

Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública
Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública



Reformas Administrativas e Políticas de Incorporação de Recursos
Humanos no Governo Central Brasileiro (1995-2006)

Isabel Cristina Silva Arruda Lamarca

ORIENTADOR: PROF. DR. NILSON DO ROSÁRIO COSTA

CO-ORIENTADOR: MARIA INÊS CARSALADE MARTINS

Ao meu filho Bernardo.

Agradecimentos

Pode ser longo, e às vezes árduo, o caminho percorrido para a realização de uma tese de doutorado. Entretanto, o mérito da conclusão não é só meu, mas de todos que possibilitaram o meu caminhar. Embora digam que este é um trabalho solitário, jamais me senti sozinha e ansiava por este momento, em que posso fazer meus agradecimentos.

Primeiramente, agradeço à minha mãe, que me ensina, com exemplos, que é possível irmos longe, em busca de nossos sonhos;

Agradeço a Eduardo e Bernardo, “os homens da minha vida”, que me dão, diariamente, o amor, a alegria e a força necessários à vida;

Agradeço aos meus irmãos que, tenho certeza, sempre estarão ao meu lado;

Agradeço ao Ítalo (in memoriam), que possibilitou meu caminho, lá no início...

Agradeço aos meus amigos;

Agradeço à Fiocruz e todos que nela trabalham e que colaboraram, direta ou indiretamente, na realização deste trabalho;

Agradeço ao meu orientador, Prof. Nilson do Rosário Costa, pela oportunidade, pelas leituras e comentários, e pela convivência durante todo esse período.

E, com muito carinho, agradeço a Maria Inês Carsalade Martins, amiga, irmã, companheira de todos os momentos, e, sem dúvida, principal incentivadora deste trabalho.

*Utopía [...] ella está en el horizonte.
Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos.
Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá.
Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré.
Para qué sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar.
(Las palabras andantes, Eduardo Galeano)*

*“Não precisa correr tanto; o que tiver de ser seu às mãos lhe há de ir.”
(Dom Casmurro, Machado de Assis)*

Sumário

Agradecimentos	iii
Sumário.....	v
Lista de Tabelas	vii
Lista de Gráficos e Quadros	viii
Lista de Anexos	viii
Lista de Siglas e Abreviaturas	ix
Resumo	x
Abstract.....	xi
Introdução.....	1
1. Abordagens Teóricas da Reforma do Estado	7
1.1 O Institucionalismo da Economia Política.....	8
1.2 O Institucionalismo da Escolha Racional	11
1.3 A Sociologia Institucional.....	14
1.4 Considerações sobre as abordagens teóricas.....	17
2. Agenda da Reforma do Estado Brasileiro e as reformas administrativas.....	28
2.1 Uma perspectiva histórica.....	30
2.2 A reforma administrativa do Estado brasileiro da década de 1930.	33
2.3 A segunda reforma ou a reforma da descentralização	38
2.4 A Reforma Administrativa de 1995	45

3. Políticas para a força de trabalho do governo federal brasileiro, no período 1995-2006.....	56
3.1 – Despesas com Pessoal.....	62
3.2 Evolução do Quantitativo dos Servidores Públicos Federais	71
3.3 – Ocupação dos Cargos Comissionados DAS – Diretoria e Assessoramento Superior.....	78
4. A Fundação Oswaldo Cruz. Tendência da força de trabalho em uma organização: mimetismo de mercado e a força das regras institucionais.	86
4.1 O Modelo Organizacional da Fundação Oswaldo Cruz	89
4.2 A força de trabalho na Fiocruz.....	93
4.2.1 Concurso Público de 1996	98
4.2.2 Concurso Público de 1998	102
4.2.3 Concurso Público de 2002	103
4.2.4 Concurso Público de 2006	106
Conclusão	111
Anexos.....	118
Referências Bibliográficas.....	Erro! Indicador não definido.

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Relação entre Despesa com Pessoal ¹ e Receita Corrente Líquida da União e PIB - Séries nova e antiga, 1995 –2006.....	69
Tabela 2 - Evolução do total das despesas com Pessoal da União por Poder em relação à RCL, 1996- 2006	70
Tabela 3 - Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Públicos Federais da União por Poder, 1995 – 2006	73
Tabela 4 - Quantitativo (força de trabalho) dos Servidores Público Federais Civis Ativos do Poder Executivo por órgãos da administração - SIAPE	75
Tabela 5 - Vagas Autorizadas, Ingressos de Servidores Efetivos e Temporários – 1995-2006	76
Tabela 6 - Participação Percentual de Ocupação DAS1, DAS2, DAS3 de Servidores sem Vínculo, 1995 –1998.....	85
Tabela 7 - Participação Percentual de Ocupação DAS4, DAS5, DAS6 de Servidores sem Vínculo, 1995 –1998.....	86
Tabela 8 - Distribuição da Força de Trabalho RJU e Terceirizados na Fiocruz 1998 – 2006.....	96
Tabela 9 - Aposentadorias e Ingressos na Administração Federal 1991 - 2006.....	101
Tabela 10 - Concurso 1996 - Distribuição de Vagas por Macro-Função.....	102
Tabela 11 - Concurso 1998 - Distribuição de Vagas por Macro-Função.....	104
Tabela 12 - Concurso 2002 - Distribuição de Vagas por Macro-Função.....	107
Tabela 13 - Concurso 2006 - Distribuição de Vagas por Macro-Função.....	110

Lista de Gráficos e Quadros

Gráfico 1 - Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo 1996 –2006.....	78
Quadro 1 – Quantitativo DAS.....	84
Quadro 2 – Macro-Funções.....	100

Lista de Anexos

Anexo 1

Concurso Público – 1996/2006 Justificativa, Perfil, Distribuição por Macro-funções.....	121
--	-----

Anexo 2

Concurso Público – 1996/2006 - Distribuição de Vagas por Cargo e Unidade	125
--	-----

Lista de Siglas e Abreviaturas

- ABIN:** Agência Brasileira de Inteligência
- C&T:** Ciência e Tecnologia
- CLT:** Consolidação das Leis do Trabalho
- DAS:** Cargo Comissionado de Direção e Assessoramento Superior
- DASP:** Departamento de Administração do Serviço Público
- EC:** Emenda Constitucional
- FIOCRUZ:** Fundação Oswaldo Cruz
- FMI:** Fundo Monetário Internacional
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IEP:** Institucionalismo de Economia Política
- IER:** Institucionalismo da Escolha Racional
- IS:** Institucionalismo da Sociologia
- LRF:** Lei de Responsabilidade Fiscal
- MARE:** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MPOG:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- OCDE:** Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OS:** Organização Social
- PCCS:** Plano de Classificação de Cargos e Salários
- P&D:** Pesquisa e Desenvolvimento
- PDRE:** Plano Diretor da Reforma do Estado
- PIB:** Produto Interno Bruto
- RCL:** Receita Corrente Líquida
- RJU:** Regime Jurídico Único
- SEGES:** Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
- SIAFI:** Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
- SIAPE:** Sistema Integrado de Administração de Pessoal
- SUS:** Sistema Único de Saúde
- TCU:** Tribunal de Contas da União

Resumo

Esta tese tem por objetivo investigar à luz da teoria institucional, o modelo organizacional do Estado brasileiro, tendo como foco de análise o processo de incorporação da força de trabalho no Poder Executivo do Governo Federal e como campo de investigação uma organização federal de Ciência e Tecnologia: a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz.

O trabalho realiza uma análise das abordagens teóricas institucionalistas sobre as Reformas de Estado, utilizando como referência teórico-analítica o modelo proposto por Robert Kaufman. A partir dessa perspectiva faz-se uma discussão sobre as reformas de Estado ocorridas no Brasil, desde a década de 1930.

O estudo empírico foi realizado, em uma primeira abordagem, junto ao setor público federal, analisando a composição de sua força de trabalho no período entre 1995 e 2006, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, e em uma segunda etapa, na Fiocruz. Investiga-se, nessa organização, o processo de incorporação de pessoal, por meio dos concursos públicos realizados no período entre 1996 e 2006. Para isso, utiliza-se o aporte teórico institucionalista de DiMaggio e Powell (1991)

Os resultados da pesquisa evidenciam o fortalecimento de critérios meritocráticos na União, por força dos segmentos setoriais do Estado brasileiro e por força da capacidade organizacional. No caso da Fiocruz é possível verificar a dificuldade em implementar uma política de incorporação de pessoal aderida a uma estratégia organizacional. Por fim é possível concluir com este estudo, que é necessária a implementação de mudanças significativas, uma vez que o tema da qualidade na administração federal entrou na agenda pública, a partir da reforma de 1995.

Palavras-Chave: reforma do estado, reforma administrativa, institucionalismo, modelo organizacional, recursos humanos, meritocracia.

Abstract

The objective of this thesis was to investigate the Brazilian state's organizational model in light of institutional theory, with a focus on workforce incorporation by the Executive Branch of Federal government. The specific field of investigation was a Federal science and technology organization, the Oswaldo Cruz Foundation (FIOCRUZ).

The research analyzes the institutionalist theoretical approaches to state reforms, using the model proposed by Robert Kaufman as the theoretical-analytical reference. Based on this perspective, the study discusses state reforms implemented in Brazil since the 1930s.

The first stage of the empirical study focused on the Brazilian Federal public sector, analyzing its workforce composition from 1995 to 2006, during the first two terms of President Fernando Henrique Cardoso and the first term of President Luís Inácio Lula da Silva. The second stage was conducted at FIOCRUZ. In the latter, the study concentrated on the incorporation of human resources through public admissions processes from 1996 to 2006. This stage of the research drew on institutional analysis as proposed by DiMaggio & Powell (1991).

The research results highlighted the strengthening of meritocratic criteria in the Federal government, due to specific sectors and organizational capability in the Brazilian state. In the case of FIOCRUZ, it was possible to identify difficulties in implementing a policy for workforce incorporation linked to an organizational strategy. Finally, the study identified the need for significant changes, since the issue of quality in the Federal administration emerged on the public agenda in Brazil beginning with the reform in 1995.

Key words: state reform, administrative reform, institutionalism, organizational model, human resources, meritocracy.

Introdução

Esta tese tem por objetivo investigar à luz da teoria institucional, o modelo organizacional do Estado brasileiro, tendo como foco de análise o processo de incorporação da força de trabalho no governo central brasileiro, com ênfase no Poder Executivo do Governo Federal e como campo de investigação uma organização federal de ciência e tecnologia aplicada à saúde: a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz.

O estudo compreendeu os anos de 1995 a 2006. A escolha desse período propiciou o desenvolvimento de uma análise comparativa entre a orientação do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o governo Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006), para a política que norteia a força de trabalho no serviço público federal. A hipótese que orientou este estudo é que, a despeito da forte orientação para a reforma, que dominou o debate sobre as funções do Estado a partir de 1995, a política para a força de trabalho do governo central brasileiro não teria registrado mudanças significativas na sua estrutura, uma vez que manteve a sua configuração híbrida. Tenta-se verificar se esta hipótese é válida para o período analisado.

Tal modelo híbrido, como definido por Abrucio (1997), é formado pela convivência entre setores administrativos atrelados a uma burocracia meritocrática, e outra parcela da administração do Estado preenchida pelo sistema de “*spoil system*” (distribuição de cargos na administração federal aos partidários do candidato vitorioso) garantindo a politização do médio e alto escalão do organograma estatal, e em contrapartida, enfraquecendo a burocracia meritocrática baseada em carreiras estáveis. Se no Brasil a variável político-institucional mais importante é o presidencialismo, certamente o *spoil system* seria uma de suas principais características. Abrucio (1999) ressalta que a construção da administração pública brasileira foi realizada por meio de cargos e não de carreiras, o que significa dizer que no topo do organograma estatal muitas funções não são preenchidas por funcionários de carreira do Estado, mas por

meio de nomeações¹, o que propicia a fragilidade burocrática diante das determinações das coalizões de governo. A questão a ser respondida por esta tese é se a experiência de reforma administrativa e a estruturação da força de trabalho do governo central brasileiro, nas décadas de 1990 e 2000, mantiveram inalteradas as características de *spoil system* assinaladas por Abrúcio.

O trabalho explica a dinâmica institucional que influenciou esta configuração organizacional do Estado central brasileiro. Para isso utiliza-se a definição de instituição empregada por Douglass North (1990) que a concebe como as regras do jogo em uma sociedade ou ainda, com um viés mais formal, os limites estabelecidos para disciplinar as interações humanas. As instituições estruturam incentivos nas relações entre as pessoas, nos âmbitos político, social ou econômico, definem e limitam o leque de escolha dos indivíduos. O tema central no pensamento de North é a questão do papel institucional do Estado e a forma como deduz a relação entre Estado e instituições a partir de um modelo mais geral, permitindo tratar do processo de desenvolvimento da sociedade por meio da análise de suas instituições. (Fiani, 2003).

Para North (1990), as instituições se estruturam de formas distintas, de acordo com a sociedade nas quais estão inseridas e com diferentes graus de eficiência. Os graus de eficiência estão relacionados à capacidade de redução dos custos de transformação (que afetam a tecnologia e dependem de valores e costumes) e os custos de transação. Estes estão associados à capacidade racional limitada dos indivíduos e decorrem do elevado custo das informações e das assimetrias de informação, que explicam como indivíduos conseguem se beneficiar à custa de outros, em relações de troca.

As instituições podem compreender regras formais - representadas pela constituição, leis e regulamentos - e informais, relacionadas aos costumes, tradições e valores, além dos mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas. North (1990) difere instituições de organizações. Da mesma forma que as instituições,

1 A denominação 'nomeação política' diz respeito, grosso modo, àquela que não é baseada por critérios pré-estabelecidos, implícita ou explicitamente, além de restringir a escolha ao preenchimento de certas condições, tais como participar de carreiras específicas ou ter senioridade, etc. A nomeação política também pode ser orientada por afinidades pessoais, orientações teóricas ou ideológicas. (Abrucio, 1999)

as organizações também fornecem uma estrutura para a interação humana. Se as instituições constituem a regra do jogo, as organizações são os jogadores, que ao utilizar suas capacidades, estratégias e coordenação podem exercer influência na criação ou na evolução das regras do jogo, ou nas instituições já existentes. Embora estabeleça essa distinção, o autor ressalta que as organizações também têm seus jogadores e seus sistemas de regras internos, o que as fazem se constituir como instituições.

A análise das organizações de diferentes naturezas, públicas e privadas, leva em conta padrões comportamentais: normas, rotinas e cultura organizacional. Essa análise auxilia a identificação de pontos fortes e fracos das organizações e apontam necessidades de mudança institucional/organizacional. As organizações se definem por suas estratégias, e refletem o ambiente institucional já existente. De acordo com Castro (2004) a dimensão estratégica está indissociavelmente ligada ao conceito das organizações e de suas aptidões. Na ausência dessa dimensão torna-se impossível compreender a natureza específica das organizações.

Geddes (1994) identificou na administração pública brasileira – como uma regra institucional - a ambigüidade nas preferências da elite entre a busca de capacidade de estado por meio de organizações com autonomia, e a aceitação das pressões para o uso das organizações estatais para distribuir empregos e outros benefícios em detrimento da eficiência. Esta ambigüidade tem condicionado a dinâmica da força de trabalho no governo central brasileiro – gerando importantes limites às tentativas de reforma administrativa no Brasil.

Para evidenciar estes limites, este trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz as abordagens teóricas da Reforma do Estado, identificando as diferentes correntes de análise, com foco no institucionalismo. Usa como referência teórico-analítica o modelo proposto por Robert Kaufman (1998), que descreve as perspectivas teóricas do institucionalismo da economia política (IEP), do institucionalismo da escolha racional (IER) e do institucionalismo da sociologia ou sociologia institucional (IS), para explicar as políticas de reformas.

Recorre a Pereira (1997) para descrever a abordagem “principal-agente”, que traz elementos para a compreensão do modo que as instituições organizam as relações econômicas e estruturam a intervenção do Estado na economia.

Os elementos centrais desta discussão teórica são as escolhas e os constrangimentos, a partir dos quais as combinações das variáveis econômicas, políticas e institucionais explicam os resultados dos processos de democratização e das reformas orientadas para o mercado. Desta forma, as políticas de ajuste dos anos 1990 exigiram o cumprimento de algumas etapas: o fortalecimento do Poder Executivo, composto por equipe politicamente insulada e, posteriormente, a reforma dos setores financeiros, a privatização, a ampliação das redes de proteção social e a reforma administrativa. Utilizam-se esses aportes teóricos na defesa do argumento de que o estado brasileiro se estrutura de maneira híbrida, seja atendendo as variáveis macroeconômicas, interesses das elites e/ou a participação dos cidadãos.

No segundo capítulo são apresentadas as diversas tentativas de reforma do Estado brasileiro. Parte-se da premissa de que o Estado brasileiro foi construído sobre os pilares da escolha racional, privilegiando a maximização dos interesses das elites. Mesmo a reforma de 1995 não atendeu à demanda de ajustes propostos pela agenda internacional, por força da dinâmica interna. Busca-se demonstrar que o Estado brasileiro se configura como um modelo híbrido ou sincrético. Sendo assim, a dinâmica interna é determinante na configuração do seu modelo organizacional. Os modelos teóricos propostos por Fernando Abrucio (1997) e Edson Nunes (1997), que analisam as mudanças institucionais, políticas e econômicas ocorridas no Brasil, são os principais interlocutores deste capítulo.

No terceiro capítulo, utilizando dados sobre os recursos humanos do poder executivo no governo federal, é descrita a dinâmica da força de trabalho da União, considerando os modelos institucionais que conformaram o estado brasileiro, nas décadas de 1990 e 2000. A dinâmica da força de trabalho, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, parece refletir as questões pontuadas na abordagem do institucionalismo da economia política, na busca por uma integração competitiva do Brasil na economia globalizada. Já o período que corresponde ao primeiro mandato do governo Lula mostra um Estado híbrido, onde as forças institucionais da globalização e os interesses das elites domésticas tradicionais se mesclam de forma acentuada.

Para o desenvolvimento desta etapa do estudo, optou-se em realizar uma descrição e análise de dados secundários sobre a composição da força de trabalho do executivo federal nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva,

no período 1995 – 2006, tendo como categorias de análise o quadro permanente de servidores públicos federais, o quadro temporário de servidores públicos federais (ocupantes de cargos comissionados sem vínculo) e as despesas com pessoal. Do ponto de vista teórico, além das contribuições dos estudos de Eli Diniz (1998), Bresser Pereira (1997, 1998, 1999, 2001), Fernando Abrucio (1997), Roberto Nogueira (2004, 2005) e Nelson Marconi (1997, 2002, 2003, 2004), a abordagem institucionalista e os novos padrões organizacionais do setor público foram visitados nos trabalhos sobre isomorfismo institucional, de DiMaggio e Powell (1983, 2005).

A utilização do modelo de análise de DiMaggio e Powel permitiu constatar que as organizações do Estado também estão submetidas a pressões externas e internas, pressões estas representadas pelo mercado, pelas forças políticas e pelas demandas da sociedade que, baseadas em mecanismos coercitivos e miméticos, conduzem a arranjos organizacionais que refletem a tensão entre estes diferentes pólos, nem sempre os mais adequados ao interesse coletivo.

Para a análise dos dados relativos ao período 1995 –2006 realiza-se um estudo descritivo de corte transversal sobre o emprego público no país, especificamente no governo federal, utilizando como fonte de dados o Boletim Estatístico de Pessoal, publicação mensal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborado pela Coordenação-Geral de Estudos e Informações Gerenciais. O Boletim fornece dados sobre a despesa de pessoal da União, distribuição por órgão e entidade da administração federal, número de servidores públicos e distribuição por faixa de remuneração. Utiliza como fonte o SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos: sistema on-line de banco de dados de abrangência nacional que se constitui hoje na principal ferramenta para a gestão do pessoal civil do Executivo do Governo Federal, e o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal: também um sistema on-line que trata da administração orçamentária e financeira da União, provendo os órgãos centrais, setoriais e executores da gestão pública de mecanismos adequados à realização, ao acompanhamento e ao controle da execução orçamentária e financeira, tornando a contabilidade fonte segura de informações gerenciais. (Boletim Estatístico de Pessoal).

A atividade de coleta e análise dos dados obedeceu inicialmente à definição das categorias de análises que pudessem subsidiar o presente trabalho. As categorias de

servidores estudadas incluíram os servidores do poder executivo do governo federal, ativos e ocupantes de Cargos e Funções de Confiança e Gratificações do Poder Executivo Federal (Administração Direta, Autarquia e Fundação). Neste caso também foram considerados servidores requisitados de outros órgãos e sem vínculo com o Serviço Público. Em relação às despesas com pessoal foram observadas as relações dos gastos com o Produto Interno Bruto – PIB e a Receita Corrente Líquida – RCL do governo, tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, de maio de 2000. A partir da promulgação da LRF se tornou fundamental o acompanhamento das despesas com pessoal, com o objetivo de observar os limites legais impostos pela lei, e de como tais limites podem impedir ou dificultar o planejamento e a ampliação da força de trabalho do setor público.

Finalmente, no capítulo quatro, discute-se o estudo empírico da Fundação Oswaldo Cruz, instituição da área de Ciência e Tecnologia, vinculada ao Ministério da Saúde. São analisados os dados relacionados aos concursos públicos de 1996, 1998 e 2002, que ocorreram durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso e o concurso de 2006 já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Para a análise das vagas e ingressos na instituição, classifica-se as unidades da Fiocruz a partir do modelo de macro-funções, definido por Nogueira, Vianna e Piola (2006) como campos de ações específicas e relevantes que fazem parte da missão institucional. Na Fiocruz são definidos a partir da atividade principal de cada unidade. No caso, são constituídos pelos setores de produção, ensino, pesquisa, assistência, controle de qualidade, informação e gestão. Relaciona-se às macro-funções os cargos de pesquisador, tecnólogo, analista, técnico e assistente, de acordo com o Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia. Busca-se, portanto, analisar o perfil da força de trabalho, observando a tendência que os dados demonstram de mudança de paradigmas organizacionais do setor público, conduzindo a uma homogeneização ou isomorfismo institucional, ratificando o conceito de coerção institucional, apresentado no capítulo 1. Nesta etapa, foram levantados além dos dados secundários, documentos oficiais contendo a exposição de motivos que justificou a abertura de concursos e seus editais, visando uma análise do perfil e do quantitativo de vagas oferecidas.

Capítulo I

1. Abordagens Teóricas da Reforma do Estado

As mudanças econômicas, marcadas pela reestruturação produtiva e pela internacionalização do mercado que caracterizaram as décadas de 1980 e 1990 e parte da década de 2000, vêm contribuindo para o debate sobre o melhor formato organizacional do Estado nas economias nacionais. O desaparecimento de empresas e a ocorrência de fusões e incorporações, além de uma nova forma de inserção dos países no sistema internacional, incentivaram a desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e de trabalho, alterando profundamente as funções dos Estados Nacionais (Diniz, 2004). Pode-se afirmar que ao longo dessas décadas, a agenda da reforma do Estado assumiu uma grande importância entre os formuladores de políticas públicas.

De acordo com Kaufman (1998:43, 44), o debate sobre a reforma do Estado na América Latina e Europa Oriental foi fortemente influenciado por temas desenvolvidos pelas agências financiadoras internacionais, a saber:

1- A centralização e o isolamento do controle sobre a política macroeconômica, particularmente das despesas e decisões monetárias. Nesse contexto, tem sido especialmente enfatizada a autoridade sobre a política monetária para os bancos centrais e a independência face à autoridade do Executivo ou do Legislativo.

