uma diferença de salário médio de 56% a favor dos vencimentos no setor público (todas as esferas de governo); esta diferença era de 33% em 1998;

(b) A diferença de salário em favor do setor público se explica principalmente pelo fato de que, no setor público brasileiro, o perfil dos ocupados segundo o grau de instrução é muito melhor que no setor privado; portanto, o salário médio do setor público fica acima do salário médio do setor privado, pois este concentra uma parcela muito grande de empregados com apenas o ensino fundamental incompleto (27,7% em 2008) e mais 17,8% com apenas até o fundamental completo - justamente os graus de instrução aos quais se relacionam os salários mais baixos;

(c) Por outro lado, o setor público reúne cerca de apenas 22% de pessoas até o fundamental completo, enquanto cerca de um terço de seus integrantes tem nível superior completo (no setor privado, em 2008, apenas 11,4% de seus integrantes tinham nível superior);

(d) Tomando-se as diferenças de salários entre setor público e setor privado para cada grau de instrução, percebe-se que, em 2008, o salário médio do setor público superava em 27% o salário médio do setor privado para os empregados com ensino médio completo e superava em 8% o salário médio do setor privado para os empregados com ensino fundamental completo;

(e) Entre os empregados com nível superior, o salário médio do setor público superava o do setor privado em apenas 7%, em 2008 (sempre considerando o universo delimitado pela metodologia desta pesquisa, ou seja, somente assalariados, somente pessoas com idade entre 25 e 59 anos e apenas os que contribuíam para a previdência);

- (f) A diferença de salário de 56% em favor do salário médio do setor público com relação ao do setor privado se explica especialmente por causa da já aludida diferença de perfil da mão-de-obra segundo o grau de instrução;
- (g) A diferença de salário em favor do setor público, no Brasil, não se diferencia da dos demais países de forma muito destacada;
- (h) A comparação internacional também mostra que, no que se refere aos trabalhadores de menor grau de instrução, a diferença em favor do setor público tende a ser maior que nos casos de trabalhadores com maior grau de instrução; em países de menor grau de desenvolvimento, essa distinção é ainda mais pronunciada, conforme mostra a tabela em que se compara o México a países desenvolvidos; de todo modo, também levando em conta essa particularidade, o caso brasileiro não difere substancialmente de outros países;
- (i) O peso do gasto do governo central com o seu funcionalismo no total de gastos do governo federal, no Brasil, não difere de forma significativa do padrão internacional;
- (j) Entre 1998 e 2008, o salário médio do setor público no Brasil cresceu mais, em média, que o salário médio do setor privado (VVAA, 2009: 3-4).

O número de funcionários civis ativos vinculados ao Poder Executivo no início do governo Lula (janeiro de 2003) era de 485.741 e se elevou para 542.843 (maio de 2009), o que significa um aumento líquido (ingressos menos aposentadorias e demais exclusões) de 57.102 servidores. “Líquido” pois, na realidade, de janeiro de 2003 a julho de 2009 foram autorizadas para o Poder Executivo Federal um total de 160.701 vagas a serem preenchidas por concurso público (BRASIL, 2009: 2-3).

Educação (docentes e técnico-administrativos), Justiça (procuradores, advogados, delegados, policiais etc.) e Fazenda (auditores, analistas etc.) foram as áreas que tiveram maior crescimento líquido (29.226; 14.863 e 6.472 respectivamente). Outras áreas, como Saúde e Previdência e Assistência Social ofereceram pouco mais de 30 mil vagas através de concurso, mas a variação líquida foi pequena (BRASIL, 2009: 3-5).

É importante destacar que uma parte das vagas foi destinada a substituir terceirizados que ocupa(va)m irregularmente posições na administração pública federal direta. Em novembro de 2007, a União e o Ministério Público do Trabalho assinaram um Termo de Conciliação Judicial (TCJ), no qual a primeira

se comprometia a substituir até dezembro de 2010 os quase 12 mil trabalhadores terceirizados. Destes, 8.509 já foram substituídos por meio de concurso público (BRASIL, 2010).