2- A descentralização e/ou privatização da burocracia encarregada da prestação de serviços sociais – pressupondo que as autoridades locais fossem sensíveis às demandas de seus eleitores, e que a competição entre os fornecedores aumenta a eficiência dos serviços.

3- A delegação de funções reguladoras a agências independentes, encarregadas de supervisionar os prestadores de serviços e de lidar com externalidades associadas à privatização, liberalização do mercado e outras reformas especificamente voltadas para o mercado.

4- A criação de quadros mais capacitados de servidores públicos. Eles seriam recrutados de acordo com critérios meritocráticos, teriam autoridade considerável sobre

os procedimentos operacionais, e seriam avaliados em termos de padrões de desempenho.

O autor chama atenção para o fato de que a reforma do Estado não foi simplesmente uma questão de congregar a vontade política necessária à implementação de fórmulas institucionais corretas. Mais que as reformas na política econômica, os esforços para modificar a estrutura institucional onde se elabora e implementa a política, foram afetados pelo conflito e negociação entre grupos de interesses domésticos e internacionais, políticos e burocratas, muitos com altos interesses no *status quo* institucional. (Kaufman, 1998).

Este argumento do autor cabe perfeitamente ao nosso objeto por destacar a força da dinâmica institucional para o sucesso ou fracasso das reformas dos anos 1990. O autor organiza as explicações teóricas para a dinâmica das reformas em três perspectivas. Elas estão centradas na identificação de atores de relevância no processo político, suas preferências e recursos políticos, aliados ao acompanhamento da maneira pela qual suas decisões são mediadas pelas estruturas sociais e políticas de cada realidade. Estas três abordagens são: o Institucionalismo da Economia Política (IEP), o Institucionalismo da Escolha Racional (IER) e o Institucionalismo da Sociologia ou Sociologia Institucional (IS). Complementares ou excludentes, tais perspectivas são úteis para a compreensão dos desdobramentos da organização estatal e das políticas de reforma, fornecendo distintas análises e explicações sobre atores, escolhas e resultados de políticas.

1.1 O Institucionalismo da Economia Política

Esta abordagem parte da análise das relações entre grupos de interesse econômico e os mercados de comércio global e de capital para explicar os resultados políticos e a mudança institucional.

“Um ponto-chave que emerge dessa abordagem é a extensão na qual os líderes políticos nacionais são limitados em suas escolhas sobre a reforma do Estado pela globalização desses mercados e pelo fortalecimento de eleitores econômica e internacionalmente orientados. Para aumentar a credibilidade de sua adesão a estas políticas, líderes políticos nacionais têm um incentivo para delegar autoridade a

agências de elite centralizadas e altamente insuladas, que administram a política por procedimentos de operação estreitamente definidos” (Kaufman, 1998:45).

A primeira geração de reformas, durante a década de 1980, teve uma orientação essencialmente econômica e fiscal e a principal característica foi a reintrodução do discurso liberal. Os principais objetivos eram a redução do Estado, com diminuição da sua atuação na economia, a liberalização comercial e financeira e o fortalecimento do mercado. Neste período, quanto maior a capacidade dos Estados Nacionais criarem, em seus respectivos países, ambientes econômicos favoráveis ao investimento privado e ao capital estrangeiro, maior a governabilidade. O aumento desta capacidade dar-se-ia por meio das medidas de disciplina fiscal, priorização de gastos em políticas sociais compensatórias, redução tarifária, liberalização cambial, financeira e comercial, privatização, desregulamentação, etc. (Araújo, 2003).

De acordo com Pereira (1997), a literatura teve forte influência desta abordagem ao creditar às pressões de mercado, a necessidade de reforma do estado. Para a superação da crise do Estado e a possibilidade de integração às agendas internacionais, era necessária a adoção de políticas macroeconômicas estáveis, além de mudanças institucionais que visavam o aumento da eficácia e da credibilidade governamental. Kaufman (1998) aponta alguns pressupostos relevantes que orientaram as escolhas políticas que ocorreram nesta época na América Latina e Europa Oriental.

A primeira delas diz respeito ao aumento do comércio e da competição por capital, que propiciaria a convergência das estruturas do Estado em direção aos modelos institucionais com maior previsibilidade e aceitabilidade nas sociedades capitalistas hegemônicas. O tema da independência do Banco Central frente ao Executivo assumiu papel central, podendo fortalecer ou limitar o governo democrático (Maxfield, 1997). A globalização como fator de incremento do papel desempenhado pelos governos locais e regionais na prestação de serviços – diminuindo a dependência entre as transações internacionais das autoridades locais e a mediação do governo central foi uma segunda hipótese considerada por Kaufman.

A natureza das relações entre as economias domésticas e internacionais que seriam acompanhadas pelo que Kaufman (1998) denomina de variações de *timing* e extensão da reforma do Estado configurou o terceiro pressuposto para a reforma: quanto

mais poderosos fossem os setores bancários e exportadores, maior a tendência nacional em favor da agenda proposta pelo institucionalismo da economia política.

Enfim, a hipótese do lado da demanda, onde atores e instituições políticas poderiam desempenhar importante papel na resolução de problemas de ação coletiva.

“... de fato, a iniciativa da reforma das políticas macroeconômicas e das correspondentes mudanças institucionais partiu principalmente dos chefes de governo e de seus altos assessores financeiros, cujas grandes bases eleitorais têm o maior interesse no desempenho econômico agregado. Mas os atores políticos são vistos principalmente como intermediadores ou empresários, cujo poder depende, em princípio, de sua capacidade de recorrer aos interesses econômicos de base para buscar apoio à reforma política e às mudanças nas instituições do Estado”. (Kaufman, 1998, p.48).

Kaufman relacionou esses pressupostos às políticas de reforma do Estado na Europa Oriental e América Latina, buscando identificar evidências que auxiliariam a compreensão desse processo. A hipótese do lado da demanda se evidenciou na autonomia dos bancos centrais, uma vez que estavam mais ligadas à força dos sistemas bancário e financeiro e menos às variações dos sistemas partidários e à estabilidade do regime.

Por outro lado, o ideário macroeconômico ligado ao Consenso de Washington, que pregava a posição original de redução das agências estatais, já não era consenso da alta tecnocracia das agências multilaterais. O próprio Banco Mundial surpreendeu os teóricos e o grupo dos representantes e difusores do pensamento neoliberal, ao apresentar um relatório dedicado às experiências de reforma do Estado, destacando a importância da responsabilidade política das elites estatais para o bom desempenho de seus governos. O relatório ressaltou que a redução ou diluição do estado não poderia determinar o fim da reforma de estado. A capacidade do Estado estava intimamente relacionada ao revigoramento das instituições públicas, gerando maior competição e aumento de eficiência, melhorando o seu desempenho. Admitiu, ainda, que mercado e

governo são complementares, atribuindo caráter essencial ao Estado, na organização das instituições do mercado.²

O relatório também destacou a árdua tarefa dos países, em construir instituições com um setor público adequado e consistente. Além das dificuldades políticas, como o desenvolvimento de fortes interesses em manter a iniquidade e a ineficiência do *status quo* ou a corrupção, a gestão da burocracia pública era outro complexo fator que dificultava o processo de construção de efetivas instituições. O Banco Mundial apontou três mecanismos básicos de incentivos que deveriam ser utilizados para melhorar a capacidade estatal: regras regulatórias efetivas, maior competição na provisão de bens públicos e serviços, maior (e mais legítima) participação dos cidadãos.

Em síntese, a principal característica das reformas, trazida por Kaufman (1998) na abordagem do institucionalismo da economia política, está fundamentada nas decisões racionais dos atores econômicos internacionais, que pressionam por uma agenda comum de reformas a todos os países, possibilitando o aumento da competitividade e mudanças nas estruturas estatais.

1.2 O Institucionalismo da Escolha Racional

Inserida em uma perspectiva institucional, a idéia central desta abordagem é de que as organizações burocráticas refletem as preferências de políticos em competição, cujos objetivos são obter ou manter o cargo. As respostas às demandas por reformas de Estado dependeriam então, da forma como esses atores calculam a maneira pela qual a reforma afetaria sua capacidade de competir com seus rivais (Kaufman, 1998). Portanto, a característica básica dessa abordagem é que o comportamento dos atores está intimamente relacionado à forma como as regras do jogo político estruturam a competição que eles irão enfrentar com os demais atores políticos.

² The World Bank, *The State in a Changing World*. World Development Report 1997. Oxford University Press.

O institucionalismo da escolha racional surgiu no contexto do estudo de comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos, para tentar explicar um fenômeno significativo: *“Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente”* (Hall, 2003:202) Ou seja, como garantir maiorias estáveis tendo em vista as diversas preferências entre os legisladores e as múltiplas dimensões dos temas em votação? Os teóricos chegaram a conclusão que a resposta estava nas instituições, uma vez que estas resolveriam a maior parte dos problemas de ação coletiva³ enfrentados pelos legisladores.

São diversos os pressupostos do institucionalismo da escolha racional. O primeiro diz respeito aos atores envolvidos, que têm um conjunto fixo de preferências ou de gostos e agem de forma utilitária, sempre com a intenção de maximizar a satisfação de suas preferências. Em segundo lugar, a vida política é considerada pelos teóricos como um conjunto de dilemas de ação coletiva, onde os indivíduos com o propósito de maximizar as suas próprias preferências, acabam produzindo resultados coletivamente insatisfatórios. Um terceiro pressuposto seria o papel da interação estratégica na determinação dos processos políticos. Os teóricos adotam a abordagem do cálculo estratégico em relação ao problema de como as instituições afetam a ação individual. Este cálculo é influenciado intensamente pelas expectativas do ator relativo ao comportamento provável dos outros atores. (Hall, 2003).

Stephen Haggard (1992), afirma que qualquer análise da reforma do Estado deveria se originar da tese que as mudanças institucionais são promovidas por políticos,

³ O termo ação coletiva foi utilizado por Mancur Olson (1999), para discutir o comportamento típico de um indivíduo utilitarista, isto é, que age segundo seu próprio interesse, buscando sempre maximizar seu benefício pessoal dentro de associações organizadas. De acordo com Olson (1999:14) *“...quando um certo número de indivíduos tem um interesse comum ou coletivo – quando eles compartilham um simples propósito ou objetivo – a ação individual independente ou não terá condições de promover esse interesse comum de forma alguma, ou não será capaz de promovê-lo adequadamente. As organizações podem portanto desempenhar uma função importante quando há interesses comuns ou grupos a serem defendidos e, embora elas freqüentemente também sirvam a interesses puramente pessoais e individuais, sua função e característica básica é sua faculdade de promover interesses comuns de grupos de indivíduos.”*

que têm interesse específico em servir às suas bases eleitorais. Para este autor, o desempenho dos políticos depende não só das preferências dos seus eleitores e dos grupos de interesse, mas também, do contexto institucional onde estão inseridos. Os políticos tendem a apoiar as reformas burocráticas do Estado, em ambientes onde são avaliados por seus eleitores, pelos seus partidos, programas ou mesmo para limitar o poder de seus adversários, quando estes têm acesso a recursos burocráticos e possibilidades de nomeação de empregos públicos. O contrário se observa em ambientes onde há forte incentivo às competições intrapartidárias. Os políticos resistem às reformas com o objetivo de diminuir as ameaças dos concorrentes, garantindo sua sobrevivência.

A perspectiva do institucionalismo da escolha racional é útil para explicar dilemas relacionados à descentralização administrativa - a resistência dos chefes de governo e ministros de Estado em entregar o controle discricionário sobre fluxo de recursos e contratações. É útil também para esclarecer as diferenças dos padrões de organização burocrática entre os vários países, além de ser um valioso instrumento de análise para verificar como as instituições eleitorais e representativas negociam as demandas pela reforma estatal. (Kaufman, 1998).

A teoria da Escolha Racional se apresenta como uma importante ferramenta na análise de políticas. A escassez de recursos e sua distribuição e a racionalidade dos atores políticos em um mundo de jogos iterativos, são alguns dos aspectos que formam o vasto campo desta teoria. Se por um lado os indivíduos são considerados homogêneos em sua racionalidade, devemos levar em conta que a sociedade não se move devido às especificidades individuais, mas, principalmente, pelos arranjos institucionais.

Entretanto, essa abordagem apresenta limitações, principalmente quando analisamos governos constitucionais relativamente novos e com baixo grau de institucionalização, como é o caso de países da Europa Oriental e América Latina. Para o caso do Brasil, ela pode ser útil pelo já relativo grau de maturidade do processo democrático e das rodadas eleitorais que definem o destino das elites. Kaufman (1998) já ressaltava, nesse sentido, que o institucionalismo da escolha racional tende a ser mais útil em ambientes estáveis, onde as regras do jogo são mais claras e o conhecimento das preferências dos demais atores mais definido. Ainda assim, a capacidade dos políticos e de outros atores de influenciar a reforma burocrática é dificultada pelos legados

históricos e burocráticos, construídos sobre pilares de negociações políticas realizadas tanto em regimes autoritários como democráticos.

1.3 A Sociologia Institucional

A perspectiva da sociologia institucional tem como principal característica a identidade dos atores e a maneira como as suas preferências são formadas, incluindo os atores que não estão totalmente incluídos em instituições de mercado ou do Estado. Essa abordagem analisa uma matriz mais ampla de instituições e normas sociais onde estão inseridos os comportamentos econômicos e burocráticos.

De acordo com Hall (2003) o institucionalismo sociológico teve origem no quadro da teoria das organizações, no final da década de 1970, a partir da contestação de diversos sociólogos sobre a distinção tradicional, entre a esfera do mundo social (racionalidade abstrata de fins e meios, do tipo burocrático) e as esferas influenciadas por um vasto conjunto de práticas associadas à cultura.

A abordagem do institucionalismo sociológico tem três características que a distinguem de outras vertentes institucionalistas: primeiramente, em relação à definição da política, bem mais ampla, englobando não só as regras formais, procedimentos e normas, mas também sistemas simbólicos, esquemas cognitivos e modelos morais, de forma a romper a divisão conceitual entre instituições e cultura⁴.

Em segundo lugar, o institucionalismo sociológico encara as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o “enfoque culturalista”. As instituições não determinam simplesmente os cálculos estratégicos dos atores. Elas modelam as preferências destes e mesmo a sua própria identidade. *“As instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado”*. (Hall e Taylor, 2003:210).

⁴ Para Hall e Taylor (2003:209) esta característica compromete a distinção entre as “explicações institucionais” (que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização) e as “explicações culturais” (que remetem à cultura, definida como conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas).

Por fim, no que diz respeito ao problema do surgimento e da mudança das instituições, os sociólogos institucionais, em oposição aos teóricos do institucionalismo da escolha racional, afirmam que as organizações adotam usualmente uma nova prática institucional, não tanto pelo aumento da eficiência que elas proporcionam, mas pela legitimidade social que lhes é conferida. Segundo Kaufman (1998) os sociólogos institucionais tendem a deter sua atenção nos espaços associativos existentes entre a autoridade do Estado e as relações de troca do mercado.

Kaufman (1998) observa que para tornar o governo eficaz e *accountable* as ações dependem tanto da força da sociedade civil, quanto da estrutura das próprias instituições públicas. A capacidade estatal de fomentar o desenvolvimento e implementar serviços sociais é certamente enriquecida pelas ligações com densas constelações que conformam a base das redes e associações privadas. Tais associações fornecem às autoridades públicas, informação e apoio político. Elas também influenciam diretamente a qualidade dos serviços públicos, agindo como vigilantes e monitores do desempenho governamental.

A perspectiva do institucionalismo sociológico, como abordagem teórica para a reforma do Estado, tem como exemplo os modelos de intervenção estatal da Coreia e demais países da Ásia, recém-industrializados. Pressupõe um Estado mais ativo, e de acordo com Evans (1995), o principal traço do Estado em Desenvolvimento seria a autonomia estatal aliada a uma capacidade burocrática fortalecida. Esta autonomia, que ele refere como “*embedded autonomy*” ou autonomia inserida, seria a chave para a eficácia do Estado em desenvolvimento. A “*embedded autonomy*” alia o insulamento burocrático weberiano em intensa conexão com a estrutura social que rodeia o Estado⁵. (Evans, 1995:124). Acrescenta, também, que a “autonomia inserida” presente nos Estados em desenvolvimento, teve sua construção em torno das elites individuais, por

⁵ Bresser Pereira (1998) considera equivocada a colocação de Evans ao se referir às burocracias, de burocracias weberianas. Para o autor elas pouco têm a ver com o modelo burocrata autoritário, descrito por Weber. Essa denominação só faria sentido se analisadas em sentido amplo e a-histórico, do corpo de servidores profissionais, recrutados por mérito e promovidos segundo uma carreira.

meio de cooperação mútua, onde o aparelho de Estado fortalecido e coerente facilitou a organização do capital industrial.

O Estado moderno seria a arena principal para a convergência das demandas sociais que determinariam o sucesso das mobilizações sociais. As instituições públicas e a capacidade de intervenção seriam os promotores de uma ação coletiva, além de possibilitar a interação social do local, deslocando o papel do Estado de regulador da ação e da interação social para o Estado como mobilizador de capital social.

“The reintroduction of the state as a central actor in capitalist development and the new willingness to treat community norms and interpersonal networks as “social capital” both forced a broadening of the developmental framework, but the two movements were, to say the least, not very well integrated. Theorists of the state as a developmental agent had little to say about social capital. Theorists of social capital often portrayed the state as one of the culprits in the demise of community. For many theorists of social capital, the expansion of the formal bureaucratic organization of the state “crowds out” informal networks without providing the same range of value and functions, leaving communities worse off.” (Evans, 1996:1034).

Para Kaufman, teóricos como Evans entendem que Estados e Mercados são importantes para a coordenação da atividade social, mas serão mais efetivos se tiverem seus alicerces nas redes e associações que minimizariam os riscos, criando um clima de confiança entre os diversos atores econômicos. É com esse olhar que passam a entender a evolução da capacidade do Estado em fornecer serviços sociais.

Putnam (1996) ao realizar diversos estudos empíricos e teóricos na Itália, ressalta que o caráter cívico da vida política e social está relacionado ao desempenho de um governo. Nessa perspectiva, as associações cívicas poderão contribuir indiretamente, reforçando normas de reciprocidade e confiança mútua, sedimentando hábitos de cooperação e senso de responsabilidade compartilhada. Daí se constitui o “capital social” que se fundamenta nas relações entre os diversos atores sociais, a partir de obrigações e expectativas mútuas. O autor destaca que a vida se torna mais fácil quando se está inserido em uma comunidade que possui um estoque substancial de capital social. Os indivíduos, grupos e comunidades tendem a se organizar por meio de uma rede de relações, sustentada por normas robustas de reciprocidade e confiança. *“Finally,*

dense networks of interaction probably broaden the participants' sense of self, developing the "I" into the "we," or (in the language of rational-choice theorists) enhancing the participants' "taste" for collective benefits". Putnam (1995:66)

Portanto, a mensagem principal de Putnam (1996) está relacionada à força da sociedade civil. No caso específico da Itália a descentralização política aumentou as oportunidades de participação local e contribuiu para a redução da polarização ideológica.

Na América Latina se observa a proliferação de diversas organizações comunitárias e movimentos cívicos, geralmente em bairros periféricos. Não se sabe ao certo qual o impacto em longo prazo destas associações, mas na perspectiva colocada por Putnam (1996), certamente serão fundamentais para a modernização política e econômica da América Latina. E é nesse sentido que a sociologia institucional parece fazer tanto sentido na compreensão de problemas básicos de governança na América Latina e Europa Oriental (Kaufman, 1998). A maioria dos que trabalham seguindo essa perspectiva, não está convencida das propostas teóricas de convergência internacional, ressaltando o caráter dependente das transformações sociais e políticas que ocorreram nas sociedades nacionais. Finalmente, a dicotomia estado *versus* mercado é frequentemente questionada pelos sociólogos institucionais. Para eles, o foco da abordagem se situa nos espaços associativos que existem entre a autoridade do Estado e as relações de troca do mercado. O fortalecimento da capacidade estatal decorre, fundamentalmente, da conexão entre as instituições públicas e a sociedade civil.

1.4 Considerações sobre as abordagens teóricas

As abordagens teóricas mencionadas por Kaufman têm como eixo básico o novo institucionalismo, uma vez que reconhecem o contexto organizacional como ponto de partida para a análise política⁶. Certamente há áreas concordantes ou complementares

⁶ Para Hall e Taylor (2003), o novo-institucionalismo não se caracteriza como uma corrente única de pensamento, mas permite a identificação de métodos distintos de análise. O foco da explicação se deslocou das preferências dos atores para as instituições passando, portanto, a ter papel fundamental nas

entre as perspectivas analisadas. As principais divergências sobre as demandas por reforma giram em torno da hipótese de que as instituições estatais chegarão a uma convergência em resposta à globalização econômica e ao empresariado político. (Kaufman, 1998:63). Essas divergências são ainda mais importantes, se comparados os pressupostos da sociologia institucional com as demais abordagens. Na perspectiva da sociologia institucional, a burocracia está inserida em uma cadeia interativa com a sociedade e com as instituições políticas, privilegiando o comportamento social e as funções públicas das redes e associações. Nessa abordagem institucional os indivíduos participam das instituições moldando seus valores, e não apenas interagindo com o intuito de satisfazer seus desejos. Nesse sentido destacam-se os trabalhos de Evans (1992, 1995 e 1996) e Putnam (1995, 1996) já mencionados neste capítulo, que ressaltam a importância da sociedade nas instituições, confirmando a adequação dessa abordagem para a compreensão dos limites e significados do Estado. Em síntese, as abordagens sociológicas são importantes para a compreensão da inserção das organizações estatais nas estruturas sociais, e como tal inserção afeta a capacidade das autoridades públicas de oferecer bens coletivos.

“É somente na sociologia política, no entanto, que encontramos um exame sistemático do entendimento cognitivo e das ligações normativas que embasam tais relações e possibilitam a consolidação de um equilíbrio social estável. A atenção a estas ligações não racionais torna a sociologia política um complemento essencial às outras abordagens. Ela é particularmente apropriada para a compreensão dos limites e significados do Estado, a transferência e gestão dos fluxos de informação e das formas de colaboração que se desenvolvem entre as autoridades estatais e os atores oriundos do setor privado.” (Kaufman, 1998:66).

As abordagens da economia política e da escolha racional, embora se baseiem em metodologias microeconômicas e partilhem os pressupostos sobre comportamento individual e motivação, divergem quanto ao tipo de ator envolvido nos processos de

análises dos fenômenos ligados às ações estatais, além de ser capaz de articular os níveis micro e macro na análise social e política.

reforma estatal. No caso do institucionalismo da economia política, os atores se organizam em função dos interesses econômicos e embora as instituições políticas possam intermediar e influenciar o processo, as demandas econômicas levarão a padrões similares de organização estatal. Esta é uma das principais críticas ao modelo, pois o caráter limitador da abordagem desconsidera as características de cada país e governo, conduzindo a uma padronização institucional. Por outro lado, a abordagem da economia política torna-se fundamental para a compreensão de reformas institucionais que vinculam as relações macroeconômicas nacionais com os mercados internacionais, a globalização e as demandas dos grupos de interesse, ao contrário das reformas estatais que compreendem as áreas de regulação, bem estar social e segurança, que são menos interessantes para os setores financeiros internacionais. Da mesma forma, a abordagem da escolha racional também tem algumas limitações, uma vez que pressupõe o conhecimento das preferências dos demais atores e regras bastante estabelecidas.

Para Geddes (1994) os argumentos da escolha racional têm como unidade de análise, o indivíduo, ou algo análogo a ele. Tais argumentos propõem que os indivíduos, incluindo os políticos, são racionais, uma vez que apresentados os objetivos e as estratégias alternativas, passíveis de escolha, selecionarão aquelas que maximizarão as oportunidades de alcançar os seus objetivos. As instituições compõem os argumentos da teoria da escolha racional como fatores que moldam preferências de segunda ordem, ou seja, as estratégias usadas para alcançar os objetivos. Estes fatores determinam as alternativas a partir das quais os indivíduos podem eleger suas estratégias.

Embora não seja um dos argumentos centrais adotados por Kaufman, para a análise da reforma do Estado, é importante citar o modelo principal-agente, não como uma concepção teórica, mas como um instrumento utilizado para a compreensão de como as instituições organizam as relações econômicas (as que se estabelecem entre empregadores e empregados, proprietários e administradores, ou investidores e empresários), as relações políticas - entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas - e as relações que estruturam a intervenção do Estado na economia - entre governantes e agentes econômicos privados.(Przeworski, 1998:46). O modelo principal-agente incorpora aspectos da economia organizacional, ressaltando o aumento da eficiência organizacional, a partir de contratos que regulam as relações entre os agentes

que aceitam agir em nome do *principal*, em troca de alguma forma de compensação e o *principal* que expressa um conjunto de preferências sobre os resultados. (Pereira, 1997)

Ancorada na tradição da escolha racional, este modelo contempla os agentes maximizadores, mas leva em consideração os problemas de informação, custos de transação⁷ e principalmente, o papel das instituições. Nesta perspectiva, o objetivo da reforma do estado seria a criação de mecanismos institucionais de controle mútuo, ou seja, a possibilidade do governo monitorar o comportamento dos diversos agentes econômicos, e dos cidadãos controlarem o governo. Para que seja possível a governabilidade, é necessária a existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade, muito embora tais mecanismos não sejam condição suficiente para que governos e burocracias ajam a favor dos cidadãos.

Tendo em vista que os políticos e burocratas perseguem incentivos diferentes do interesse público, a saída seria criar incentivos ou uma estrutura de regras e instituições para que os objetivos dos diversos agentes públicos se alinhem aos objetivos sociais. Alguns incentivos podem ser criados pelo próprio governo, mas para que este tenha um bom desempenho é necessário que a burocracia seja supervisionada pelos políticos eleitos que, por sua vez, deverão prestar contas aos cidadãos. Dessa forma, por meio do controle recíproco que se estabelece nos novos arranjos institucionais, o modelo do principal-agente fortaleceria a capacidade do Estado de intervir em prol do interesse público.

Em síntese, a discussão proposta pela abordagem principal versus agente é

⁷ De acordo com Fiani (2002) A Teoria dos Custos de Transação- TCT se baseia no artigo fundamental de Coase, “*The Nature of the Firm*”, de 1937, e foi desenvolvida e ampliada por Williamson (1975 e 1976). A questão central da TCT emerge a partir do reconhecimento de que o processo de trocas presente na economia implica em custos que vão afetar a atividade econômica e sua organização. Qualquer transação envolve custos de dois tipos: custos *ex-ante*, como a redação de contratos ou os oriundos da negociação dos termos da transação e, custos *ex-post*, que se relacionam com a realização e garantia dos termos iniciais do acordo. Conceitos importantes como oportunismo comportamental dos agentes, a presença de ativos específicos e de incerteza nas relações entre os agentes, são oriundas da TCT.

essencialmente normativa: ressalta a importância que as instituições assumem na conformação do “bom” Estado. Adota a perspectiva presente em algumas das propostas analisadas acima: proteção das agências públicas e redução do *rent-seeking*⁸, embora se diferenciem em determinados aspectos: nos mecanismos de proteção, na natureza do regime político e nas alternativas para lidar com os problemas políticos e o desempenho burocrático. (Pereira, 1997). Portanto, a matriz básica se constitui na busca de alternativas à governabilidade, no sentido de melhor capacitar o Estado para intervir e implementar políticas públicas e oferecer bens e serviços de boa qualidade.

Na abordagem da economia política, essa capacitação dar-se-ia por meio do insulamento de agências estratégicas e da redução do aparato estatal, enquanto nas perspectivas da escolha racional e no modelo principal-agente seriam necessárias a descentralização e delegação de autoridade e a instituição de mecanismos de controle. Como alternativa ao insulamento, a abordagem da sociologia institucional sugere formatos institucionais que asseguram a autonomia estatal aliada a uma capacidade burocrática fortalecida, fator determinante para a eficácia do Estado em desenvolvimento.

É nesse cenário marcado por modelos não antagônicos, mas divergentes em alguns fundamentos teóricos, que se inseriram as diretrizes para algumas das reformas administrativas contemporâneas. Pode-se dizer que houve uma convergência internacional nos padrões organizacionais esperados para o setor público? O institucionalismo da economia política foi determinante na escolha das elites nacionais? Se sim, essa convergência atuaria como um isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 2005) entre as estruturas estatais, o que representaria a internacionalização das elites burocráticas e das práticas administrativas dos Estados. (Capella, 2000)

⁸ Para Fiani, uma definição mais concisa do conceito de rent seeking foi oferecida por Tollison. De acordo com o autor, “*Rent seeking is the expenditure of scarce resources to capture an artificially created transfer*” (TOLLISON, 1982, *apud Fiani p. 2*). A teoria de rent seeking tem como tema central de sua investigação teórica o problema da dissipação de rendas através da competição dos agentes por monopólio ou proteção legais.”
www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/uma_avaliacao_critica_da_teorica_de_rent Seeking.doc

DiMaggio e Powell (2005) definem isomorfismo como sendo um processo restritivo que força uma organização a adotar estruturas e processos semelhantes aos das demais organizações. Para estes autores as organizações tendem a buscar legitimidade mais que eficiência e desta forma mimetizam práticas que a princípio são corretas independentes dos seus resultados. Uma vez alcançada a legitimação, a organização teria garantida a sua sobrevivência. Tais abordagens são relevantes para a compreensão das organizações que, em ambientes de incerteza, buscam por legitimidade política e institucional além de posição no mercado. Elas não competem apenas por recursos e clientes, mas por poder político e legitimação institucional. Este é um fenômeno inerente ao efeito das instituições, possibilitando as organizações assimilarem regras conhecidas e a homogeneização do campo organizacional.⁹ Este processo também seria válido para explicar a dinâmica organizacional dos Estados nacionais.

Costa (1999) - ao analisar a agenda da reforma do estado brasileiro à luz dos modelos internacionais de reforma administrativa - adota como tese que as escolhas das elites políticas é a variável explicativa fundamental para a emergência e consolidação das reformas administrativas nos diferentes cenários institucionais, muito embora o tema da eficiência tenha tido maior relevância no desenvolvimento da agenda da contenção de custos e de ajuste das economias ao longo dos anos 1980.

No caso específico do estado brasileiro é o jogo de pressões e ações políticas, internas e externas ao Estado, que determinam o modelo institucional. As pressões institucionais externas de natureza isomórfica podem se tornar um indicador de limitação da busca de eficiência, uma vez que o Estado tem que atender as pressões de mercado, as necessidades das elites políticas e às necessidades dos cidadãos. Por outro lado, tais pressões coercitivas podem, na realidade, fazer parte de um comportamento estratégico que poderá ser manipulado pelas elites reformistas, de forma a tornar mais forte a posição política e com isso garantir a sua sobrevivência.

⁹ Vieira e Carvalho (2003) definem campo organizacional a partir de um problema compartilhado por uma rede de organizações que interagem. Estar inserido em um campo organizacional significa, para uma organização, participar de uma grande rede não-estática e ser participante de um espaço identitário de organizações consideradas relevantes, criado pelas inter-relações que se estabelecem entre todas.

Silberman (1993) parte da abordagem da escolha racional, somada aos constrangimentos conjunturais, para afirmar que foram as incertezas políticas originadas em ambientes de mudanças nas regras de escolha das elites, que explicaram as reformas administrativas dos Estados modernos.

Ao analisar as reformas do século XIX da França, Japão, Inglaterra e Estados Unidos, o autor define que o problema da “sucessão das elites” se encontrava na raiz da explicação da forma racional-legal que tomou esses Estados Nacionais. O cálculo político das elites em busca de sustentabilidade às suas funções públicas e de previsibilidade e legitimidade às suas decisões, frente à ameaça de outras alternativas de poder, é usado para explicar o desenvolvimento das organizações burocrático-rationais.

“This suggests that the continuing problem facing many nineteenth- and early twentieth-century states was the dilemma of the succession of political leaders and the level of uncertainty regarding their possession of power. Rational bureaucratization may thus be construed as a consequence of strategic choices by those holding political power in environment of greater or lesser uncertainty.” (p.43).

Esta é a hipótese, de acordo com Silberman (1993), que explicaria porque as organizações burocráticas do setor público de diversos países, nem sempre adotam o formato organizacional weberiano. Junto à burocracia organizacional weberiana, relacionada a cenários de alta incerteza¹⁰ (caso da França e Japão), haveria uma burocracia do tipo profissional, voltada para os cenários de baixa incerteza (Estados Unidos e Grã-Bretanha). Ambos os modelos de reforma administrativa são o resultado da alta integração da burocracia pública à estrutura decisória das elites.

¹⁰ “A alta incerteza é gerada pela ruptura da ordem vigente através de revolução, com a consequente revogação das regras anteriores e a necessidade de reconstrução das instituições. Na tentativa de legitimar-se no poder, o governante nesta situação tenderia a constituir uma burocracia do tipo organizacional. As situações de baixa incerteza são aquelas em que há um sistema eleitoral vigente e, apesar da incerteza quanto aos resultados das eleições, tem-se confiança de que as regras serão obedecidas na condução do pleito e mantidas pelo candidato que vencer as eleições. O desafio, neste caso, é realizar o programa de governo, pelo que se prefere uma burocracia que responda às diretrizes políticas do candidato eleito, que seria aquela do tipo profissional.” Cruz (2008, p. 15,16), Silberman (1993, p. 82, 83).

No caso específico das reformas latino-americanas, o ambiente de baixa incerteza aliado a fatores como o regime de governo presidencialista, a fraca oposição e o fato dos partidos políticos utilizarem recursos de patronagem, fizeram com que tais reformas tendessem ao fracasso. Cruz (2008) em estudo sobre o processo de fortalecimento das carreiras de Estado e cargos em comissão no Brasil pós-1994, considera que os fatores citados para a explicação dos fracassos das reformas administrativas na América Latina se aplicam ao Brasil até o início da década de 1990. Com a reforma administrativa de 1995, o governo federal, por meio da Reforma do Aparelho do Estado, se propôs a fortalecer o núcleo estratégico da administração direta federal dando início, aparentemente, ao processo de criação e consolidação de carreiras do alto escalão que permanecem até o presente, mesmo com a continuidade do uso da patronagem que, certamente, ainda não foi superada.

Costa (1999) destaca que o novo impulso às reformas administrativas contemporâneas seria decorrente do que se definiu como *governance*¹¹, ou seja, da baixa capacidade dos governos em tornar realidade as decisões de políticas públicas, dado o alto grau de insulamento da burocracia e pela ausência de mecanismos de flexibilização de gestão. Este conceito está situado em uma abordagem mais ampla sobre o papel das instituições e do impacto da qualidade da matriz institucional de uma sociedade sobre o seu desenvolvimento.

A abordagem institucionalista é apontada como uma das linhas teóricas que mais tendem a explicar o desenvolvimento da sociedade enquanto organização. Para Carvalho e Vieira (2002:35) "*as estruturas formais das organizações parecem surgir como reflexos de valores e normas institucionais num processo no qual a pressão do ambiente institucional posiciona-se numa atitude isomórfica em relação às instituições sociais.*" DiMaggio e Powell (2005) ao privilegiar o fato das organizações sofrerem pressões de adaptação ao seu contexto, demonstram ceticismo em relação aos processos racionais de escolha e abordagens fundamentadas em processos de planejamento

¹¹ Governance entendida como “a capacidade governamental em criar e assegurar a prevalência – ou seja capacidade de enforcement – de regras universalistas nas transações sociais, políticas sociais e econômicas, penalizando ou desincentivando o comportamento rent seeking, e promovendo arranjos cooperativos e reduzindo os custos de transação.” (Costa 1998)

estratégico. A partir desse ponto, os autores mostram como a burocratização e outras formas de homogeneização surgem da estruturação de campos organizacionais afetados, em grande parte, pelo Estado e categorias profissionais¹².

Se nos estágios iniciais os campos organizacionais mostram uma grande diversidade, tanto na abordagem, quanto na forma, com o passar do tempo, o campo se estrutura e há um reconhecimento das organizações, que passam a perceber a importância das demais instituições, aumentando as interações e convergindo para o compartilhamento de valores. Com isso as organizações tendem a diminuir a capacidade e habilidade de transformação e mudança ao longo do tempo.

DiMaggio e Powell (2005) identificam três mecanismos básicos, que embora envolvam processos separados, podem operar simultaneamente, cada um com seus próprios antecedentes:

1) isomorfismo coercitivo – quando as organizações, diante do mesmo contexto legal, econômico e político, sofrem pressões (formais e informais) do Estado, da indústria ou de outras organizações, fazendo com que adotem estratégias similares. Em muitos casos tais pressões são materializadas em ações de força, persuasão ou mesmo por convites para compor associações e/ou coalizões. No caso dos processos de incorporação de pessoal, as pressões surgem da imposição do governo, da legislação trabalhista, sindicatos e do próprio poder judiciário, que impõem o cumprimento de exigências legais para contratação no setor público, como é o caso dos termos de ajuste de conduta – TAC, que veremos no próximo capítulo;

¹² De acordo com DiMaggio e Powell, “a existência de um ambiente legal comum afeta diversos aspectos do comportamento e da estrutura das organizações”, e ainda para estes autores “Weber aponta para o profundo impacto de um sistema racionalizado e complexo de leis contratuais, que exige controles organizacionais apropriados para honrar os compromentimentos legais”. (Weber, apud DiMaggio e Powell, 2005:77).

2) isomorfismo mimético – a busca pela redução de incerteza, seja pela limitação de recursos tecnológicos, ambiguidade nas metas ou objetivos conflitantes, levam a organização a tomar outra organização como modelo, imitando estratégias e arranjos estruturais já implantados e testados pelos concorrentes. A adoção de práticas como remuneração por desempenho, a transferência e rotatividade de empregados (modelos indiretos), ou a contratação de firmas de consultoria (modelos diretos). Fica clara a adoção deste mecanismo quando o governo, impossibilitado de repor e ampliar os quadros de pessoal das instituições públicas, utiliza mecanismos de gestão “modernos” e “inovadores” como a terceirização da força de trabalho e contratos temporários, que têm sua origem nas novas formas de organização da produção no mundo contemporâneo;

3) isomorfismo normativo – normalmente está pautado em processos de profissionalização, que implicam em compartilhamento de um conjunto de normas, métodos e rotinas de trabalho, para uma determinada classe de trabalhadores. As universidades e associações de profissionais se destacam como transmissores de regras normativas de atuação e comportamento profissional. Essas regras são colocadas em prática por meio dos processos de recrutamento, seleção e promoção. Os profissionais, em uma organização, sofrem tanto pressões miméticas como normativas, pois embora se encontrem vários grupos profissionais em uma organização, alguns poucos se distinguem de uma organização para outra.

Para os seguidores da abordagem institucional, o conceito de isomorfismo é utilizado para explicar como as características organizacionais são transformadas, com o intuito de aumentar a compatibilidade com as características ambientais. Nesse sentido, as organizações funcionam a partir de orientações previamente definidas e racionalizadas na sociedade, contribuindo para a legitimação das suas atividades e para a sua manutenção, independente da eficiência e da demanda da sua produção. (Carvalho e Vieira, 2003).

Em síntese, ao adotar a perspectiva institucional para analisar as reformas administrativas brasileiras, se reconhece que o desenho organizacional não se fez por meio de traços racionais, mas sim como um processo derivado das pressões formais e informais, externas e internas, que levaram as organizações a se homogeneizarem. Nesta perspectiva, as escolhas estratégicas de uma dada organização, no caso o Estado

brasileiro, têm sua origem na ordem institucional, com todas as normas e estruturas que a compõem. Portanto, a configuração do Estado não é resultado apenas de pressões exógenas, ditadas por pressões da globalização.

A escolha das elites políticas domésticas é a variável explicativa fundamental para a emergência e consolidação das reformas administrativas nos diferentes cenários institucionais, muito embora o tema da eficiência tenha tido maior relevância no desenvolvimento da agenda da contenção de custos e de ajuste das economias ao longo dos anos 1980 (Costa, 1999). No caso específico do estado brasileiro é o jogo de pressões e ações políticas, internas e externas ao Estado, que determinam o modelo organizacional do Estado brasileiro.

No próximo capítulo, serão discutidas as reformas administrativas do Estado brasileiro, e mais especificamente a reforma gerencial de 1995, à luz das abordagens teóricas apresentadas.

Capítulo II

2. Agenda da Reforma do Estado Brasileiro e as reformas administrativas¹³.

No século passado, as Reformas de Estado no Brasil ocorreram em três momentos da história política do país, determinadas por diferentes conjunturas e distintos cenários econômicos, nacional e internacional. A primeira reforma teve início durante a década de 1930, no primeiro período do governo de Getúlio Vargas. Do ponto de vista econômico, o ponto central desta reforma se situou na estruturação das bases do estado nacional-desenvolvimentista, com uma grande disposição do Estado em participar diretamente nas indústrias de base. No âmbito político-institucional, o destaque foi a criação do Departamento de Administração do Serviço Público - DASP, com o objetivo de modernizar toda a administração federal.

A segunda reforma ocorreu durante o regime militar em 1964, em um contexto de estruturação de um projeto de governo que buscava a construção da soberania nacional. Do ponto de vista político, esta reforma se inscrevia no processo de desburocratização do Estado e foi institucionalizada por meio do Decreto Lei- nº 200, de 1967. Este decreto permitiu a ampliação da ação do estado além de possibilitar maior eficiência da chamada Administração Indireta, que incluía as Autarquias, Fundações, Empresas Estatais e de economia mista.

Por fim, o terceiro período que se iniciou na década de 1980, inserido em um contexto econômico internacional de transformação, com diretrizes políticas de abertura

¹³ Costa (1999) define como reforma administrativa “as mudanças estimuladas pelas elites políticas nos mecanismos de tomada de decisão dos aparelhos do Estado que alteram os critérios tradicionais de formação da burocracia e que introduzem novos mecanismos contratuais nas organizações públicas.” (p.223) O autor chama atenção para a importância da tomada de decisão, já que a escolha das elites políticas é a variável explicativa fundamental para a emergência e consolidação das reformas administrativas nos diferentes cenários institucionais.

do mercado, diminuição do estado e privatização de empresas governamentais. Esse cenário levou à necessidade de remodelar o Estado e estabelecer novas formas de relação com a sociedade civil¹⁴, atribuindo-lhe novas funções nos processos econômicos e sociais em curso no país. Esta configuração da relação estado-sociedade, dada a sua relevância e magnitude, tem sido - desde os anos 1980 - foco do debate sobre as políticas governamentais, especialmente na área social, na grande mídia e em segmentos influentes do pensamento político, financeiro e do empresariado nacional. Este processo de remodelação do Estado brasileiro, iniciado na década de 1980, vai se efetivar, de fato, no Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, com a proposta de Reforma Administrativa apresentada pelo então Ministro Bresser Pereira.

Na esfera econômica, os debates disseminados pelos partidários de uma revisão do Estado, na perspectiva de integrar o Brasil de forma competitiva na economia globalizada, enfatizavam a idéia de que eram necessários quatro componentes ou pressupostos básicos para sua refuncionalização, na direção da globalização: a redução de tamanho e de funções, pelas vias da privatização, terceirização e *publicização*; a redução do grau de interferência estatal, repassando a função reguladora em favor de mecanismos de controle via mercado; aumento da governança e retorno da governabilidade, com o aperfeiçoamento da democracia representativa e expansão do controle social (Bresser Pereira, 1998).

Para melhor compreender o processo de reforma do estado brasileiro e as perspectivas e tendências que se colocam para a sua efetivação, faz-se necessário recuperar do ponto de vista histórico as reformas que antecederam à reforma gerencial, de forma a identificar como vêm sendo construídas as relações estado-sociedade no século passado e a cultura política que tem orientado as escolhas e os modelos implantados.

¹⁴ A sociedade civil é entendida enquanto o lugar, espaço de articulação e organização de interesses em confronto, teia de relações onde se organizam e reorganizam instituições e se constroem os consensos e as ideologias, "é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições" (SIMIONATTO, 1995: 66).

2.1 Uma perspectiva histórica

O Estado brasileiro até o século XIX se apresentava, fundamentalmente, como um estado patrimonialista clássico, onde o eixo das relações políticas se localizava no clientelismo, que sustentava todo ato político (Graham, 1997). As elites políticas, àquela época, pouco valorizavam o desenvolvimento econômico e social e ao contrário, eram caracterizadas como altamente conservadoras e regionalistas, centradas, basicamente, nas possibilidades de sobrevivência e manutenção do seu *status*. Para alguns historiadores, o Estado brasileiro do século XIX tinha como problema central determinar quem constituía a classe dominante: latifundiários e donos de escravos ou comerciantes. Na opinião de Graham, não havia conflito de interesses entre uns e outros, uma vez que ou eram a mesma pessoa ou tinham estreitas relações.

Para Faoro (1997) o que sempre imperou foi a força do poder central e não o predomínio do campo sobre as cidades, mesmo levando em consideração as grandes distâncias das propriedades rurais, os recursos e riquezas produzidas, que levavam ao fortalecimento do poder local. Faoro diverge da visão marxista que o Brasil havia sido uma sociedade rural, “semi-feudal”, e por não ter conseguido criar uma burguesia nacional capaz de promover o desenvolvimento econômico, não gerou um capitalismo moderno com uma classe operária também moderna, que possibilitasse a implantação do socialismo no país (Schwartzman, 2003). O poder político era exercido em causa própria, onde os políticos, juízes e outras autoridades, assim que ingressavam em uma agência governamental, representavam apenas os interesses do Estado, dominando a máquina política e administrativa, em busca de benesses, prestígios e riqueza.

“O predomínio do soberano, legitimado no Poder Moderador, a centralização articulada, na corte, pela vitaliciedade, o voto manipulado não criam, como entidades feitas de vento, o sistema político. Este assenta sobre a tradição, teimosa na sua permanência de quatro séculos, triturando, nos dentes da engrenagem, velhas idéias importadas, teorias assimiladas de atropelo e tendências modernizadoras, avidamente imitadas da França e da Inglaterra. Mas a tradição não se alimenta apenas da inércia, senão de fatores ativos, em movimento e renovação, mas incapazes de alterar os dados do enigma histórico. Sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político, vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento. Burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos. (Faoro, 1997:387).”