A partir da pesquisa realizada nas publicações¹² *Boletim Estatístico do Pessoal e Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais* no período de dezembro de 2002 a dezembro de 2009, é possível identificar algumas características mais gerais das políticas adotadas pelos governos Lula da Silva:

- Todas as carreiras/cargos receberam reajuste real nos seus salários, ou seja, acima da inflação (IPCA) de 44,68% registrada no período janeiro de 2003 a dezembro de 2009;
- O salário inicial apresenta índices de reajuste que são, em grande parte, superiores ao do salário final;
- Carreiras como a de gestão e das agências reguladoras e, em menor grau, como a de pesquisadores do IPEA e de C&T passaram a ter salários equivalentes aos das carreiras de auditoria, fiscalização, jurídica (procuradores e advogados) e segurança (delegados e peritos da Polícia Federal).

O objetivo dos governos Lula – ao diminuir a diferença entre os salários das carreiras/cargos de fiscalização e os de execução – ao que parece, foi valorizar as carreiras de planejamento e implementação de políticas públicas. E, para tanto, foi necessário torná-la mais atraente no seu ingresso (salário inicial).

Nesse sentido, a realização de concursos públicos, reajustes reais de salário (alguns muito acima da inflação), criação de novas carreiras/cargos constituem uma continuidade ou não das políticas adotadas nos governos Cardoso? Em outras palavras: que influência teve ou tem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995) sobre os governos Lula?

A política de reajuste salarial da burocracia pública federal difere muito entre os governos Cardoso e Lula da Silva. Nos governos deste último, a burocracia pública federal obteve reajuste reais de salário. No entanto, os reajustes foram diferenciados de acordo com a carreira/cargo, conforme prática adotada nos governos Cardoso.

¹² Disponíveis em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/index.htm>

Com efeito as carreiras/cargos privilegiadas em relação à remuneração pertencem ao núcleo estratégico e aos serviços exclusivos como estabelecido pelo PDRAE. Os governos Lula mantiveram as remunerações relativamente mais elevadas das carreiras/cargos de fiscalização, mas valorizaram de maneira significativa os salários das carreiras/cargos responsáveis pelo planejamento e implementação de políticas públicas. Os governos Lula parecem ter levado mais seriamente estes setores da burocracia (“as funções que são próprias do Estado”) do que os governos Cardoso.

Mas não há elementos que permitam afirmar que os governos Lula incorporaram o diagnóstico e o prognóstico do PDRAE. Nesse sentido, basta verificar que a Educação foi a área que teve o maior número de contratação no período em tela. Ou seja, os governos Lula optaram por privilegiar uma atividade não-exclusiva e por adotar uma política oposta àquela defendida no PDRAE, já que este documento defendia que se deveria “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias [núcleo estratégico e atividades exclusivas], reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal” (BRASIL, 1995: 45). Mais precisamente, o Estado deveria

transferir para o setor público não-estatal estes serviços [Educação], através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (BRASIL, 1995: 46-47).

Desvendar os motivos que levaram os governos Lula a alterar parcialmente as políticas voltadas à administração pública é tarefa ainda a ser realizada. Ao que parece, haveria outra visão do papel do Estado, da burocracia pública e da relação destes com a sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o institucionalismo histórico, a história importa, ou seja, trata-se de um elemento essencial para explicar o processo político, pois as instituições surgem e se inserem no processo através do tempo. Ou seja, as instituições são um legado do processo histórico concreto. Além disso, as instituições surgem em um contexto

político e social bastante amplo e do qual não podem ser isoladas.