É o estamento¹⁵ burocrático, gerado no patrimonialismo que, de acordo com Faoro, vem determinando os caminhos políticos do Brasil desde sua colonização. Para ele, o Estado não se caracteriza como uma arena neutra, resultado do jogo dos diversos interesses sociais, mas como um ator ativo na conformação desses interesses, capaz de impor sua vontade sobre agentes e grupos. Graham (1997:21) diverge de Faoro, chamando a atenção que o Estado não é totalmente autônomo e livre do seu contexto social e econômico, e afirma que em todo o sistema político, independente de partidos, as autoridades eram sensíveis aos interesses agrários, quando não eram elas próprias proprietárias de terra. Para este autor, a preocupação dos políticos do século XIX residia principalmente no clientelismo, que servia não só aos interesses políticos, mas também aos interesses das elites econômicas. A expressão clientelista está relacionada à troca de “pequenos favores” e nos remete a idéias de práticas duvidosas, como a manipulação eleitoral, a distribuição de cargos oficiais e serviços estatais, a corrupção e ausência de critérios impessoais na gestão pública.

Para Faoro (1997), a formação nacional brasileira, desde o período colonial, Império, República e atingindo o Brasil pós-Estado Novo, foi caracterizada pela existência de um poder central extremamente robusto, que não promoveu qualquer formação social espontânea e que determinou todas as mudanças sociais de “cima para baixo”, favorecendo um descolamento entre Estado e a sociedade.

No Brasil, desde o século XIX, o clientelismo se constituiu como principal trama de ligação da política local, além de sustentar virtualmente todo ato político (Graham, 1997). Este autor¹⁶ cita a carta de Pero Vaz de Caminha em 1500, ao rei Português, onde em trecho final roga clemência em favor de seu genro. “*Pois que, Senhor, é certo*

¹⁵ Comunidade em que se estrutura a organização político-administrativa, juridicamente sistematizada. (Faoro, p.904)

¹⁶ Richard Graham realizou pesquisa sobre a sociedade brasileira durante o Império. Ele traz significativas contribuições sobre as práticas clientelistas, retomando a tese da hegemonia e o predomínio sobre o Estado. (Este argumento, aliás, é uma das principais críticas ao seu trabalho. Graham admite uma relação inversa de poderes. No caso do clientelismo político, o Estado é a parte mais poderosa, sendo ele o distribuidor de benefícios públicos em troca de votos ou de qualquer outro tipo de apoio. Os senhores seriam o cliente do Estado e não o contrário. (Carvalho, 1997).

que, assim, neste cargo que levo, como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser, por mim, muito bem servida. A Ela peço que, para me fazer singular mercê, mande vir da Ilha de São Tomé, Jorge de Osório, meu genro, o que d'Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza.” (Graham, 1996). Para o autor, tal pedido foi a “marca de nascença” da política brasileira, onde o apadrinhamento e a troca de favores continuam presentes até os dias de hoje.

Para os líderes políticos da época, a sobrevivência do sistema político dependia da manutenção de sua legitimidade e esta se dava não só pelos grupos excluídos da participação política, mas também, pelos que pertenciam às elites políticas. Segundo Graham (idem) os que detinham autoridade, literalmente a possuíam e, portanto, podiam concedê-la a terceiros. *“O cargo público tornava-se, portanto, um recurso a lançar mão, como qualquer outro. Podia ‘pertencer’ a alguém, ser concedido ou retirado. Aquele que recebesse um cargo recebia-o como um presente”.*

Em sua pesquisa, Graham cita que quanto mais poder os políticos obtinham, mais cartas com solicitações de empregos e favores recebiam. Sendo que os remetentes de mais de um terço das cartas recebidas eram deputados e senadores. Esse dado sugeria um papel cada vez maior dos legisladores na rede do clientelismo. *“Em última instância, todos os cargos eram usados para ganhar eleições. A busca de posições governamentais dependia da manipulação de uma extensa trama de ligações, de modo tal que, neste sentido, o Estado ajudava a formar a nação. Mais uma vez se pode dizer: o clientelismo gerou o Brasil”.* (Graham, 1997:300).

No Brasil, o clientelismo faz parte da tradição e também é denominado de patrimonialismo e fisiologismo. Instrumento de legitimidade política, o clientelismo tem acompanhado todas as etapas da formação do estado brasileiro e se caracteriza por situações paradoxais que envolvem um arranjo particular entre desigualdade e assimetria de poder com uma aparente solidariedade mútua (Nunes, 1997). O autor chama atenção para o caráter informal do clientelismo como redutor de conflitos sociais. Baseado em uma “gramática de relações” entre indivíduos, o clientelismo ultrapassa as fronteiras de classes, grupos e categorias profissionais.

Nunes (1997) realizou uma análise histórica do sistema institucional brasileiro e destacou a existência de quatro padrões institucionalizados de relações ou “quatro

gramáticas” que estruturaram os laços entre a sociedade e o Estado no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. A quebra da estrutura matricial das oligarquias regionais e as tentativas de introdução no Brasil de uma lógica capitalista e modernização econômica, propiciaram a construção de um estado administrativo brasileiro. Entretanto, vale ressaltar que tais mudanças não chegaram a alterar totalmente as relações sociedade-estado, e a articulação entre as quatro “gramáticas” foi fundamental para a sustentação desta nova ordem no Brasil. Foi necessário, portanto, firmar um estado de compromisso entre as elites dominantes, reajustando-se as relações de poder que permitiram a interação entre o velho e o novo no Brasil, configurando dessa forma uma sociedade sincrética. Este sistema sincrético foi importante para o desenvolvimento das instituições formais, e dos padrões de relações entre indivíduos e instituições e, também, dos padrões de dominação política.

2.2 A reforma administrativa do Estado brasileiro da década de 1930.

Como colocado anteriormente, o Estado brasileiro vem, ao longo de sua história, se configurando por meio de repetidos processos de reforma e contra-reforma, em movimentos pendulares que oscilam rupturas e continuidades, tradição e inovação. Em alguns momentos prevaleceu o Estado social-burocrático, administrativamente centralizado e, em outros, um Estado flexível, com estrutura administrativa ágil e descentralizada.

Para Andriolo (2006), a administração pública brasileira historicamente tem optado pela busca de modelos estrangeiros supostamente aprovados e consagrados, na maioria das vezes sem uma releitura dos mesmos, à luz das particularidades locais. Este mimetismo tem feito com que as reformas administrativas brasileiras não tenham sido representativas do contexto da administração pública nacional e tenham tido, quase sempre, uma baixa capacidade de responder aos problemas e necessidades dos cidadãos.

A reforma da década de 1930 não escapou à lógica acima. Emergindo de um Estado patrimonialista clássico, surgiram os primeiros traços de um Estado intervencionista, com claros matizes weberianos, relacionados ao modelo racional-legalista das organizações burocráticas. Surge como uma nova fase da história do país,

com a construção de um novo Estado brasileiro, que passa a ser não só promotor, mas também ator de um projeto de desenvolvimento para o país. Esse longo período de *state building* foi marcado, fundamentalmente, pela intervenção na economia e pela centralização política e administrativa, que se intensificaram ainda mais após 1937, com o início da ditadura do Estado Novo. Embora sob a capa de um Novo Estado, a década de 1930 experimentou três novas gramáticas modernizantes para as relações entre Estado e sociedade, que se viram entrelaçadas com os arranjos clientelistas das bases locais e personalistas da Velha República. Era necessário à sustentação do regime implantado, conter as pressões regionais e locais, mesmo que para isso fossem utilizadas medidas não universalistas.

A reforma burocrática de 1936 institucionalizou-se com a edição da Lei n.º 284, de 28.10.1936 - também conhecida como Lei do Reajustamento – a partir da qual o governo criou o primeiro plano de classificação de cargos no Governo Federal. Essa reforma teve como base a doutrina weberiana, baseada no modelo da administração racional. Surgiram então, as primeiras carreiras públicas onde se tentou montar e qualificar um quadro de funcionários de Estado refletido pela burocracia clássica, de servidor do Estado, e a tentativa em adotar o concurso público como forma de ingresso nos quadros do estado. Entretanto, o que prevalecia era uma forma de organização política pouco institucionalizada. De acordo com o modelo proposto por Silberman (1993), embora em um primeiro momento, a impressão era a de que no Brasil se vivia em um contexto de alta incerteza, haja vista a revolução de 1930, o período de grande turbulência entre 1930 e 1945 e o golpe ocorrido em 1937, na realidade tratou-se de um período de baixa incerteza, garantida pela função de coordenação de interesses assumida pelo governo Vargas (Cruz, 2008:82). A princípio, esse contexto de baixa incerteza parece ser contraditório à definição dada por Silberman (1993) que apresentamos no capítulo anterior. O autor aponta como uma das características desse contexto a sucessão regular no poder por meio de eleições e, no caso da era Vargas, as eleições presidenciais foram indiretas, prevalecendo as redes sociais.

Para implementar a proposta de modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1936¹⁷, com objetivo de formar burocratas nos moldes weberianos, usando como princípio o mérito profissional. A criação desse órgão foi uma primeira tentativa de racionalizar o serviço público à base do mérito e da competência. O DASP caracterizava-se por uma excessiva centralização de suas funções administrativas, que também abrangia os estados, forçados a criar departamentos de administração ou os “Daspinhos”. Nunes (1997:53) menciona o caráter paradoxal do DASP, que combinava o insulamento burocrático com alguns traços do universalismo de procedimentos, principalmente para assuntos relacionados à contratação e promoção de funcionários públicos.

Embora tivessem sido adotados o concurso público e o treinamento, não se chegou a implantar uma política de recursos humanos que pudesse dar conta das necessidades do Estado. Portanto, a tentativa de racionalização nunca foi concluída e, ao contrário, o que se observou foi a introdução de elementos de clientela e empreguismo, com a abertura democrática de 1945. O patrimonialismo, embora já bastante modificado, manteve sua força dentro da política brasileira. Neste período, a presença do Estado como agente econômico foi ampliada com o fortalecimento das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e autarquias.

Geddes (1994) destaca que as reformas administrativas deste período foram realizadas pelas elites decisórias, utilizando a estratégia de insulamento combinadas ao universalismo de procedimentos, em busca de um Estado mais capacitado e menos sujeito às demandas personalistas e partidárias. *“O Estado Novo (1937-1945) procurou também alterar as bases tradicionais do Estado brasileiro através de uma reforma do serviço público baseada no universalismo de procedimentos. O novo regime criou, ainda, um corpo técnico, isolado das disputas políticas, para assessorá-lo na formulação de políticas”*. (Nunes, 1997:18.). No entanto, Nunes destaca que tanto o

¹⁷ O DASP foi extinto em 1986, passando à categoria de Secretaria da Administração Pública (vinculada à Presidência da República) e, posteriormente incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência (1989). Embora não tenha concluído sua missão, O DASP teve papel fundamental na modernização do aparelho do Estado e para a reforma administrativa.

universalismo de procedimentos quanto o insulamento burocrático, foram tentativas que não obtiveram o mesmo êxito, nem tanto apoio, quanto os regulamentos corporativistas.

Essas duas ‘gramáticas’ eram, na maioria das vezes, alternativas que compensavam o clientelismo, no intuito de minimizar as redes personalistas que envolviam os partidos políticos e as burocracias, e que perpassavam toda a sociedade. Buscou-se, portanto, um novo perfil de atuação do Estado, com fortalecimento do caráter de impessoalidade das instituições públicas, em vez dos arranjos patrimonialistas, manifestados em práticas de captura de interesses públicos por interesses privados. Tanto o universalismo de procedimentos quanto o insulamento burocrático eram utilizados como estratégias para contornar o clientelismo, por meio da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.

A criação de agências e empresas estatais deu início a uma etapa de insulamento burocrático. Tais agências e órgãos reguladores refletiam um novo modelo de administração, e desempenhavam um papel fundamental na nova forma de relação entre estado e sociedade. Definido como o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência pública e de outras organizações intermediárias, o insulamento burocrático criou certa impermeabilidade das decisões técnicas ao conjunto de interesses políticos, reduzindo o escopo da arena, em que interesses e demandas populares poderiam desempenhar um papel. Essa impermeabilidade seria alcançada na medida em que estes núcleos técnicos fossem deslocados para as autarquias e fundações. (Nunes, 1997).

Além da alta complexidade das agências insuladas, uma vez que seu ambiente operativo requer múltiplas tarefas, alto nível de informação e coalizão com atores externos selecionados, duas características se destacam no processo de insulamento: uma relacionada às variações no grau de insulamento, outra envolvendo mudanças temporais. Nunes ressalta que nem todas as agências são insuladas no mesmo grau. Podemos pensar em uma escala que varia do insulamento total a um alto grau de penetração no mundo político e social, ou seja, o “engolfamento” social (Nunes, 1997:34). Todos os graus interferirão na estrutura, eficiência e capacidade de respostas das organizações.

Mesmo com todas as tentativas de alteração do desenho e estruturas, as instituições formais do Estado ficaram intensamente impregnadas pelo processo de troca de favores, caracterizando uma forte relação entre burocracia e a operação do clientelismo. Esta gramática caracteriza não só uma forma de controle do fluxo de recursos materiais na sociedade, mas também garante a sobrevivência política do “corretor local” (Nunes, 1997:33). O clientelismo tem se mantido forte no decorrer de períodos democráticos, durante o autoritarismo, se manteve na industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.

De acordo com Nunes (1997:54) *“O corporativismo e o insulamento burocrático caminharam lado a lado com o processo de centralização e racionalização do Estado brasileiro. Este processo significou a transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo. ...com o governo federal se transformando no único e todo poderoso patron”*.

Foi, portanto, neste cenário, durante o governo de Getúlio Vargas, que se deu a primeira reforma efetiva do estado brasileiro, com a criação de um novo modelo de administração burocrática e a intervenção mais direta do Estado no setor produtivo de bens e serviços. Em que pesem as diferentes, e às vezes contraditórias, visões do governo de Getúlio Vargas, é clara a reorganização da administração pública, com a finalidade de torná-la mais eficiente e autônoma, em relação às pressões sociais, por meio da centralização do Poder Executivo. A negociação e habilidade em formar consensos, harmonizando interesses diversos, eram as características de seu governo e se por um lado houve uma ruptura com o passado e a república oligárquica, por outro, observava-se uma imagem oposta, onde o autoritarismo e a centralização marcavam seu governo. Eram constantes os processos de negociação com as elites, no intuito de conter mudanças, prevalecendo reformas superficiais, que não abalariam os alicerces das estruturas de poder. (Diniz, 2004)

2.3 A segunda reforma ou a reforma da descentralização

Com o fim da ditadura Vargas e a instalação do regime democrático de 1945, a política partidária e eleitoral surgiu como a variável mais importante desse período. Os partidos políticos não tinham controle sobre o núcleo estratégico do Estado, àquela época representado por instituições como o SUMOC¹⁸, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, Banco do Brasil e Grupos Executivos, composto por tecnoburocratas que desprezavam políticos e o Congresso. Esses burocratas fortaleceram o insulamento burocrático, com a intenção de ‘driblar’ os partidos políticos. Essa elite burocrática partia do princípio de que o Estado, enquanto arena política, era um executor incompetente e que a modernização econômica somente ocorreria se as agências burocráticas de planejamento e implementação das políticas econômicas tivessem um quadro de recursos humanos recrutado à base de méritos e competências e não por *spoil system*. (Nunes, 1997:82)

O período pós-1945 é marcado por uma combinação de regimes de governo populista e desenvolvimentista. O nacionalismo da Era Vargas foi substituído pelo desenvolvimentismo do governo Juscelino Kubitschek (JK), de 1956 a 1961. O início do governo de JK enfrentou um país em profunda crise econômica e política. JK instituiu o Programa de Metas como base do novo governo, utilizando o aparato estatal para garantir o êxito do novo programa.

No período JK, o governo alterou os padrões da industrialização nacional: acúmulo de riqueza com objetivo de financiar grandes investimentos e abertura da economia ao investimento de capital externo. Paralelamente, foram adotadas medidas para a estabilização econômica e para criação de condições propícias à entrada de investimentos internacionais. No entanto, JK não gerou uma agenda específica de reforma do Estado (Geddes, 1974). Seu modelo se distinguiu da perspectiva de

¹⁸ SUMOC- Superintendência da Moeda e Crédito, era a autoridade monetária brasileira e embrião do Banco Central.

modernização preconizada durante a reforma de 1930 apenas pela radical opção pelo hibridismo.

Desta forma, a segunda reforma administrativa, que teve como objetivo a modernização do Estado brasileiro, aconteceria apenas no governo do General Castello Branco em 1967, tendo como principal idealizador Helio Beltrão¹⁹. Sistematizada por meio do Decreto-Lei n.º 200 (1967), respondeu, em sua essência, a preocupação com o enrijecimento da burocracia pública brasileira. Foi uma reforma implementada no início do regime militar-autoritário de 1964.

Essa foi a primeira tentativa de se implementar uma reforma gerencial no Brasil. Todos os esforços foram concentrados na descentralização e delegação de competências²⁰, por meio da transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, de forma a melhorar o dinamismo operacional. Teve como princípios, a racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização, a sistematização, a coordenação e o controle de resultados. (Art. 6º, Decreto Lei nº 200/1967).

Além desses princípios, ditos fundamentais (embora o autoritarismo e o centralismo do período da ditadura não tenham permitido que tais diretrizes se dessem na prática), outras importantes características passaram a integrar o Estado brasileiro. A partir do decreto, a administração federal passou a compreender a administração direta, que se constituía dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios, e a administração indireta (as autarquias, as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas)²¹. De acordo com a Lei, as autarquias embora concebidas como entidades dotadas de autonomia, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias, para executar atividades típicas da

¹⁹ Posteriormente Helio Beltrão veio ocupar a pasta de Ministro da Desburocratização no governo do General João Figueiredo.

²⁰ Destaca-se a criação, em 1956, da Comissão de Simplificação Burocrática-COSB, que pretendia realizar estudos sobre as formas de descentralização mediante a delegação de competências, a definição de responsabilidades e a prestação de contas às autoridades. O trabalho desta comissão foi um importante passo no processo de reformulação da administração pública. Ribeiro (2002).

²¹ Vale ressaltar que as fundações inicialmente não pertenciam nem à administração direta nem à administração indireta, passando a serem incluídas na administração indireta, por força da Lei 7596/87.

administração pública, em raríssimos casos obtiveram uma efetiva autonomia, tanto em relação ao Estado quanto ao setor privado.

Quanto à administração de pessoal, as principais diretrizes estavam contidas no Art. 94, do Título XI - Das Disposições Referentes ao Pessoal Civil e diziam respeito a:

I - valorização da função pública e do servidor público;

II - aumento da produtividade;

III - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público; fortalecimento do sistema do mérito para ingresso na função pública; acesso a função superior e escolha do ocupante de funções de direção e assessoramento;

IV - conduta funcional pautada por normas éticas cuja infração incompatibilize o servidor para a função;

V - constituição de quadros dirigentes, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores capacitados a garantir a qualidade, produtividade e continuidade da ação governamental, em consonância com critérios éticos especialmente estabelecidos;

VI - retribuição baseada na classificação das funções a desempenhar, levando-se em conta o nível educacional exigido pelos deveres e responsabilidade do cargo, a experiência que o exercício deste requer a satisfação de outros requisitos que se reputarem essenciais ao seu desempenho e às condições do mercado de trabalho;

VII - organização dos quadros funcionais, levando-se em conta os interesses de recrutamento nacional para certas funções e a necessidade de relacionar ao mercado de trabalho local ou regional o recrutamento, a seleção e a remuneração das demais funções;

VIII - concessão de maior autonomia aos dirigentes e chefes na administração de pessoal, visando a fortalecer a autoridade do comando, em seus diferentes graus, e a dar-lhes efetiva responsabilidade pela supervisão e rendimento dos serviços sob sua jurisdição;

IX - fixação da quantidade de servidores, de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, efetivamente comprovadas e avaliadas na oportunidade de elaboração do orçamento-programa, e estreita observância dos quantitativos que forem considerados adequados pelo Poder Executivo no que se refere aos dispêndios de pessoal;

aprovação das lotações segundo critérios objetivos que relacionem a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho do órgão;

X - eliminação ou reabsorção do pessoal ocioso mediante aproveitamento dos servidores excedentes, ou reaproveitamento dos desajustados em funções compatíveis com as suas comprovadas qualificações e aptidões vocacionais, impedindo-se novas admissões, enquanto houver servidores disponíveis para a função;

XI - instituição, pelo Poder Executivo, de reconhecimento do mérito aos servidores que contribuam com sugestões, planos e projetos não elaborados em decorrência do exercício de suas funções e dos quais possam resultar aumento de produtividade

e redução dos custos operacionais da administração.

Talvez não fosse intenção dos idealizadores do Decreto Lei nº 200, que a sua implementação propiciasse o crescimento do setor estatal, mas o que se observou foi a expansão bastante acentuada do Estado brasileiro com a criação de inúmeras empresas estatais. Schwartzman (1987:15) ressalta que esse crescimento ocorreu em virtude da incapacidade do setor privado em organizar e executar as tarefas mais técnicas que o governo pretendia lhe atribuir, restando, portanto, como alternativa, recorrer às empresas privadas estrangeiras ou à criação de empresas nos moldes privados, mas com capital e controle públicos. Nesse contexto, o Estado se apresentou como um forte executor e dotado de um aparelho burocrático administrativo mais moderno e estratégico.

Para Nunes (1997) a autonomia estatal alcançada durante o governo militar teve duas justificativas: a reforma administrativa de 1967 e a ausência de constrangimentos pelo controle público. Somou-se ao crescimento, sem precedentes, do insulamento burocrático, no período pós-1964, o corporativismo societal (vínculos com empresariado) e o corporativismo estatal (efeito da repressão ao movimento sindical).

As demais gramáticas políticas permaneciam na agenda do Estado, embora com menor vigor. O universalismo de procedimentos, desestimulado no âmbito do macrossistema, estava vivo no recrutamento de pessoal de diversas agências e o clientelismo, colocado de lado na arena federal, permanecia como moeda de troca na esfera estadual.

Entretanto, mais uma vez, ao contrário do que se esperava, essas reformas não proporcionaram as mudanças desejadas na administração pública central, pois permitiu a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano de administração direta. A possibilidade de contratação de funcionários sem concurso público voltou a incentivar o patrimonialismo e o clientelismo, com a nomeação, em muitos casos, segundo critérios exclusivamente políticos. Além disso, a ausência de mecanismos de controle dos órgãos da administração indireta contribuiu para que estes se rendessem aos interesses privados.

O insulamento propiciou ao Brasil uma administração econômica racional, cuja gestão se dava pelas elites profissionais modernizantes aliadas a grupos empresariais internacionalizados. As burocracias insuladas provaram sua eficiência em gerir a economia, ocupando o espaço deixado pelo sistema clientelista. Entretanto, não se preocuparam em criar formas de controle do aparelho burocrático, seja pelo Congresso ou por outras agências. De acordo com Nunes (1997:112, 113) *“a definição de uma trajetória para o capitalismo moderno, baseada no avanço da industrialização, teve lugar num contexto governado pela lógica da troca generalizada. As tentativas de substituição desta lógica pelos cânones da troca específica, que caracterizam as modernas economias de mercado, dependeram da intervenção do Estado e do insulamento burocrático”*.

É nesse cenário, de combinação parcial das quatro gramáticas políticas, que se iniciou em meados da década de 1980 a transição democrática. Ao comparar com as etapas anteriores, Nunes (1997:128) demonstra que o Brasil de 1930 da mesma forma que em 1984, teve de enfrentar severos obstáculos internacionais. E, como ocorrido em 1945, o Estado brasileiro dos anos 1980 se deparou com o desafio de criar um sistema partidário robusto e representativo além de um Congresso forte. Ao relacionar com o período do regime militar iniciado em 1964, o Brasil da década de 1980 teve de enfrentar uma profunda crise econômica e a insatisfação popular. *“Num certo sentido, a*

transição dos anos 1980, contém, em si própria um pouco de todas as crises e transições passadas”.

A eleição em 1985, de um presidente civil, após 21 anos de autoritarismo, deu início ao período de redemocratização do estado brasileiro que teve seu momento mais marcante com a Reforma Constitucional de 1988. A Constituição de 1988, marco do processo de redemocratização brasileira, recolocou a centralidade do Estado e ampliou a sua responsabilidade, colocando-se assim, como mais um desafio para a reforma de estado pretendida.

A Constituição Brasileira de 1988 representou um marco na gestão pública, no que se refere à forma de organização do Estado, estabelecendo novos procedimentos do direito administrativo e resultando em novas formas de gestão da força de trabalho. O ponto de referência deste processo de mudança foi a instituição do Regime Jurídico Único (RJU), através da Lei 8.112./90, que abrangia todos os servidores públicos civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial e das fundações públicas federais.

O novo regime estabelecia que o ingresso no serviço se desse exclusivamente através de concurso público, criando um sistema que garantia entre outras prerrogativas a estabilidade no trabalho. No processo de transição para o novo regime, ficou determinado que todos os trabalhadores do setor público, não concursados, ativos há mais de 05 anos, quando da promulgação da Constituição, seriam transformados em estatutários. Para Costa & Mendes (2005) com essa iniciativa, a CF de 1988 produziu uma situação de elevado insulamento da força de trabalho no setor público.

Ao restringir o ingresso exclusivamente por concurso público para todos os postos de trabalho e ao limitar o crescimento das despesas com pessoal e o endividamento dos governos Municipais e Estaduais, através da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que apresentaremos no capítulo seguinte, o que se observou foi uma expansão do sistema de terceirização na gestão da força de trabalho no setor público e uma mudança no perfil da força de trabalho desse mesmo setor.

Neste contexto, a padronização de modelo organizacional da administração pública e das formas de gestão da força de trabalho no setor público produzidas pela

Constituição de 1988 e pelas Leis complementares, tem levado segundo Costa & Mendes (2005), a um enrijecimento da administração pública brasileira. Os artigos da Constituição de 1988 referentes à organização do Estado enquadraram o setor público e os governos a novos procedimentos do direito administrativo. Além da Lei 8.112/90 que definiu regras rígidas em relação à política de recursos humanos, a Lei 8.666/93 uniformizou as compras efetuadas pelo setor público, o que demonstrou que o modelo administrativo público foi resultado da opção por organizações verticalmente integradas. Buscava-se, portanto, internalizar todas as atividades de interesse na organização do Estado (integração hierárquica), sendo definidos, para alcançar tal objetivo, mecanismos de governança de interação com mercados de prestadores e fornecedores de insumos e com o mercado de trabalho.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, encontravam-se no setor público os seguintes formatos organizacionais: Costa & Mendes (2005)

- As autarquias: entidades de direito público, cujos bens e rendas são considerados patrimônio público e o orçamento obedece às regras da administração direta; contratações sujeitas à licitação; pessoal sujeito ao regime jurídico único; possuem imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços e os bens e rendas não podem ser penhorados. (Definição inserida no Decreto Lei 200/67)
- As fundações: entidades de direito público, cujos bens e rendas são considerados patrimônio público e o orçamento obedece às regras da administração direta; contratações sujeitas à licitação; pessoal sujeito ao regime jurídico único; possuem imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços; os bens e rendas não podem ser penhorados e não têm fins lucrativos.
- As empresas públicas: organizações de personalidade jurídica de direito privado e participação majoritária do Estado no capital e direção. Não têm privilégios fiscais (imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços).
- As empresas de economia mista: entidades de direito privado, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações permitem direito de voto, pertencem em sua maioria ao Estado. Não possuem privilégios fiscais (imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços).

Além das limitações do modelo administrativo público, os anos que se seguiram, até 1994, também foram marcados por grandes dificuldades, por parte dos governantes, em implementar suas políticas em razão da fragmentação das elites políticas, ocorridas

durante o regime militar. Esta fragmentação gerou frágeis coalizões de governo. A diminuição da base dos recursos da administração pública afetou também a capacidade do governo em prover serviços.

A incapacidade da ação estatal foi deflagrada não só pela exaustão da estratégia de desenvolvimento, mas também pelo esgotamento fiscal e gerencial do Estado. Nesse contexto, a crise do Estado brasileiro se instalou e tinha como principal diagnóstico o seu tamanho e ineficiência. As soluções apresentadas àquela época foram: o ajustamento fiscal duradouro; as reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantiriam a concorrência interna e criariam as condições para o enfrentamento da competição internacional; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. (Plano Diretor da Reforma do Estado, 1995)

2.4 A Reforma Administrativa de 1995

As Reformas de Estado já faziam parte da agenda dos países centrais desde o final da década de 1980, e ocorreram de forma diferenciada, em função do modelo político e do contexto econômico-cultural em que se inseriam. Novos padrões gerenciais na administração pública emergiram em resposta ao desgastado modelo burocrático weberiano. Estas preocupações convergiram com as preocupações com a crise fiscal e operacional do Estado brasileiro, saído do regime militar. A percepção da falência da burocracia pública tornou-se um mote político valioso, impulsionando, por exemplo, o debate eleitoral que levou à eleição de Fernando Collor de Melo em 1989 a Presidente do Brasil.

O desenvolvimento de novos modelos gerenciais para o Estado, embora alvo de críticas, muitas vezes restritas a sua origem – governos que, à época, tinham características neoliberais - se inseria assim em um contexto mais amplo. Um padrão gerencial viria preencher uma lacuna teórica e prática no que diz respeito ao maior controle dos gastos públicos (*accountability*), transparência, participação política, equidade e justiça.

Com base na experiência anglo-americana, Abrucio (1997) desenvolveu uma tipologia que permitiu a compreensão e comparação das três visões de administração pública, que emergiram da discussão sobre o *managerialism*. O primeiro modelo correspondeu ao gerencialismo puro, e pode ser observado na experiência na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos. Este modelo foi direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade. O segundo modelo teve como principal política a flexibilidade de gestão, a melhoria da qualidade dos serviços e a prioridade no atendimento às demandas do consumidor e o terceiro modelo foi o *Public Service Oriented*, fundamentado nos temas do republicanismo e da democracia. Esses modelos, embora possuam diferentes concepções teóricas não são excludentes e o que se observou foi uma crescente inclusão dos aspectos positivos de cada teoria.

A questão que se colocava era a de como colocar em prática o arcabouço teórico importado do modelo anglo-americano, em um país marcadamente caracterizado por um quadro administrativo híbrido. O hibridismo brasileiro como visto anteriormente, tem características próprias e traz na sua estrutura tanto a influência rígida do direito administrativo ibérico e francês, como também a influência americana, como o modelo presidencialista, que rendeu ao país um maior grau de flexibilidade e administração. (Abrucio, 1997:39).

O tema sobre a reforma do aparelho do Estado brasileiro esteve presente nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a síntese de todos os diagnósticos e proposições do seu governo. Este plano teve como foco principal o aparelho do Estado, sua administração, recursos humanos, serviços e formas de propriedade. E, desde 1994, em sua primeira entrevista²², após a vitória nas urnas, Fernando Henrique Cardoso afirmou que seu maior objetivo seria a substituição de um padrão Vargasista de intervenção estatal, por uma nova forma de orientação das ações governamentais nas áreas econômica, política e social.

²² O Estado numa Era de Reformas: Os anos FHC. Brasília: MP/SEGES, 2002.

As orientações contidas no Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) não deixaram dúvidas quanto ao novo perfil estatal que o governo brasileiro pretendia construir. O presidente Fernando Henrique Cardoso, imediatamente após sua posse, no primeiro mandato, em 1994, instituiu o Conselho da Reforma do Estado, para encaminhar a alteração desejada. O investimento na busca da remodelação teve como matriz orientadora o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), e como respaldo político o Conselho da Reforma. Envolveu a ampliação da discussão sobre o tema e a formação de um consenso favorável a tais mudanças junto às elites políticas e econômicas do país.

Com grande ênfase nas mudanças legais, estruturas organizacionais e a questão de pessoal, o debate sobre a reforma administrativa brasileira apontava a possibilidade de mudança como a oportunidade de estruturar a *governance*, pela escolha de um Estado que se distanciava da missão desenvolvimentista e provedor para um Estado promotor e regulador do desenvolvimento. Embora com fortes características dos modelos reformistas internacionais, a reforma administrativa da década de 1990, pareceu optar por uma matriz híbrida, com predomínio de elementos do modelo organizacional clássico, ou modelo burocrático, com a introdução da contratualização²³. Costa (1999) ressalta que o novo modelo organizacional protegeria as áreas estratégicas ou exclusivas do Estado, representadas pelas agências executivas e regulatórias, das demandas de patronagem, garantindo pelos mecanismos de contratualização, maior responsabilização e controle.

Do ponto de vista político, a reforma administrativa de 1995 foi idealizada em uma perspectiva mais democrática, contando com a participação do cidadão, numa concepção que se aproximava da abordagem do Estado como Principal-Agente. Tal abordagem é discutida no primeiro capítulo deste trabalho, como instrumento necessário

²³ Para Nogueira, o modelo contratualista segue um princípio geral : “*o da separação institucional entre funções de direção (ou gestão) e funções de prestação de serviços conferindo maior eficiência no uso dos recursos disponíveis no sistema*”. <http://www.nesp.unb.br/>. Site visitado em: 25/02/2009.

à análise das relações políticas, as que ocorrem entre cidadãos e governantes ou políticos e burocratas. “*Segundo esse modelo, em sua forma simplificada, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos, seus agentes; estes, por sua vez, seriam os principais dos burocratas ou servidores públicos*”. (Bresser Pereira, 1998:61).

O debate sobre a reforma administrativa brasileira conduziu a uma tentativa de implantar uma reforma gerencial no lugar do modelo burocrático existente à época, pautado na separação entre formulação de políticas e execução, de forma a fortalecer a governabilidade por mecanismos de responsabilização e fortalecimento dos mecanismos de contratualização. Uma das transformações significativas deste período foi a mudança do papel do Estado: de provedor direto do progresso social e econômico, para o promotor e regulador desse desenvolvimento. Esta reforma envolveu vários aspectos, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e o abandono da estratégia protecionista da substituição de importações, o programa de privatizações e o programa de publicização²⁴. Os processos de privatização e retirada do Estado da exploração direta de atividade econômica não implicaram, necessariamente, em abrandamento da incidência regulatória sobre algumas atividades, especialmente aquelas consideradas como serviço público que, mesmo quando exploradas por particulares, não perdem sua relevância social.

Esse processo de transformação em Estado regulador envolveu tarefas bastante complexas de modificação da cultura burocrática vigente, estabelecendo novos padrões de políticas públicas e instituindo novas formas de parceria com os diversos segmentos. Como cita Velasco (1997) só é possível a construção de um Estado regulador se houver a reforma do aparato regulatório já existente. Por outro lado, do ponto de vista gerencial, este modelo passou a exigir novas formas de gestão, mais ágeis, descentralizadas e, principalmente, voltadas para o controle de resultados e do ponto de vista político, um Estado menos provedor e mais regulador e formulador de políticas públicas.

²⁴ Publicização é a transferência da gestão de serviços e atividades, não exclusivas do Estado, para o setor público não-estatal, assegurando o caráter público à entidade de direito privado, bem como autonomia administrativa e financeira.

Assim, o modelo de gestão pública consolidado a partir dos anos 1930, com pretensa base na administração pública burocrática, passou a ser considerado ineficiente e inadequado aos novos modelos de desenvolvimento econômico e social. Tal modelo, descrito por Weber (1999) como uma forma de dominação racional legal, é caracterizado pela crença na justiça da lei, *“na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação”*. (Weber, 1999II: 141) O poder é exercido baseado em regras racionais legais, numa forma particular de organização de caráter objetivo, neutro, impessoal e calculável. O conjunto administrativo que dá estrutura à dominação legal, a burocracia, tem como princípios a hierarquização, a competência técnica, a não propriedade dos meios de trabalho e a remuneração. Os meios de administração se concentravam na cúpula prevalecendo a unidade de comando. Por meio de uma ordem legal e de uma administração estatal racional foi possível, nas economias centrais, coordenar sistematicamente várias atividades com um único controle, estabelecer metas, calcular riscos, maximizar lucros, concentrar poder, enfim, exercer a dominação e promover o desenvolvimento.

Para Costa (1999), a função principal do modelo burocrático nas economias de mercado consolidadas não foi apenas oferecer respostas de coordenação macroeconômica ao paradigma produtivo industrial, como apontado inicialmente pelos estudos sobre a burocracia moderna. Segundo este autor, a racionalização burocrática, teve um forte componente político, tendo sido uma consequência das escolhas estratégicas das elites dirigentes em ambientes de alto ou baixo grau de incerteza para a sua sucessão no poder. As burocracias públicas nacionais tornaram-se fiéis depositárias do interesse público e os paradigmas administrativos meritocráticos moveram as principais tentativas de modernização dos Estados nacionais desde então.

No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que, ao longo dos anos 1980, o contrato originário entre os sistemas administrativo e suas agências, e a elite decisória deixou de ser percebido como totalmente satisfatório para responder as funções de legitimação das escolhas públicas nas democracias consolidadas. Este foi sem dúvida um dos principais pontos da agenda política contemporânea. O debate sobre a contenção dos custos e regulação das atividades das organizações públicas, orientado com frequência pela agenda do ajuste macroeconômico, introduziu novas variáveis aos

projetos de reforma administrativa, nas décadas de 1980 e 1990. Costa (2000). Estas questões chegam ao Brasil, ainda que como “idéia fora do lugar” em função da natureza híbrida e retrógrada da formação do Estado nacional nos anos 1990.

No caso brasileiro, a saída para a crise, sob o ponto de vista dos reformadores, dar-se-ia a partir de um conjunto de inovações, que visassem superar a crise fiscal (desequilíbrio das finanças públicas), modificar a forma de intervenção do Estado na esfera da economia e na área social e reformar o próprio aparelho administrativo de Estado. A proposta de reforma gerencial se fortaleceu e se configurou como modelo que sistematizava as várias ações implementadas e estabelecia um foco único para as propostas do governo àquela época. Tratava-se, portanto, de uma reforma com objetivos econômicos, mas que pretendia atuar na forma de gestão pública e nos valores dos servidores.

Bresser Pereira (2001) afirma que a Reforma Gerencial de 1995 teve como principal objetivo a ampliação da eficiência do aparelho do Estado, buscando maior afirmação da cidadania. A reforma pretendeu um modelo organizacional do Estado mais forte, construído em um regime democrático, com maior autonomia e eficiência na gestão das agências do Estado.

Seguindo a tendência histórica que pautou as reformas internacionais, a reforma de Estado iniciada em 1995 no Brasil, adotou o modelo gerencial, fundamentada no modelo internacional denominado Nova Gestão Pública, que tinha como premissa central a transição de um paradigma burocrático de administração pública para um novo paradigma gerencial²⁵. (Andriolo, 2006)

O objetivo primordial da reforma era, no entender de seus formuladores, fortalecer o Estado, colocando-o no controle das políticas públicas, exercendo funções regulatórias onde o mercado não o fazia e respondendo com agilidade às demandas

²⁵ Vale ressaltar, como menciona Abrucio, que o modelo gerencial em questão não era um corpo teórico fechado e embora tenha cumprido um importante papel, não se constituiu em um novo padrão, o que significa dizer que não substituiu por completo o modelo burocrático weberiano.

sociais, buscando uma comunicação direta com sociedades cada vez mais complexas, e envolvia quatro problemas básicos:

1. A delimitação do tamanho do Estado;
2. A redefinição do papel regulador do Estado;
3. A recuperação da capacidade financeira e administrativa de governabilidade;
4. O aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

O Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) previa a existência de quatro núcleos ou setores, sendo que foram formulados para cada um, objetivos específicos:

1. O núcleo estratégico – constituído pelos três poderes e responsável por editar leis, formular políticas públicas e cobrar cumprimento das leis, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, arrecadação de impostos, administração financeira e administração de pessoal do Estado.

2. As atividades exclusivas do Estado – serviços públicos típicos e indelegáveis, de propriedade pública. (Previdência social básica, tributação, fiscalização, justiça, diplomacia, fomento e segurança pública).

3. Os serviços não-exclusivos – Estado pode atuar concomitantemente com o setor privado e tem como estratégia a publicização. (Educação, saúde pública, pesquisa científica, cultura e seguridade social).

4. Produção de bens e serviços para o mercado – privatização. (Atividades de infra-estrutura, formadas pelas estatais).

O novo desenho do Estado que se baseava na multiplicidade de atores envolvidos, pressupunha parcerias entre setores público e privado, uma forte capacidade de autofinanciamento, a participação da comunidade e estava inscrito em um contexto

de retração do emprego formal, de precarização e desregulamentação do mercado de trabalho²⁶.

A redução do aparelho do Estado dar-se-ia por meio da substituição de organismos públicos estatais por organizações não-governamentais, ou organizações sociais, bem como o incentivo a atividades exclusivas do Estado promovidas por entidades da administração indireta e estruturadas sob a forma de autarquias. Neste sentido, a “fórmula” para a redução do tamanho do Estado envolveu as idéias de privatização, publicização e terceirização.

De acordo com Costa (1999) uma inovação importante das funções do Estado encontrava-se nas áreas denominadas “não essenciais”, que incluíam toda a provisão de infra-estrutura e serviços de proteção social, com a criação das Organizações Sociais (OS). Para o autor, as organizações sociais são definidas como entes públicos não-estatais criados para absorver atividades estatais “publicizáveis” e administrar bens e equipamentos do Estado. São constituídas por associação civil sem fins lucrativos para a execução de atividades de interesse público, mas não de competência exclusiva do Estado no ensino, pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. As relações das organizações sociais com a nova estrutura do aparelho de Estado estariam baseadas em “contrato de gestão” para definição dos bens e serviços que seriam disponibilizados ao Estado. *“O modelo OSS introduz na gestão pública brasileira um mecanismo de governança híbrido pela diferenciação que apresenta em relação aos mecanismos de mercado e ao burocrático/hierarquizado. Para o caso brasileiro, a principal dimensão da governança hierarquizada/burocrática está na estrutura da administração direta formalizada pela Constituição Federal de 1988, que quando aplicada à dimensão organizacional, impõe um conjunto elevado de restrições decisórias que afetam a eficiência, a qualidade e a equidade dos serviços de saúde públicos.”* (Costa e Mendes, 2005)

²⁶ No capítulo III apresentamos a emenda constitucional n° 19/98, também conhecida como emenda da reforma administrativa, que trata das principais mudanças institucionais da reforma e regulamenta a mudança do caráter jurídico das instituições e a flexibilização das relações de trabalho e emprego.

A proposta da Reforma de 1995 reforçava os princípios de uma “administração pública gerencial” calcada na definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade, na garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos acordados e, por último, no controle *a posteriori* dos resultados.

Em termos de modelo gerencial, Kettl classifica as reformas em dois tipos: “deixem o gerente gerenciar” e “faça o administrador administrar”. A filosofia do “deixem o gerente gerenciar” baseia-se na idéia de substituir a necessidade de controlar por uma filosofia de “melhora contínua”, ou ainda, “a de que o foco da atividade das organizações governamentais deva atender às necessidades dos cidadãos, não a conveniência dos burocratas”. Por outro lado, a abordagem “faça o administrador administrar” entende que a única maneira de garantir que ocorram de fato melhoras no desempenho da administração pública seria alterando os incentivos dados aos administradores e expô-lo às forças de mercado. (Kettl, 1998).

Na reforma de 1995, diferentemente dos países desenvolvidos analisados por Kettl, a proposta consistia justamente no reforço do núcleo estratégico e das funções sociais do Estado, com forte ênfase na privatização ou terceirização das demais atividades. Pretendia-se, conseqüentemente, a reorientação da ação governamental para uma atuação voltada para a formulação e implementação das políticas sociais por meio da priorização das atividades exclusivas e dos serviços não exclusivos, comandados pelo núcleo estratégico, formulador de políticas e diretrizes.

Ao discutir a Reforma de Estado, Evans (2003) observa que, apesar de parte da agenda da reforma de estado ter se cumprido em vários países, a capacidade do Estado em proporcionar serviços públicos e bens coletivos continua sendo precária, ficando evidente a necessidade de repensá-la a partir de alternativas conceituais. Ele argumenta que uma administração pública cujo objetivo básico é o desenvolvimento, requer uma integração sinérgica de três modalidades de controle: capacidade burocrática weberiana clássica, a capacidade de resposta aos sinais de mercado e o controle democrático de base. Sem esta integração, segundo o autor, é pouco provável que as administrações estatais consigam recuperar o equilíbrio de uma efetiva agenda de reforma do Estado. Esta estratégia integradora é chamada por Evans (2003) de “hibridismo”. O autor

ressalta que o hibridismo deveria ser utilizado como uma estratégia administrativa e, se por um lado, esta estratégia dificulte a visão da Reforma do Estado, por outro, permite abrir o debate da Reforma a “vozes” e idéias até então negligenciadas.

Abrucio (1997) discute a questão do hibridismo e ressalta que não se pode considerar o modelo gerencial inglês como paradigma global de mudança. A existência de um pluralismo organizacional no setor público auxilia o encontro de respostas administrativas adequadas às especificidades brasileiras. E é no aprendizado das diversas experiências que se pode construir um modelo gerencial apropriado ao nosso modelo híbrido. A reprodução de modelos levaria a uma convergência inapropriada por mimetismo. Lembrando, como cita Pollitt (2002:8) que *“o isomorfismo por mimetismo, ocorre quando, sob determinadas condições de incerteza a respeito do melhor caminho a se tomar, uma organização conclui que o caminho mais seguro é copiar o que foi feito por organização aparentemente mais bem-sucedida ou com maior status no mesmo campo. Isso deveria conferir legitimidade, mesmo que o desempenho não melhore. O fato de tentar imitar o melhor é sempre uma boa defesa”*.

Uma das principais questões que inviabilizou a implementação das propostas da Reforma Administrativa de 1995, foi o fato do Plano Diretor da Reforma do Estado ter ignorado os efeitos da organização federativa na Administração Pública e o dimensionamento dos cargos em comissão, base do *spoil system* do País, e responsável pelo enfraquecimento da burocracia meritocrática do alto escalão, (Abrucio, 1997:41), não atendendo, portanto, às especificidades do hibridismo da estrutura administrativa brasileira.

A hipótese que se procura comprovar, com base nos dados sobre os recursos humanos no governo central, é de que a reforma da década de 1990 responderia de forma mais efetiva às questões apresentadas na abordagem do institucionalismo da economia política, com a integração competitiva do Brasil na economia globalizada. O rumo tomado pelo primeiro mandato de Lula expressaria um modelo de estado sincrético, onde as forças institucionais da globalização e os interesses das elites se acomodam.

No capítulo que segue, é descrita e analisada a composição da força de trabalho do poder executivo do governo federal, considerando os modelos institucionais que conformaram o estado brasileiro, nas décadas de 1990 e 2000.

Capítulo III

3. Políticas para a força de trabalho do governo federal brasileiro, no período 1995-2006.

No Brasil, a reforma de Estado da década de 1990 seguiu as tendências propostas nos países centrais e buscou reproduzir ou mimetizar as experiências consideradas exitosas ao contexto internacional. A reforma gerencial de 1995 trouxe para o debate administrativo brasileiro o tema da separação de funções, dominante nas reformas dos países centrais.