Como surgem, como se mantêm e como mudam as instituições? É preciso investigar as conjunturas críticas (“critical junctures”) e a dependência da trajetória (“path dependency”). O primeiro caso trata de conjunturas de nascimento das instituições, enquanto o segundo caso refere-se à maneira pela qual as instituições respondem à mudança, mas também como essa resposta está constrangida pelo passado. Nesse sentido, as instituições podem constranger, condicionar ou mesmo produzir resultados não esperados na ação política.

O caso da “Reforma Gerencial do Estado de 1995” pode ser pensado a partir da abordagem acima mencionada. A administração pública gerencial foi incapaz de romper com o patrimonialismo e muito menos com a administração pública burocrática de inspiração weberiana que ainda é a forma dominante.

Mas é importante reconhecer que mesmo sendo incapaz de produzir uma nova forma de administração pública, a administração pública gerencial vem produzindo impactos e reformando a administração pública burocrática brasileira.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. BRESSER PEREIRA, Luiz C. & SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- AFONSO, José Roberto & CASTRO, Afonso. *Despesa federal com pessoal (nota técnica)*. 2009. Disponível na internet: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2&Num=%20498>
- ALMEIDA, Maria H. T. de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim Estatístico do Pessoal*, n. 165, jan. 2010.
- . Secretaria de Gestão. *Evolução setorial da força de trabalho no governo Lula*. Brasília: MPOG/SEGES, 2009 (Comunicado Seges nº 1).
- . Secretaria de Gestão. *Substituição de mão-de-obra terceirizada em situação irregular no poder executivo federal*. Brasília: MPOG/SEGES, 2010 (Comunicado Seges nº 3).
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

- BRESSER PEREIRA, Luiz C. O Brasil na frente. *Folha de S. Paulo*, 9 fev. 2009. Disponível na internet: <http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2999>).
- . *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- . *Os tempos heróicos de Collor e Zélia: aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- CARDOSO, Fernando H. Discurso de despedida. *Anais do Senado Federal*. v. 18, n. 21, p. 9185-9195, 1994.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- COLLOR DE MELO, Fernando. Discurso de Posse. *Anais do Congresso Nacional*. v. 13, n. 1, p. 302-06, 15 fev. 28 mar. 1990.
- COMÉRCIO critica gasto com pessoal e elogia Bolsa Família. *Valor Econômico*. 9 fev. 2010.
- COSTA, Valeriano M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria R. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- CRUZ, Sebastião. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. *Lua Nova*, n. 45, p. 5-27, 1998.
- . *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80*. Campinas: Editora da UNICAMP; Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercados: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FARIAS, Pedro C. L. Regulação e modelo de gestão. In: NASSUNO, Marianne & KAMADA, Priscilla H. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- MELO, Marcus A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria R. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- NOVELLI, José M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.
- OLIVEIRA, Ribamar. Transferências de renda da União crescem mais que arrecadação líquida. *Valor Econômico*, 4 jun. 2010. Disponível na internet: <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/6/4/transferencias-de-renda-da-uniao-crescem-mais-que-arrecadacao-liquida/>

- PAULA, Ana P. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas.
- PESSOA, Eneuton et al. *Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Brasília: IPEA, 2009 (Comunicado da Presidência, 19).
- PIMENTA, Angela. O melhor patrão do mundo. Alheio à crise, o governo federal continua a inchar seus quadros sem trégua e a conceder pacotes de bondades ao funcionalismo. *Revista Exame*. 24 jan. 2009. Disponível na internet: <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0935/economia/melhor-patrao-pais-416210.html>
- REHDER, Marcelo. Governo Lula desperdiça com contratações. Economistas e oposição criticam aumento do número de servidores". *O Estado de São Paulo*, 9 fev. 2010. Disponível na internet: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100209/not_imp508310,0.php
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- VVAA. *Salários no setor público versus salários no setor privado no Brasil*. Brasília: IPEA, 2009 (Comunicado da Presidência, 37).
- WORLD BANK. *The State in a Changing World*. New York: Oxford U. P., 1997 (World Development Report).

Recebido em:
10-03-2011
Aprovado em:
01-06-2011