Nesses países, o modelo de separação entre gestão e execução tinha, além do propósito de adaptação ao mercado, o de capacitar o Estado como ente regulador. Como um princípio de gestão, a separação entre as funções gestoras e as funções executoras do Estado visaria o fortalecimento da governabilidade, por meio da responsabilização e fortalecimento dos mecanismos de contratualização (Costa, 1999). A separação das funções indicava a opção por um Estado que - por meio de contratos ou da concessão aos agentes não estatais de atividades de interesse público (infra-estrutura e serviços sociais) - regularia as relações entre quem administra as políticas de Estado e quem presta serviços aos cidadãos. Para isso seria utilizado o Contrato de Gestão, como instrumento de regulação da parceria entre o Estado e os agentes prestadores de serviços.

A reforma conduzida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso buscava a articulação entre novos e velhos desafios da administração pública, e embora apresentasse um modelo essencialmente gerencialista, privilegiava a formação de um núcleo estratégico do Estado, onde se realizariam a implementação e consolidação das reformas meritocráticas. (Gaetani, 2003). Ainda de acordo com este autor, a “*imagem-objetivo*” pretendida pelo Ministro Bresser Pereira era a de uma administração flexível, no que dizia respeito às suas estruturas organizacionais e aos regimes de contratação de pessoal. Em relação à força de trabalho do setor público, foram aprovadas Emendas Constitucionais que permitiram a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, além de vincular os aumentos salariais dos servidores dos três poderes a projetos de lei. A flexibilização da gestão das fundações e

autarquias, programas de valorização do servidor público, incluindo a avaliação de desempenho, novos métodos de gestão e abertura de concursos públicos, foram itens da pauta da reforma administrativa, sendo que alguns implantados com êxito.

A reforma administrativa buscada pelo governo FHC transitou em um cenário de ajuste macroeconômico e estabilização fiscal. Das iniciativas políticas para a implementação da estabilidade fiscal no Brasil durante este governo, duas notadamente se destacaram: a aprovação de novas regras referentes ao endividamento público e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabeleceu normas e parâmetros de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e limites de gastos com pessoal diante das receitas líquidas de cada ente federativo (União, estados e municípios).

Vale destacar algumas normas e princípios estabelecidos pela LRF, como: os limites de gastos com pessoal que previa não só o montante a ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também o percentual equivalente a cada um dos Poderes; os limites para o endividamento público; a definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes; mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente; e mecanismos para controle das finanças públicas em anos de eleição, com o intuito de evitar comportamentos oportunistas por parte dos governantes em anos de eleição. O objetivo principal era que a aderência às novas regras permitisse um ajuste fiscal permanente, promovendo o fortalecimento da situação financeira de todos os entes da Federação.

Entretanto, a agenda da reforma administrativa de 1995 foi muito além da reestruturação das finanças públicas. Abrangia princípios éticos, conteúdo político e reconstrução de um Estado que garantisse e fornecesse o acesso aos serviços essenciais, não necessariamente de forma direta, mas sem ser substituído pelo mercado.

A modernização da administração pública brasileira, por meio de uma política de profissionalização do serviço público, constituída por uma política de carreiras, de concursos públicos periódicos, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, foram alguns dos objetivos fixados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.

A reorientação estratégica na política e gestão de recursos humanos foi resultado de um diagnóstico de que a composição da força de trabalho divergia ou distanciava-se do necessário à consecução do processo de mudança de gestão pública. (Marconi, 2002). Em 1995, a força de trabalho era composta por uma maioria de servidores atuando nas áreas administrativas, operacionais e auxiliares – área meio, e de um número reduzido de funcionários nas áreas finalísticas. Além disso, a falta de periodicidade dos concursos públicos, de estratégias de capacitação e de estruturas remuneratórias eram as principais distorções que deveriam ser corrigidas a partir de então.

Com o objetivo de aproximar o perfil da força de trabalho do desejado foi adotado um conjunto de ações que previam: 1. Alteração no recrutamento e seleção de pessoal, com a realização de concursos para um número estabelecido de vagas, principalmente na área finalística. 2. Criação de carreiras com características mais generalistas, que ia ao encontro dos princípios da nova gestão pública. 3. Reestruturação da correção salarial, utilizando como parâmetro a equivalência com os valores praticados na iniciativa privada. 4. Definição de novas estratégias de capacitação, com a elaboração de um plano anual de capacitação, cujos insumos seriam a definição de conteúdos prioritários e específicos, além da avaliação de desempenho. 5. Investimentos em capacitação gerencial, aumentando a autonomia e responsabilização dos dirigentes. 6. Levantamento de competências necessárias a cada área e 7. Desenvolvimento de manual para elaboração do planejamento da força de trabalho. (Marconi, 2002:287, 288).

Cabe ressaltar que embora tenha sido colocado em marcha um processo de mudança, a implementação da reforma administrativa brasileira teve poucas realizações, principalmente se compararmos às proposições do Plano Diretor. O período de 1995 – 1998 foi caracterizado pela construção de pré-requisitos legais e a formulação de novos modelos institucionais, que subsidiassem a reestruturação da administração pública, enquanto o segundo período, de 1999 a 2002, teve a indefinição como principal característica, evidenciando um processo de descontinuidade, e tendo como destaque a extinção do Ministério da Administração e Reforma Administrativa – MARE, em 1999, transferindo ao Ministério do Planejamento a coordenação da gestão pública. Tal decisão, que apontou uma mudança na trajetória da política da reforma do estado,

provavelmente foi decidida após aprovação da Emenda Constitucional 19, em junho de 1998, que tratava das principais mudanças institucionais da reforma.

Esta Emenda, também conhecida como emenda da Reforma Administrativa, trouxe algumas inovações no texto constitucional. Teve como principais argumentos a necessidade de modernização dos vínculos legais estabelecidos entre os servidores públicos e o Estado. Apesar do seu caráter inovador, acompanhava, na realidade, as tendências mundiais de substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, sem a correta adaptação e/ou adequação à realidade brasileira, ratificando a convergência internacional nos padrões organizacionais do setor público, levando a um isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 2005).

Rezende (2002) explica que as reformas administrativas inspiradas no “*New Public Management*” foram formuladas tendo como base o princípio da melhoria da performance e seguiam dois objetivos: *cost less* e *work better*, ou o ajuste fiscal e mudança organizacional. Tais objetivos trazem em si uma contradição, pois ao mesmo tempo em que é necessário maior controle sobre o aparato burocrático para a obtenção do ajuste fiscal, o mesmo não se observa para a mudança institucional.

A EC n° 19/98 dispunha, entre outras matérias, sobre os princípios e normas da Administração Pública, sobre servidores e controles de despesas e finanças públicas, consubstanciando, a princípio, uma verdadeira reforma administrativa do modelo administrativo criado pela Constituição Federal de 1988. Entre os dispositivos que tiveram maior impacto podemos destacar:

- a. Fim do regime jurídico único, possibilitando a escolha do regime da CLT e não apenas estatutário, proporcionando a flexibilização da contratação de pessoal nas diferentes instâncias do poder público;
- b. Estabilidade apenas aos servidores que ingressaram por meio de concurso público;
- c. Fim da isonomia de remunerações, possibilitando a criação de gratificações e tabelas de vencimentos diferenciados;
- d. Contratos de gestão, garantindo maior autonomia gerencial entre administradores e poder público;

e. Criação de fundações governamentais de direito privado, mediante autorização do legislativo.

A EC-19 ao estabelecer autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, mediante contrato a ser firmado entre seus administradores e o poder público, flexibilizou a administração pública. É importante mencionar que um pouco antes da Emenda Constitucional de 1998, a Lei 9.637 de 17/02/1998 já havia criado as Organizações Sociais, possibilitando o desenvolvimento de novos arranjos organizacionais na prestação de serviços sociais, fora dos limites da administração pública direta regida pelas Leis 8.666/93²⁷ e 8.112/90. (Costa e Ribeiro, 2005)

Da mesma forma, ao propor a “quebra do Regime Jurídico Único” a Emenda Constitucional nº 19/98 possibilitou a contratação, pelas instituições públicas, de pessoal regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além de introduzir mecanismos de redução e regulação do estatuto da estabilidade do servidor público e a criação do dispositivo do contrato de gestão.

A política pública para a força de trabalho da União no período FHC e início do governo Lula é classificada por Nogueira (2005) em diferentes padrões, identificados a partir da análise do número de servidores aposentados e de ingressos no serviço público: crise e estagnação (1991/94); reforma gerencialista (1995/98); orientação fiscalista (1999/02) e, nova expansão, iniciada em 2003, com o governo Lula.

O período de 1991–1994 foi marcado pelas expectativas de reforma previdenciária, que aumentaram substantivamente o número de aposentadorias, sem a devida reposição de servidores. Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar da retomada do concurso público como forma de ingresso, também constava de sua pauta a reforma previdenciária, que estabelecia novas regras para aposentadoria. Tal fato levou mais de cem mil servidores a buscarem o benefício, devido ao receio de perda de direitos já adquiridos. Nesse mesmo período, apenas 46

²⁷Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública

mil servidores ingressaram no governo. Além das reformas previdenciárias, o governo também estimulou o desligamento de servidores públicos, lançando programas de demissão voluntária, que incluíam vantagens financeiras. O período que compreendeu os anos de 1999 a 2002, correspondeu ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. As principais características foram a contenção de gastos e a forte orientação fiscalista, culminando com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabeleceu os limites de gastos com pessoal diante das receitas líquidas de cada ente federativo (União, estados e municípios); A quarta e última “conjuntura”, se iniciou no ano de 2003 com o Governo Lula, com a reversão da tendência do concurso público, denominada por Nogueira como o período da nova expansão. Esta, talvez, tenha sido uma das principais características do novo governo que, em sua conjuntura, foi marcado não por uma ruptura, mas por um processo de continuidade.

O cenário de transição econômica e política em que ocorreu a reforma administrativa em questão favoreceu a desregulação das relações de trabalho, não apenas no setor privado, mas também no setor público. Para Cardoso Jr (2001), a desregulamentação das relações de trabalho no Brasil, que vem acontecendo desde a década de 90, foi uma estratégia apresentada como um instrumento para o aumento da competitividade, mas cujos efeitos na prática foram a redução do custo do trabalho e a degradação do mesmo. As medidas “flexibilizadoras”, criadas por dispositivos legais complementares, para o autor, modificaram as condições do uso da força de trabalho, de sua remuneração, de sua proteção, assim como em suas estruturas de representação (Sindicatos) e da própria Justiça do Trabalho.

De acordo com Nogueira (2006:5), *“o déficit de regulação se expressou como uma incapacidade de o Estado fazer cumprir os requisitos constitucionais de concurso público (Art. 37, incisos I e II) e de aplicação universal de um regime jurídico único de trabalho (Art. 39)”*. Para o autor, *“pode-se dizer que é irregular todo vínculo de trabalho em que o trabalhador foi admitido à instituição pública sem concurso ou seleção de natureza pública, sendo exceção o trabalhador terceirizado admitido nas áreas não-finalísticas (como serviços gerais, segurança, etc.), por pertencer a uma empresa empregadora contratada mediante as normas legais de licitação”*.

Neste contexto, ganhou protagonismo o Ministério Público que, no vazio da indefinição de uma política de pessoal, questionou o governo sobre a constitucionalidade do processo de incorporação de pessoal no setor público, em franca expansão na última década, em função dos motivos já discutidos neste capítulo. As terceirizações no setor público passam a ser alvo de ações públicas, num processo de judicialização das relações e resultam na assinatura de Termos de Ajuste de Conduta, onde o governo se comprometia a reduzir o quadro de terceirizados através da realização de concursos públicos.

Assim, a conjuntura expansionista identificada por Nogueira se coloca, em parte, como um resultado da disputa normativa entre a pressão econômica por um estado mais eficaz e competitivo, a pressão política dos grupos de interesse e a ação do Ministério Público como mediador de conflitos.

A evolução deste processo pode ser observada por meio da análise dos dados sobre os gastos e a composição da força de trabalho dos servidores públicos do governo federal, apresentado a seguir.

3.1 – Despesas com Pessoal

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 trouxe uma série de inovações no controle e gerenciamento do setor público brasileiro, principalmente no que diz respeito aos limites de endividamento e de gasto com pessoal. Entre os principais pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que mais interessa neste estudo, diz respeito à limitação de gastos com pessoal, uma vez que a LRF estabeleceu não apenas o montante a ser gasto por cada nível de governo em relação à Receita Corrente Líquida²⁸ (RCL) mas, também, o percentual equivalente a cada um dos Poderes, acabando, definitivamente, com a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais. No caso específico das despesas com Pessoal do governo central, os limites máximos da despesa são calculados como percentuais da RCL, de acordo com os

²⁸ Receita Corrente Líquida corresponde à Receita Corrente da União menos transferências constitucionais e legais; contribuição para o PIS/PASEP; benefícios previdenciários. Das Receitas Correntes estão deduzidos os valores relativos aos incentivos e às restituições fiscais. (Fonte: DIEESE,2005)

seguintes critérios: 2,5 % para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 0,6 % para o Ministério Público da União; 6 % para o Poder Judiciário; 3 % para custeio de despesas do DF e de ex-territórios e 37,9 % para o Poder Executivo. A lei também determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além da fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas, o cumprimento da LRF é feito por meio de relatórios bimestrais e trimestrais obrigatórios e de acesso público, que mostram a situação das finanças de cada esfera de governo. As penalidades administrativas devem ser decididas pelos Tribunais de Contas e as penas devem passar pelo Poder Judiciário.

A LRF buscou oferecer condições para a implantação de uma nova cultura na gestão pública, de acompanhamento da aplicação dos recursos e de avaliação dos seus resultados. O Art. 18 da LRF estabelece limites claros para todos os níveis de governo para as despesas de pessoal ao definir como “despesa total com pessoal” o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como: vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

O artigo 19 da LRF define, também, os limites para as despesas com pessoal na administração pública ao estabelecer que “para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da Receita Corrente Líquida, a seguir discriminados”:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

A esfera de governo que chegar a 95% do limite das despesas total com pessoal não poderá aumentar salários, contratar horas extras, admitir funcionários (exceto em caso de aposentadoria ou morte) nem criar cargos.

É importante destacar que a LRF, ao admitir que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como *Outras Despesas de Pessoal*, gerou um grande incentivo à terceirização da prestação de serviços e dos vínculos de trabalho pelos

governos e gestores. Esse incentivo levou a uma grande diversificação das formas de contrato de trabalho no setor público.

Por ser um dos itens mais importantes entre os gastos primários²⁹ da União, os gastos com pessoal são o resultado de escolhas das políticas relacionadas ao servidor público e sua valorização. As despesas com pessoal, em 1995, correspondiam a 5,9% do valor do PIB e a partir de 1996, apresentaram um declínio, se estabilizando nos cinco anos seguintes, em um patamar de aproximadamente 5%, o que pode ser atribuído à austeridade fiscal que se instalou em relação aos gastos do setor público.

Com base nos dados da Tabela 1, as despesas com pessoal em relação ao PIB se mantiveram estáveis até o ano de 2001, observando-se a partir daí um leve decréscimo nos valores do PIB da série antiga e um declínio mais acentuado nos valores da série nova. Cabe ressaltar que certamente essa análise já era esperada uma vez que o Sistema de Contas Nacionais, que inclui o cálculo do PIB, passou a incorporar, desde 2000, integralmente, as pesquisas anuais do IBGE, as informações anuais da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), agregado por código da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), os resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2003, o Censo Agropecuário 1996 e, ainda, atualiza conceitos e definições introduzindo as últimas recomendações das Nações Unidas e de outros organismos internacionais. A nova série de contas nacionais teve como referência inicial o ano 2000, com maior detalhamento de atividades e produtos para as Tabelas de Recursos e Usos e de setores institucionais para as Contas Econômicas Integradas. (IBGE, 2007)

Ao analisar as relações entre Despesas com Pessoal e RCL verificamos, na Tabela 1, uma redução substantiva dos gastos, mesmo com a adequação, em 2000, das despesas à LRF. Se em 1995 a relação era de 56,2%, em 2002 passou para 32,1%, ano que correspondeu ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. No período 2003-2005, que corresponde ao primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva,

²⁹ Os gastos primários incluem os seguintes itens: Pessoal e encargos sociais, benefícios da Previdência, outras despesas obrigatórias e despesas discricionárias do Executivo.

se manteve a mesma tendência de queda dos gastos públicos, alcançando o índice de 27,4% em 2005. A forte contenção de gastos indicava que as despesas com pessoal estavam distantes de representar problemas com as contas públicas. Ao contrário, os dados apontam possibilidades concretas de se ampliar a destinação de recursos para as despesas com pessoal. Em 2006, já no segundo mandato do presidente Lula, foi observada a reversão da tendência dos gastos, provavelmente reflexo dos diversos aumentos, gratificações, novos planos de carreira e outros benefícios a cerca de 90% dos servidores do Poder Executivo, demonstrando uma agenda de resgate e fortalecimento do papel executivo do Estado através da expansão, por meio de concursos públicos, dos seus quadros de pessoal, substituindo aposentados e terceirizados, além das possibilidades de reestruturação de carreiras e ajustes salariais.

É importante lembrar que a queda na relação das despesas de pessoal, diante da Receita Corrente Líquida, também tem sido favorecida pelo aumento da arrecadação do governo. Como exemplo, podemos citar o Programa de Recuperação Fiscal - REFIS³⁰, que aparece como um dos responsáveis pelo aumento da arrecadação a partir de 1999, e pela agenda de reformas patrimoniais, que junto com as reformas gerenciais e fiscais foram implementadas de forma contínua, desde o início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e adotadas como estratégias para a redução de gastos governamentais.

A reforma patrimonial se fez principalmente por meio de processos de privatização e terceirização, a partir da retirada do Estado de seu papel de prestador de serviços, principalmente no setor de infra-estrutura. Neste sentido, a privatização das empresas públicas, nesta área, se colocou como uma das prioridades da política econômica, fazendo parte de um amplo conjunto de mudanças que compuseram a agenda da reforma do Estado brasileiro. A venda completa ou o controle acionário de

³⁰ O REFIS - Programa de Recuperação Fiscal foi instituído pela Lei n 9.964, de 10 de abril de 2000, e destina-se a promover a regularização de todos os créditos da União, na condição de Contribuinte ou Responsável, relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal – SRF, e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou não, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os retidos e não recolhidos, com vencimento até 29 de fevereiro de 2000.(www.receita.fazenda.gov.br)

diversas empresas (exploradoras de atividades econômicas e prestadoras de serviços públicos), não ocorreu apenas no âmbito federal, e fez com que o poder público deixasse de operar diretamente serviços públicos estratégicos, outorgando concessões para a realização dessas atividades.

Para Velasco Júnior (2005), embora possua benefícios difusos, o processo de privatização foi uma das mudanças que mais avançou no período recente no Brasil. Se até o ano de 1996 o setor privado estava praticamente ausente nos setores de infraestrutura, a partir de 1998, os setores de telecomunicações, ferrovias, portos e distribuição de energia já estavam sendo controlados, em grande parte, por investidores privados. O processo de privatização dessas empresas foi acompanhado por uma política de *downsizing*, o que contribuiu para a diminuição dos servidores ativos do executivo federal explicando, em parte, a redução dos postos de trabalho no setor público. Vale ressaltar que as organizações que fizeram parte do processo de privatização tiveram alterações consideráveis nas relações de trabalho, em decorrência da mudança dos seus empregadores.

Tabela 1

Relação entre Despesa com Pessoal ¹ e Receita Corrente Líquida da União e PIB - Séries nova e antiga – 1995 –2006

Gov.		Despesa de Pessoal	Receita Corrente Líquida	% de Desp. Pes./Receita Corrente Líquida	PIB série antiga	PIB série nova	% de Desp. Pes./PIB Série Antiga	% de Desp. Pes./PIB Série Nova
	1995	37.825,50	67.298,10	56,2	646.191,50		5,9	
FHC 1º Mandato	1996	40.900,90	89.352,70	45,8	778.886,70		5,3	
	1997	44.529,70	97.040,60	45,9	870.734,00		5,1	
	1998	47.944,80	104.491,40	45,9	914.187,90		5,2	
	1999	51.571,00	129.854,40	39,7	973.846,00		5,3	
FHC 2º Mandato	2000 ^{2,3,4}	56.093,30	148.201,50	37,8	1.101.255,10	1.179.482,00	5,1	4,8
	2001	59.212,20	167.650,50	35,3	1.198.736,20	1.302.136,00	4,9	4,5
	2002	64.415,90	200.697,80	32,1	1.346.027,60	1.477.822,00	4,8	4,4
	2003	70.213,90	224.920,20	31,2	1.514.923,90	1.699.947,60	4,6	4,1
Lula 1º Mandato	2004	79.959,90	265.798,00	30,1	1.769.202,00	1.941.498,35	4,5	4,1
	2005	82.941,00	303.015,00	27,4	1.937.598,00	2.147.239,29	4,3	3,9
	2006	102.496,60	343.488,80	29,8	2.369.797,00	2.369.797,00	4,3	4,3

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal 128 (janeiro/2007)

1- Inclui administração direta (executivo civil e militar, legislativo e judiciário) e administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista).

2- A partir de janeiro de 2000 as despesas estão adequadas atendendo ao critério da LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal, definida na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

3 - A partir de 2000, está sendo considerada a Despesa Pessoal Líquida que corresponde à Despesa de Pessoal menos: Inativos custeados com recursos vinculados; Sentenças Judiciais de períodos anteriores ao da apuração; Indenização por demissão; Despesas de Exercícios Anteriores
Mais: Outras Despesas de Pessoal (art.18, § 1º, LC 101/2000)

4 - O Sistema de Contas Nacionais, que inclui o cálculo do PIB, passa a adotar o ano 2000 como referência e incorpora dados das pesquisas anuais econômicas e domiciliares, além das informações tributárias das Pessoas Jurídicas, entre outros aprimoramentos

Na tabela 2, a análise dos dados sobre a evolução das Despesas com Pessoal, no Poder Executivo, é feita pela desagregação dos gastos segundo os poderes da União em relação à RCL.

Tabela 2

Evolução do total das despesas com Pessoal da União por Poder em relação à RCL 1995-2006

Gov.	Anos	R\$ milhões									
		Executivo (a)	Legislativo (b)	Judiciário (c)	Outras Despesas (1)	Total União (d)	RCL (e)	(a/e)	(b/e)	(c/e)	(d/e)
	1995	31.548,80	1.195,80	2.568,50	2.581,90	37.895,00	67.298,10	46,88	1,78	3,82	56,31
FHC 1º Mandato	1996	34.220,00	1.444,10	3.183,00	2.053,70	40.900,80	89.352,70	38,30	1,62	3,56	45,77
	1997	36.502,60	1.708,50	4.258,10	2.060,60	44.529,80	97.040,60	37,62	1,76	4,39	45,89
	1998	38.410,70	1.856,10	5.577,20	2.141,70	47.985,70	104.491,40	36,76	1,78	5,34	45,92
	1999	41.418,30	1.974,40	5.922,50	2.255,80	51.571,00	129.854,40	31,90	1,52	4,56	39,71
FHC 2º Mandato	2000	46.641,80	2.029,10	6.976,20	2.593,60	58.240,70	148.201,50	31,47	1,37	4,71	39,30
	2001	52.027,10	2.426,10	8.402,90	2.799,70	65.655,80	167.650,50	31,03	1,45	5,01	39,16
	2002	59.523,00	2.889,80	9.161,70	3.454,10	75.028,60	200.697,80	29,66	1,44	4,56	37,38
	2003	64.777,80	3.487,50	10.225,30	484,20	78.974,80	224.920,20	28,80	1,55	4,55	35,11
Lula 1º Mandato	2004	72.691,80	3.986,20	12.374,30	369,80	89.422,10	265.798,00	27,35	1,50	4,66	33,64
	2005	76.838,00	4.409,80	12.819,60	6.218,30	100.285,70	303.015,00	25,36	1,46	4,23	33,10
	2006	87.308,00	5.180,10	16.187,60	4.834,90	113.510,60	343.488,80	25,42	1,51	4,71	33,05

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal

1 - Outras despesas referem-se a: Transferências. Intergovernamentais que incluem repasse de recursos federais a Estados e DF para pagamento de pessoal, Fundo Constitucional do Distrito Federal e Despesas Previdenciárias

Ao analisar as despesas com pessoal por poder, verifica-se que - apesar dos gastos do Poder Executivo representar a maior parcela de despesas, dado o grande quantitativo de servidores - este item foi o que teve a maior redução na participação de suas despesas quando relacionadas às Despesas com Pessoal da União. Se a participação dos gastos, em 1996, correspondeu a 83,7% das despesas totais, em 2006 essa proporção era de 77,2%, o que representou uma redução de aproximadamente 8% dos gastos. Análises bem distintas podem ser feitas sobre os poderes legislativo e judiciário. Enquanto o primeiro ampliou seus gastos em 30% o segundo praticamente dobrou suas despesas com pessoal, apresentando um aumento de 84%.

Da mesma forma, como demonstrado na Tabela 2, os gastos com o Poder Executivo quando relacionados aos valores da RCL, diminuíram significativamente no período 1995 - 2006 (cerca de 50%). Se o poder legislativo manteve uma estabilidade o poder judiciário ampliou a proporção de despesas em relação à RCL em 23%.

Observa-se que as despesas com pessoal, ao longo do período 1995 - 2006 vêm perdendo magnitude em relação ao PIB e que apenas em 2006 se iniciou um processo

de reversão desses dados. Em que pese o grande quantitativo de servidores do poder executivo, quando comparado aos demais poderes, foi o poder que apresentou a maior redução de gastos, reflexo das políticas de reajustes concedidas aos servidores do executivo neste período. Ao contrário, como demonstram os dados, os ganhos dos servidores do poder judiciários foram bastante expressivos.

Dessa forma, havia um grande espaço para crescimento das despesas com pessoal do Poder Executivo pela inexistência de limites pela LRF para a União. Com isso, pequenos aumentos incrementais de recursos podem elevar as despesas com Pessoal a níveis não desejáveis em termos da gestão fiscal responsável³¹.

Esta situação vem permitindo ao atual governo praticar um processo de ampliação do gasto, principalmente no que diz respeito à definição de quadros de pessoal e a criação de cargos efetivos nas áreas de atuação estratégica do Executivo. O item referente a Pessoal e Encargos Sociais, citado na mensagem presidencial do Projeto de Lei Orçamentária de 2005, configura o cenário que se define:

“... Fica claro o comprometimento do Governo em selecionar pessoal qualificado para compor esses quadros, evidenciado pelo expressivo número de ingressos havidos no período 2003-2004, mediante a realização de concursos que permitiram à Administração Pública recuperar sua força de trabalho em mais de 40.000 novos servidores.... No âmbito do Poder Executivo pretende-se dar continuidade à revisão das estruturas salariais dos cargos e carreiras. A proposta orçamentária para 2005 destina mais de R\$ 1 bilhão com objetivo de prosseguir com essa revisão em algumas categorias funcionais. Os recursos reservados para as despesas com nomeações, novas contratações, revisões remuneratórias e remanejamentos de cargos e

³¹ Análise da Evolução das Despesas com Pessoal da União: 1995-2003. Relatório POLRHS/NESP/UnB, 2005. Disponível em http://www.nesp.unb.br/polrhs/projetos/rel_gastos.pdf

funções, no âmbito do Poder Executivo, estão alocados em ações específicas no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

3.2 Evolução do Quantitativo dos Servidores Públicos Federais

Nas décadas de 1980 e 1990, com o intuito de controlar o déficit público, países centrais optaram em redefinir e estreitar o papel do governo, promovendo cortes de pessoal. Embora com motivos distintos, a justificativa era a de sintonizar o emprego público com a economia, principal característica dos governos modernos. Tendo como diagnóstico o excesso de pessoal no setor público e a compreensão de que algumas funções que eram diretamente exercidas pelo Estado poderiam ser repassadas, por meio da privatização de empresas estatais ou de contratos com entidades privadas, adotou-se um modelo organizacional que previa a reestruturação das funções e das divisões internas do setor público.

No Brasil, a lógica adotada, como mencionada em capítulos anteriores, não diferiu, na década de 1990, do cenário acima descrito. Entretanto, é importante observar, como demonstrado em diversos estudos realizados³² sobre a evolução do emprego público, que o Brasil, quando comparado aos países em desenvolvimento, apresenta um baixo peso relativo em relação à maioria das nações pesquisadas.

Pessoa, Mattos, Britto e Figueiredo (2009), a partir de dados da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico³³, que utiliza o conceito de emprego público na sua forma mais ampla³⁴, verificam a existência de uma maior proporção do emprego público nos países desenvolvidos, em comparação com o caso brasileiro. Certamente essa diferença se deve, em parte, à consolidação do Estado de Bem Estar Social, que representou o principal fator responsável pela expansão do peso do emprego público nos respectivos mercados de trabalho destes países. A mão de obra

³² Nogueira (2005) e Pessoa, Mattos, Britto e Figueiredo (2009).

³³ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³³ é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os 30 países mais industrializados da economia de mercado.

³⁴ Inclui, no estoque de emprego público, trabalhadores da administração direta em todas as esferas de governo, da administração indireta e, também, considera os empregados de empresas estatais (tanto públicas quanto de sociedades de economia mista sob controle direto ou indireto do Estado).

do setor público, ou em atividades a ele relacionado era fundamental para a execução da larga oferta de serviços públicos, baseadas em políticas sociais universalistas. Paralelamente, o consistente núcleo do serviço público desses países, com uma burocracia controlada centralmente, formada por pessoas que trabalham para os negócios de governo em ministérios, órgãos e agências com estruturas e sistemas próprios, também contribuiu para a significativa participação de empregos públicos em relação ao total de ocupados. (OCDE, 2005)

As informações acima são relevantes, uma vez que situa o quadro brasileiro em um contexto internacional, mas no caso desta tese, deter-me-ei em analisar a evolução do quantitativo de servidores do poder executivo do governo federal, e proceder a uma análise comparativa dos períodos que correspondem aos mandatos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Tabela 3

Quantitativo de Servidores da União, por Poder, 1995 – 2006.

Poder	FHC 1º Mandato				FHC 2º Mandato				LULA 1º Mandato			
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Executivo	1.730.122	1.767.358	1.751.017	1.727.393	1.760.221	1.764.702	1.763.389	1.722.310	1.785.186	1.829.530	1.813.300	1.939.163
Legislativo	23.615	23.788	26.118	25.924	33.804	30.367	30.298	30.847	33.747	34.249	36.348	38.232
Judiciário	82.514	85.081	92.557	96.207	100.082	101.637	101.773	102.809	103.832	105.395	109.712	113.505
TOTAL	1.836.251	1.876.227	1.869.692	1.849.524	1.894.107	1.896.706	1.895.460	1.855.966	1.922.765	1.969.174	1.959.360	2.090.900

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Dezembro de 2007

São considerados nesta tabela todos os servidores: civis e militares, ativos, aposentados e Inst. De Pensão.

O Brasil contava, em 1995, início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com 1.836.251 servidores públicos, civis e militares nos três poderes, como demonstrado na Tabela 3. Destes, aproximadamente 93% pertenciam ao poder executivo. Este percentual, quando relacionado ao total de servidores, permaneceu estável durante todo o período estudado. Quando contabilizamos apenas os servidores civis do Poder Executivo (Tabela 4) verifica-se um declínio acentuado no estoque de servidores no período que corresponde aos dois mandatos de FHC. Esse declínio é totalmente coerente com as propostas preconizadas pela Reforma Administrativa já citadas neste trabalho.

É importante considerar, para a análise desses dados, algumas tendências e situações relacionadas à composição da força de trabalho no governo central. Podemos citar como exemplo, a acentuada redução do número de servidores ativos, tendo em vista a baixa realização de concursos públicos e o aumento de servidores inativos, e a tendência em atender demandas de pessoal através de cooperativas e organismos internacionais, iniciando, desde o final da década de 1990, inúmeros conflitos entre o poder executivo e o Ministério Público Federal quanto à licitude da admissão e uso desse tipo de mediação do trabalho.

Ainda que não implementada em sua integralidade, em função das tensões políticas geradas pela proposta de reforma administrativa, os efeitos da nova agenda pública puderam ser observados durante a primeira fase do governo de Fernando Henrique Cardoso. A política de pessoal deste governo propunha uma renovação seletiva dos quadros de pessoal da administração federal, seguindo as diretrizes colocadas pela reforma administrativa. A manutenção de setores considerados estratégicos ao Estado, como as áreas jurídicas, de administração financeira e de gestão estratégica estão refletidas no quantitativo de servidores, apresentado na Tabela 4. A orientação era a de que os serviços prestados aos cidadãos, de interesse público, mas não exclusivos do Estado, deveriam ter trabalhadores regidos pela CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas, vinculados às organizações públicas não-estatais, cujo modelo legal se consubstanciou nas *organizações sociais*, criadas pela Lei 9.637, de 15 de maio de 1998. Embora em número reduzido, alguns concursos foram realizados para as áreas exclusivas de Estado e, apesar de vinculada ao Ministério da Saúde, foram autorizados três concursos para a Fundação Oswaldo Cruz, em 1996, 1998 e 2002, tema tratado, de forma mais detalhada, no próximo capítulo.

Tabela 4

Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Cíveis Ativos do Poder Executivo por Órgãos da
Administração – SIAPE

Governo	Primeiro Mandato Governo FHC				Segundo Mandato Governo FHC				Primeiro Mandato Governo Lula			
Órgãos da adm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pres República ²	0	5.497	5.370	5.401	2.519	3.318	3.284	3.147	3.744	3.767	4.222	4.871
Adv Geral União	0	1.746	16	2.068	2.196	2.615	3.161	1.683	3.804	7.382	7.766	8.207
Adm e Ref do Estado	0	1.739	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agric, Pec e Abast	0	19.039	11.703	11.151	10.771	10.696	11.164	11.415	10.973	11.373	11.742	11.453
Cidades	0	0	0	0	0	0	0	0	207	280	320	431
Ciência e Tecn	0	5.162	4.571	4.355	6.875	6.893	6.750	7.051	6.972	7.152	7.243	7.109
Comunicações	0	1.478	1.313	1.322	1.667	1.525	1.644	1.761	1.685	1.604	2.000	2.011
Cultura	0	3.186	2.844	2.695	2.585	2.539	2.508	2.477	2.391	2.589	2.591	2.937
Defesa	0	37.593	35.362	33.901	32.081	31.004	29.782	29.608	28.710	28.899	29.002	28.487
Des Agrário	0	0	6.267	6.004	5.798	5.713	5.703	5.668	5.243	5.567	5.670	6.548
Combate Fome	0	0	0	0	0	0	0	0	0	383	381	504
Desen., Ind. e Com Exterior	0	2.583	2.411	2.335	2.580	2.260	2.436	2.401	2.293	2.338	2.328	2.632
Educação	0	179.643	174.966	168.403	165.510	165.595	163.479	165.168	164.870	171.925	173.181	179.410
Esporte	0	160	169	159	185	325	402	396	209	221	219	218
Ex-Ministérios	0	3.065	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fazenda	0	28.326	26.207	28.080	26.958	25.331	26.098	26.297	25.622	26.098	26.404	28.643
Gover dos Ex-Teritórios	0	27.182	25.247	24.573	23.315	23.829	23.198	23.407	22.227	21.464	19.233	18.554
Integração Nacional	0	0	0	0	184	3905	2.480	2.537	2.469	2.764	2.674	2.670
Justiça	0	23.334	23.261	22.490	23.113	21.197	20.685	20.729	21.244	23.463	25.502	27.559
Méio Ambiente	0	6.555	8.609	8.322	8.024	5.644	6.409	7.115	7.242	7.894	8.013	8.394
Minas e Energia	0	2.375	2.000	2.030	1.872	1.936	1.902	2.104	2.022	2.028	2.351	2.686
Plan. Orçamento e Gestão	0	12.816	16.072	14.088	13.164	13.868	13.783	14.079	14.259	12.932	14.550	16.205
Preve e Assistência Social	0	49.487	45.718	43.789	41.566	40.664	40.121	39.523	40.254	40.660	42.202	43.778
Relações Exteriores	0	3.323	3.099	3.140	3.051	2.993	2.943	2.998	2.917	2.962	3.173	3.225
Saúde	0	131.740	123.159	116.862	110.804	102.480	78.388	74.634	76.002	103.483	106.079	109.013
Trabalho e Emprego	0	6.186	8.126	7.810	7.863	7.787	7.699	7.671	7.221	7.268	7.195	7.052
Transportes	0	8.638	5.235	4.742	4.504	4.795	4.724	4.882	3.878	4.348	4.651	5.306
Turismo	0	0	0	0	0	0	0	0	286	294	271	358
Total	567.699	560.853	531.725	513.720	497.125	486.012	488.743	456.741	456.744	499.138	508.963	520.061

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal número 1 (maio de 1996) e 128 (dezembro/2006)

Força de trabalho = quantidade de vínculo (-) exercido descentralizado (-) lotação provisória (-) cedido.

1 - Inclui os servidores civis da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo (inclusive contratos temporários).

2 - Em 1995, não foi possível obter a distribuição dos servidores por Ministérios

Nesse mesmo período, outros fatores contribuíram para a redução do quadro de servidores do poder executivo federal, como os vários planos de demissão voluntária, as

aposentadorias e o processo de privatização de empresas estatais e de economia mista que geraram uma migração de vínculos ativos da administração pública para o setor privado. Outro fator importante foi o acelerado processo de descentralização da provisão social, especialmente nas áreas de saúde e educação. A saúde foi o setor onde mais fortemente a devolução da provisão direta da assistência à saúde aos Municípios promoveu a redução da força de trabalho do Executivo Federal. Entre 1995 e 2002, o número de servidores do Ministério da Saúde diminuiu cerca de 57%, passando de 131.740 servidores civis ativos para 74.630, em 2002. O processo de descentralização das responsabilidades de gestão e da prestação de serviços do setor saúde foi acompanhado da transferência de um quadro significativo de servidores desse Ministério para as unidades de saúde e secretarias estaduais e municipais. Cabe ressaltar que o ônus da cessão era da administração federal, sendo que esses servidores constituíam uma das contrapartidas asseguradas pelo governo federal, diante do aumento de responsabilidade dos estados e municípios na prestação dos serviços de saúde. (Nogueira, 2000)

Somado a esses fatores, o reduzido número de cargos preenchidos por concurso público consolidou o cenário de políticas restritivas adotadas na gestão de pessoal, durante o período 1995 a 2002. Como demonstrado na Tabela 5, o número de concursados passa de aproximadamente 20.000 em 1995, para a metade em 1996. Entre 1999 e 2002, apenas 5.000 servidores efetivos ingressaram no serviço público. Nesse mesmo período o número de ingressos como servidores temporários³⁵ foi de 57.279.

³⁵ Os contratos temporários possuem vínculo público temporário, realizado mediante processo seletivo simplificado

Tabela 5**Vagas Autorizadas, Ingressos de Servidores Efetivos e Temporários – 1995 -2006**

Gov.	Anos	Vagas Autorizadas (1)	Ingresso Serv. Efetivos (2)	Ingresso Serv. Tempor. (2)
	1995	-	19 675	5468
FHC 1º	1996	3 883	9 927	8773
Mandato	1997	129	9 055	9508
	1998	3 523	7 815	7677
	1999	80	2 927	6625
FHC 2º	2000	424	1 524	9765
Mandato	2001	4 915	660	10597
	2002	13 028	30	4334
	2003	24 808	7 220	13648
Lula 1º	2004	12 312	16 121	11707
Mandato	2005	22 612	12 453	15131
	2006	21 753	22 112	11478

Fonte: 1. Portarias de Autorização - Servidores Ingressos

2. Boletim Estatístico de Pessoal outubro de 2008

Elaboração- SEGES/MP

Assim, em função da Constituição Federal de 1988 e da Reforma Administrativa de 1995, a mudança na lógica de incorporação de pessoal e no sistema de carreiras, no período de 1995-2002, marcou o início de um processo de reconfiguração da estrutura de pessoal do governo central.

Esse cenário começou a se alterar, a partir de 2003, com o início do Governo Luís Inácio Lula da Silva. A nova conjuntura se tornou mais favorável à retomada do papel empregador do Estado, considerando os compromissos de campanha do novo presidente, aliados à pressão que vinha se estabelecendo pelo Tribunal de Contas da União- TCU e o Ministério Público do Trabalho-MPT, de substituição de funcionários terceirizados ou temporários. De acordo com a tabela 5, no ano de 2003 foram autorizadas 24.808 vagas a serem concursadas, sendo que 12.100 destinaram-se à substituição de terceirizados, além de 3.233 dos temporários contratados via organismos internacionais³⁶. Em 2004, do total de 12.525 vagas autorizadas, 3.265 se destinaram à substituição de trabalhadores terceirizados e em 2005, autorizadas 20.586 vagas sendo 4.720 também para a substituição de trabalhadores terceirizados. Portanto, nesse

³⁶ O processo de contratação via organismos internacionais foi regulamentado em junho de 2003 pelo Decreto nº 4.748. A partir desse decreto, todo o pessoal técnico especializado passou a ser contratado através do Processo de Seleção Simplificado, com edital publicado previamente no Diário Oficial da União, e deve estar ligado a um projeto específico, com prazo determinado para acabar

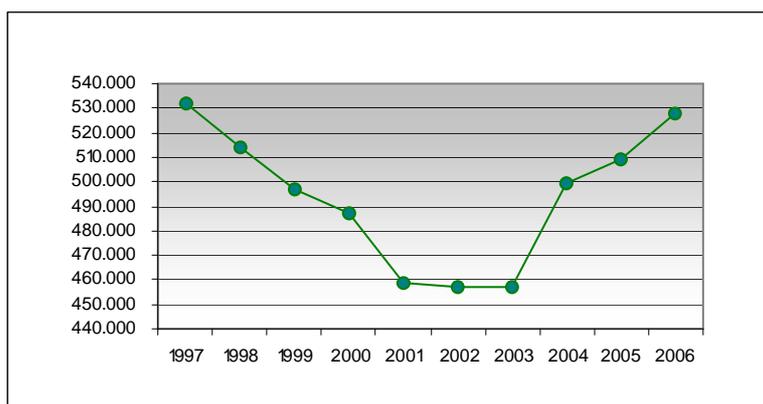
contexto, a tendência de declínio do quantitativo de servidores públicos civis do poder executivo, iniciada na década de 1990, se reverte e é interrompida em 2003, quando se inicia uma recuperação dos quantitativos, em um cenário de retomada do crescimento econômico.

Os dados da Tabela 5 indicam que entre os anos de 2003 a 2005, foram aprovados para concurso público aproximadamente 82 mil novos cargos na administração pública federal. Neste período ingressaram 57.906 servidores por meio de concurso público e 51.964 ingressaram por contratos de tempo determinado.

As evidências apontam para uma retomada do crescimento do estoque de servidores do Estado no Brasil. Como pode ser observado no gráfico 2, a tendência de declínio se reverte em 2003, quando o Governo Lula implementa a recuperação dos quantitativos. Era esperada a criação, nos quatro anos de mandato, de aproximadamente 82 mil novos cargos na administração pública federal. No período 2003-2005, de acordo com o SIAPE, ingressaram 34.348 servidores por meio de concurso público e 40.043 ingressaram por contratos de tempo determinado.

Gráfico 1

Quantitativo dos Servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo 1996 –2006



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, janeiro de 2008.

Essa inflexão evidencia a mudança política que vinha ocorrendo na condução da política para a força de trabalho da União, podendo ser analisada exclusivamente pela política interna e as mudanças de governo. Desde o início da reforma gerencialista de 1995, o Governo Federal, para manter suas funções, lançou mão de pessoal contratado em forma terceirizada, política que se manteve nos dois primeiros anos do Governo

Lula. A partir de 2004, começou um movimento mais forte de expansão do pessoal admitido por concurso, em substituição aos que se aposentaram e aos terceirizados; houve reestruturação de várias carreiras e ajustes salariais diferenciados para algumas delas. Esperava-se que, ao prosseguir nesse movimento, a União deveria elevar suas despesas com pessoal, no período 2005-2006, acima do patamar de 30% registrado em 2004.

Cabe analisar que o crescimento da força de trabalho da União apresenta características bastante diferenciadas de acordo com o Poder e o Ministério. Os grandes vencedores desta expansão foram os poderes legislativo e judiciário. Como demonstrado na Tabela 3, o aumento do quantitativo de servidores (civis e militares, ativos e aposentados), no período entre 1995 e 2006, foi de 14%. O poder legislativo foi o que deteve o aumento mais significativo, cerca de 62%. Os Ministérios que tiveram a maior redução da força de trabalho no período 1995 – 2002 foram os relacionados às funções sociais, ou seja, as pastas da Saúde, Educação, Previdência e Assistência Social, Trabalho e Emprego, e Cultura. Foi o Ministério da Saúde que registrou as maiores reduções de pessoal, pelas razões já expostas. Os Ministérios ligados à infra-estrutura, como Comunicações, Minas e Energia e Transportes, apresentaram, nesse mesmo período, uma estabilidade nos quantitativos de servidores civis ativos.

3.3 – Ocupação dos Cargos Comissionados DAS – Diretoria e Assessoramento Superior.

A ocupação de cargos comissionados é uma questão relevante neste estudo, uma vez que a existência de uma separação mais nítida entre cargo e carreira no presidencialismo, particularmente no Brasil, aponta algumas tendências na composição da força de trabalho na União. Se por um lado a livre nomeação reflete a maior flexibilidade para o chefe do governo montar sua equipe, em consonância com suas orientações e políticas, por outro constrange a estabilidade e efetividade das políticas públicas. (Loureiro, Abrucio e Rosa, 1998).

Em relação à lógica das nomeações, Loureiro e Abrucio (1999) trazem a discussão sobre a disposição dos cargos de alto escalão da burocracia, que dependem da relação entre o sistema político e a administração pública. No caso brasileiro, a principal variável político-institucional é o presidencialismo, tendo o presidente eleito a

prerrogativa de compor seu gabinete. Em busca de apoio parlamentar o *spoil system* é utilizado, o que garante maioria na área legislativa, mas, como consequência, leva à redução da capacidade de controle presidencial. Segundo esta tese, o loteamento dos cargos só é possível porque a administração pública brasileira está estruturada a partir de cargos e não de carreiras. Ao analisamos as carreiras, é fundamental considerar a Constituição de 1988, que trouxe a universalização do concurso público como forma de acesso para todos os cargos públicos, à exceção dos cargos comissionados. Com a obrigatoriedade dos concursos, as carreiras são organizadas, uma vez que as relações de trabalho são estáveis, tornando-se, portanto, fundamental a definição de atribuições e perspectivas de desenvolvimento profissional. Embora o novo ordenamento constitucional levasse ao crescimento da burocracia selecionada pelo mérito, a necessidade de garantir a sobrevivência política impunha a distribuição de cargos comissionados para a obtenção de apoio parlamentar.

A Lei nº 5.645 – de 10 de dezembro de 1970 - estabeleceu as diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais. Os cargos foram classificados como de provimento em comissão, onde se incluíam os cargos de Direção e Assessoramento Superiores – DAS e os de provimento efetivo (destinados aos servidores aprovados em concursos públicos). Os cargos de provimento em comissão compreendem os cargos DAS, e tem como objetivo a ocupação de atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível de hierarquia administrativa dos órgãos da administração federal direta das Autarquias federais. A nomeação em cargos de provimento em comissão – DAS prescinde de concursos públicos. São ocupados transitoriamente e, em alguns casos, alguns requisitos são exigidos para o preenchimento dos mesmos. Na medida em que a nomeação está diretamente relacionada ao nível de confiança entre quem nomeia e nomeado, a fragilidade do cargo se impõe, uma vez que a essência do provimento em comissão é a livre nomeação e livre exoneração. (Monteiro, 2006).

Em 1976, O Decreto nº 77.336, de 25 de março, reestruturou os cargos de DAS. A partir da implementação do Decreto tornou-se possível que as atividades do cargo abrangessem as relacionadas aos encargos financeiros. Dessa forma, os DAS foram distribuídos em seis níveis hierárquicos: DAS - níveis 3 a 6 e dirigentes de autarquia:

por ato do presidente da República; DAS - níveis 1 e 2: por ato do ministro de Estado ou dirigente de órgão, integrante da Presidência da República ou de autarquia federal.

Têm sido inúmeras as tentativas, muitas vezes sem sucesso, de regulamentação da nomeação de cargos comissionados. Cruz (2008:90) em sua pesquisa sobre as Carreiras de Estado e Cargos em Comissão cita o Decreto Lei nº 1660/1979, que apesar de ter como objeto o reajuste salarial dos servidores, fixa a reserva de 50% dos cargos de DAS-1 e DAS-2 para ocupantes dos cargos do Plano de Classificação de Cargos – PCC. Em 1987, o Decreto Lei nº 2403 foi rejeitado no Congresso Nacional. “*A norma, que estabelecia o Sistema de Carreiras do Servidor Civil da União, previa, no Art 2º, o exercício dos cargos em comissão, exclusivamente por funcionários integrantes das carreiras, ressalvados os casos expressos desta lei.*” A proposta também previa a substituição gradativa da nomeação em cargo de confiança, por aquela vinculada às carreiras e a exoneração de cargos em comissão, se houvesse servidor efetivo com os requisitos necessários para seu exercício. Em relação à rejeição do Decreto pelo Congresso, creio não ser necessário realizar qualquer tipo de análise, uma vez que ocorreu por motivos óbvios, ratificando o claro descompasso entre burocratas e políticos. O Projeto 4407/1994 também propôs, sem sucesso, a reserva de 60% dos DAS para preenchimento exclusivo por servidores de carreira. De acordo com Cruz (2008:94) não há registros de que a Lei 8460/1992 que destinava no mínimo 50% dos cargos de DAS-1, DAS-2 e DAS-3 a ocupantes de cargos efetivos, e em exercício nos respectivos órgãos, tenha sido observada.

Com a reforma administrativa de 1995, o Ministério de Administração e Reforma do Estado propôs um modelo de burocracia meritocrática compatível com a flexibilidade de nomeação, característica da administração brasileira. De acordo com o Plano Diretor da Reforma de Estado – PDRE (1995:37), “*o sistema de cargos comissionados de DAS, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial. Os DASs são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõem de DASs disputam entre si os melhores quadros do serviço federal. Desta forma se premiam os mais competentes. Certamente existem distorções no sistema, derivadas da consignação de DAS para pessoas sem mérito, geralmente provenientes de fora do serviço público. Estas distorções,*

entretanto, são a exceção e não a regra. Uma exceção cuja ocorrência será cada vez mais rara à medida em que um número alto e crescente de DASs seja reservado por lei a servidores federais.”

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o controle dos cargos comissionados não foi objeto de maior destaque. Apenas um decreto, em janeiro de 1995, foi editado. Por meio deste, os DAS 1 e 2 eram de livre nomeação dos Ministros, e após consulta prévia à Casa Civil, os Ministros poderiam fazer a nomeação dos DAS 3 e 4.

De acordo com a pesquisa de Cruz (2008), no governo FHC não foram encontrados indícios que a troca de cargos por apoio político tenha ameaçado a governança. Ao contrário, o modelo utilizado privilegiava a defesa da liberdade das nomeações e seu controle, por meio do desempenho do nomeado. Tal constatação pode ser confirmada quando analisamos os dados das Tabelas 6 e 7, que embora demonstrem um pequeno aumento no número de cargos ofertados de DAS 3, 4, 5 e 6, indicam uma redução na participação de ocupação de servidores sem vínculo. Este fato pode ser explicado pela ampla coalizão de apoio parlamentar e de governos estaduais de centro-direita, observada já no segundo ano do seu mandato, quando seu governo detinha, aproximadamente, 80% dos senadores, 62% dos deputados federais e 80% dos governadores. No entanto, apesar da posição amplamente majoritária dessa coalizão, a aprovação da agenda do governo pelo Congresso exigia um processo de intensa negociação, envolvendo com frequência a troca de postos no Executivo pelo apoio parlamentar. (Diniz, s/d, disponível em www.ie.ufrj.br) O governo de Fernando Henrique conduziu uma política de recursos humanos específica para determinados cargos, alguns considerados como carreira, que possuíam função estratégica, de acordo com o novo desenho de Estado, proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. No caso específico dos cargos de DAS, foram previstas algumas estratégias para incentivar o provimento de DAS entre servidores públicos, como a não elevação dos salários de carreiras do Núcleo Estratégico, de forma a atrair um perfil qualificado e diferenciado de funcionários para os altos postos da Administração Pública.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, esta tarefa tornou-se bem mais complexa, uma vez que iniciou seu mandato com uma bancada minoritária, e com uma coalizão parlamentar heterogênea e fragmentada. De acordo com Diniz (idem) desde o

primeiro ano de seu governo foi necessário o apoio de outros partidos, inclusive os de oposição, para aprovar os principais itens de sua agenda, entre os quais, as reformas da previdência e tributária, em 2003. Essa aliança certamente teve um alto custo político, uma vez que tais partidos tinham uma forte tradição de práticas clientelistas, sem qualquer compromisso com as metas programáticas do governo. Nesse cenário, se verificou a preocupação em controlar quantitativa e qualitativamente os nomeados sem vínculo com a administração, o que levou à adoção de medidas que estão na fronteira entre o controle político da coalizão e a política de recursos humanos. Embora o período que corresponde ao governo de Luís Inácio Lula da Silva apresente aumento em todos os níveis de DAS, demonstra redução da ocupação por servidores sem vínculo também em todos os níveis, indicando maior controle na regulação dos cargos comissionados.

Em novembro de 2005, foi editado o Decreto nº 5497, determinando que 75% dos DAS 1, 2 e 3 e 50% dos DAS 4, deveriam ser ocupados por servidores públicos, sejam federais, estaduais ou municipais. Ao estabelecer parâmetros gerais dos quantitativos aceitáveis para a nomeação de pessoal sem vínculo, é sinalizado aos partidos da coalizão a possibilidade de nomeação. Tendo em vista que a nomeação de servidores efetivos é mais fácil de ser aprovada, essa legislação acaba por promover a profissionalização do serviço público, limitando as indicações políticas aos cargos superiores como Secretários Executivos ou Secretários nacionais dos Ministérios e, dessa forma, restringindo as ações políticas de *spoil system*.

Por utilizar o conceito de servidor de carreira, que abrange inativos e oriundos de órgão ou entidade de qualquer dos Poderes da União, Estados e Municípios e pelo fato da comprovação do percentual de cargos ocupados por servidores ser aferida pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional como um todo, o Decreto estabeleceu critérios confortáveis que não exigiram nenhum tipo de adequação dos quantitativos vigentes. O controle sobre o provimento dos cargos em comissão é feito pela Casa Civil, e no caso de nomeação de pessoal sem vínculo há uma consulta ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, sobre a disponibilidade do cargo. Se o cargo corresponder ao DAS 5 ou 6, além do Ministério, a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN também é consultada. (Cruz, 2008:114)

Ao analisarmos os dados referentes à ocupação dos cargos DAS 5 e 6 (Tabela 7) - que correspondem à alta burocracia do poder Executivo - verificamos um aumento na

quantidade de cargos oferecidos. Em 2003, eram 787 DAS-5, e 181 DAS – 6, em 2006 os quantitativos eram de 943 e 193, respectivamente. Apesar do aumento em termos absolutos dos cargos ofertados, há uma estabilidade, também em termos absolutos, na ocupação por trabalhadores sem vínculo, ou seja, uma diminuição na participação percentual da ocupação de trabalhadores sem vínculo.

O quadro 1 mostra que em ambos os governos não houve, contudo, um aumento desproporcional dos DAS, ainda que durante os mandatos tenha ocorrido uma redução, como já mencionado.

Quadro 1

Quantidade de Cargos Comissionados DAS – Mandatos Fernando Henrique e Lula

ANOS DE GOVERNO DE DE FHC E LULA	TOTAL DE DAS (A)	TOTAL DA FORÇA DE TRABALHO CIVIL DO EXECUTIVO FEDERAL (B)	PROPORÇÃO DE DAS (A/B)
1998 (FHC)	17183	513720	3,3
2002 (FHC)	18374	456741	4,0
2006 (LULA)	19797	528061	3,7

Fonte: Elaboração Própria

Cruz (2008:138) levanta a hipótese que a tensão governista leva à necessidade de imposição de restrições às nomeações para os cargos em comissão. O custo político se eleva em relação às nomeações em um cenário de fragmentação política e falta de identidade de alguns partidos. Com a regulação dos cargos comissionados, implementada pelo Decreto nº 5.497/2005, o governo confirma a preocupação em controlar quantitativa e qualitativamente os nomeados sem vínculo com a administração *“o que leva à adoção de medidas que estão na fronteira entre o controle político da coalizão e a política de recursos humanos”*.

Tabela 6

Participação Percentual de Ocupação DAS 1,DAS 2 e DAS 3 de Servidores sem Vínculo									
	DAS 1			DAS 2			DAS 3		
	Total	Sem vínculo	%	Total	Sem vínculo	%	Total	Sem vínculo	%
1997	6.820	1.582	23,20	5.943	1.504	25,30	2.472	724	29,30
1998	6.554	1.088	16,60	5.678	1.005	17,70	2.490	416	16,70
1999	5.711	1.068	18,70	5.401	994	18,40	2.646	442	16,70
2000	6.503	1.066	16,40	5.442	1.023	18,80	2.826	458	16,20
2001	6.665	1.313	19,70	5.615	1.230	21,90	2.828	492	17,40
2002	6.733	1.421	21,10	5.703	1.283	22,50	2.954	567	19,20
2003	6.635	1.672	25,20	4.760	1.100	23,11	3.092	728	23,54
2004	6.771	1.852	27,35	5.179	1.266	24,44	3.394	795	23,42
2005	7.053	1832	25,97	5.439	1296	23,83	3.496	789	22,57
2006	6.821	1.684	24,69	5.366	1.254	23,37	3.588	749	20,88

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal 128 (janeiro/2008)

Tabela 7

Participação Percentual de Ocupação DAS 4,DAS 5 e DAS 6 de Servidores sem Vínculo									
	DAS 4			DAS 5			DAS 6		
	Total	Sem vínculo	%	Total	Sem vínculo	%	Total	Sem vínculo	%
1997	1.682	680	40,40	558	225	40,30	132	65	49,20
1998	1.716	468	27,30	607	173	28,50	138	51	37,00
1999	1.772	516	29,10	658	210	31,90	144	58	40,30
2000	1.866	547	29,30	606	185	30,60	146	60	41,10
2001	2.073	641	30,90	662	209	31,50	152	67	43,90
2002	2.158	641	29,70	672	227	33,80	154	56	36,60
2003	2.363	858	36,31	787	319	40,53	181	94	51,93
2004	2.641	937	35,48	863	347	40,21	187	85	45,45
2005	2.753	962	34,94	890	347	38,99	186	87	46,77
2006	2.886	922	31,95	943	348	36,90	193	82	42,49

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal 128 (janeiro/2008)

Geddes (1994) observou que as reformas do Estado somente seriam apoiadas pelos políticos se as chances de sobrevivência no sistema eleitoral forem maximizadas, garantindo a possibilidade de permanecerem no processo e que a sobrevivência política depende das bases eleitorais, que são construídas a partir do “apadrinhamento” e do controle da distribuição dos cargos públicos. O dilema entre nomear por critérios técnicos ou políticos pode ser uma explicação para os insucessos das reformas administrativas, que instituem a meritocracia para o preenchimento dos cargos.

As reformas administrativas do governo Vargas e a ocorrida durante o regime militar em 1967 foram realizadas em contexto de suspensão de eleições e buscaram a racionalização da administração pública, sem realizar nenhuma regulação na composição dos cargos de alto escalão e sem constituir carreiras meritocráticas consistentes. Revisitando o modelo de Silberman (1993), o Brasil, no período anterior a 1995, se apresentava em um contexto de baixa incerteza, e a ausência de constrangimento pelo controle público possibilitou a utilização de recursos como a patronagem e o clientelismo, além de agências altamente insuladas. (Nunes, 1997) Dessa forma a história da Administração Pública brasileira se construiu tendo como principais características a patronagem e o clientelismo, inevitáveis ao presidencialismo de coalizão, característica político-institucional mais importante do Estado brasileiro (Abrucio, 1997). Essa relação, a princípio incondicional, tem se mostrado, particularmente após a reforma de 1995, passível de algumas alterações.

Os dados analisados anteriormente mostram resultados paradoxais de uma crescente adoção, no período estudado (1995-2006), de critérios meritocráticos na formação da alta burocracia do governo central brasileiro. Os dados mostram que ocorreu inclusive a redução absoluta de funcionários e da contratação de cargos de confiança durante os mandatos de FHC, indicando que a construção da sua base de sobrevivência política tomou outros caminhos que não o tradicional *spoil system*. A questão que permanece é que a expansão da burocracia meritocrática é efetivada em um contexto de completo abandono da discussão do papel do Estado brasileiro na provisão de bens coletivos.

No próximo capítulo - tendo como base esta paradoxal evolução recente da burocracia meritocrática do governo central brasileiro, que se apresenta de maneira cada vez menos sincrética - é realizado um estudo empírico de uma organização do executivo federal de ciência e tecnologia: a Fiocruz. Utilizando como referência o processo de incorporação de pessoal, por meio de concursos públicos nas décadas de 1990 e 2000, busco analisar, neste capítulo, o perfil da força de trabalho dessa instituição, tendo como base a dinâmica organizacional, as vagas ofertadas e seus perfis, observando a tendência, que os dados demonstram, de mudança de paradigmas organizacionais do setor público, conduzindo a uma homogeneização ou isomorfismo institucional tendente à meritocracia sob baixa regulação.

Capítulo IV

4. A Fundação Oswaldo Cruz. Tendência da força de trabalho em uma organização: mimetismo de mercado e a força das regras institucionais.

Como discutido nos capítulos anteriores, a Reforma Administrativa de 1995 foi pautada por mudanças políticas e econômicas num cenário de globalização e reestruturação produtiva e teve como desafio reduzir o tamanho do Estado provedor, transformando-o em um Estado regulador, reforçando as atividades estratégicas por ele desenvolvidas. Para Bresser Pereira (1998), a reforma era necessária não só pelo processo de globalização, mas pela inadequação do modelo burocrático de administração pública. Segundo ele, a implantação de uma nova administração do Estado, acompanhada da idéia de flexibilização e maior autonomia dos administradores, passava a ser fundamental na construção do processo de reforma brasileira, permitindo que o Estado prestasse melhores serviços, com custos menores.

Por outro lado, as relações de trabalho no setor público, com a Constituição de 1988, ficaram subordinadas ao Regime Jurídico Único³⁷, que organizou o regime de trabalho dos servidores públicos e suas carreiras, ficando o processo de ingresso condicionado ao concurso público, o que limitava, do ponto de vista jurídico, a flexibilização proposta pela Reforma de Bresser Pereira.

Essas propostas de mudanças nas relações de trabalho e na forma de vínculo teriam maior impacto nas instituições que representavam o núcleo técnico do Estado, que desde a Constituição de 1967 e o Decreto da Reforma Administrativa (Decreto Lei nº 200, de 1967), se estruturaram através de Autarquias e Fundações, numa lógica de

³⁷ O Regime Jurídico Único foi instituído pela Lei nº 8112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

administração que se aproximava mais do modelo gerencial, como foi o caso das instituições de Ciência e Tecnologia-, entre elas a Fiocruz. Com a Constituição de 1988, as instituições de C&T, que se mantiveram naturalmente protegidas da lógica do Estado Cartorial³⁸ desde 1967, perderam sua autonomia e se viram subordinadas à lógica maior da política de pessoal do governo federal.

Não fosse suficiente o conflito que se instalava em relação ao modelo, o desafio que se colocou para organizações públicas, na área de C&T, foi o de encontrar um modelo de gestão que considerasse a transição tecnológica e a reestruturação produtiva.

No novo cenário da economia mundial, ciência e economia passariam a caminhar juntas para o incremento da Pesquisa e Desenvolvimento - P&D, tendo a área de Ciência e Tecnologia um papel estratégico, como fator real de crescimento econômico, demandando assim, uma política setorial consistente e investimentos em recursos humanos, uma vez que são eles que fazem funcionar o sistema científico-tecnológico de qualquer instituição de C&T, seja ela pública ou privada. (CARAÇA, 2003). Para este autor “*o potencial científico e tecnológico de um país, conceito-chave em política científica, é o complexo de interações entre os fatores humanos, financeiros, materiais, de informação e de gestão no domínio da ciência e tecnologia*”. (p.108).

A Fundação Oswaldo Cruz, instituição pública federal criada em 1900 com o objetivo de produzir soros e vacinas, desde sua origem se situou no campo científico da pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a serviço da saúde pública e vem se caracterizando ao longo do tempo como uma instituição “híbrida”, orientada por um lado pela lógica acadêmica e tecnológica e por outro, pelas políticas de governo para o setor saúde.

Este hibridismo vai se refletir na sua estrutura organizacional e modelo de gestão nos últimos 40 anos. Logo após a Reforma Administrativa de 1967, ela foi transformada

³⁸ “A expressão Estado Cartorial foi cunhada por Hélio Jaguaribe e refere-se a uma situação em que as agências e funções públicas não têm como missão principal a execução de tarefas orientadas para o público. No estado cartorial, a burocracia pública é controlada por mandatos clientelistas sob domínio de partidos políticos e “caciques””. Nunes (1997:93, 94)

em uma Fundação da administração indireta³⁹, com a finalidade de desenvolver atividades no campo da saúde, da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico. Nesta perspectiva ela adquiriu mais autonomia e flexibilidade gerencial, e teve sua base legal garantida pelo Decreto Lei nº 200/67.

A implantação do Regime Jurídico Único - RJU em 1990 transformou os órgãos da administração indireta em administração direta, extinguindo o regime de fundações e autarquias. A Fiocruz, portanto, permaneceu com a mesma missão institucional, mas passou a integrar a administração direta, subordinando-se ao Ministério da Saúde e à política geral de pessoal da União, sendo regida, do ponto de vista administrativo-gerencial, pela lógica da administração burocrática tradicional, com todas as contradições que ela encerra.

Com a Reforma Administrativa de 1995, as diferentes lógicas que orientaram a Fiocruz: a lógica da pesquisa, da produção e a da prestação de serviços, fizeram com que a instituição não se enquadrasse integralmente no modelo proposto⁴⁰ pelo então Ministro Bresser Pereira, sendo levantada a perspectiva de dividi-la, a partir das suas diferentes funções, algumas delas caracterizadas como funções típicas de Estado, como no caso dos serviços de referência de controle de qualidade, e as demais, em sua maioria, funções consideradas não exclusivas de Estado e, portanto, inseridas no mercado, se constituindo em Organizações Sociais.

Buscando garantir a integralidade da Fiocruz, o Congresso Interno, instância maior de deliberação da instituição, aprovou em sua plenária de agosto de 1995 diretrizes no sentido de garantir à instituição o “*caráter de organização pública de apoio estratégico do Estado, de natureza pública estatal sob a forma de autarquia especial, fundação pública ou agência autônoma, que lhe concedesse maior autonomia e flexibilidade administrativa e gerencial*” e a “*celebração de contratos de gestão, termos de responsabilidade ou outras formas de instrumentos contratuais com*

³⁹ Através do Decreto nº 66.624 em 22 de maio de 1970.

⁴⁰ Modelo apresentado no capítulo dois, páginas 48/49.

definição clara de metas e responsabilidades”.⁴¹ Segundo o Relatório do Congresso (1996) “*a flexibilidade buscada para a Fiocruz visa centralmente garantir melhores condições ao processo concreto e cotidiano de trabalho, percepção generalizada entre todos os funcionários da instituição.*”

No que se refere à política de recursos humanos, a proposta da Fiocruz era a criação de um regime especial que contemplasse a existência de um quadro permanente com contratos por tempos indeterminado e um quadro de contratos temporários. “*O quadro permanente constituiria o corpo funcional identificado com o acúmulo de experiências e inteligência estratégica, memória e identidade coletiva da instituição*”. Esses elementos foram considerados fundamentais para que uma organização com as características da Fiocruz pudesse cumprir com sucesso a sua missão organizacional.

A indefinição dos rumos da reforma administrativa no Congresso Nacional, a baixa visibilidade desse processo no âmbito ministerial e as restrições impostas pela política de contenção do déficit público contribuíram para que a reforma de 1995 não se concluísse, permanecendo a Fiocruz com seu formato organizacional original, mas submetida à lógica e à política de pessoal da administração pública federal, que não considerava as diferenças setoriais e organizacionais.

4.1 O Modelo Organizacional da Fundação Oswaldo Cruz

Vinculada ao Ministério da Saúde, a Fiocruz abriga atividades que incluem o desenvolvimento de pesquisas; a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais de referência em saúde; a fabricação de vacinas, medicamentos, reagentes e kits de diagnóstico; o ensino e a formação de recursos humanos; a informação e a comunicação em saúde, ciência e tecnologia; o controle da qualidade de produtos e serviços; e a implementação de programas sociais. É composta por quinze unidades técnico-científicas, quatro unidades de apoio técnico-administrativas e uma unidade técnica de apoio.

⁴¹ Ver texto “Plenária Extraordinária do II Congresso Interno- Autonomia, Flexibilidade e Qualidade”, Fiocruz, 1996. Site http://www.fiocruz.br/media/relatorio_2_congresso_plen_extra.doc

A promoção da saúde e o desenvolvimento social, a geração e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos são conceitos e práticas que compõem a sua agenda. Na área de ensino, a Fiocruz se destaca como a instituição não universitária que mais forma e qualifica recursos humanos para o Sistema Único de Saúde - SUS e para o setor de Ciência e Tecnologia em Saúde. Desenvolve atividades de pesquisa pura e aplicada, além de desenvolver tecnologia para a produção de insumos para a saúde, associados à produção de medicamentos e imunobiológicos. A oferta de serviços hospitalares e ambulatoriais e a avaliação de programas de saúde oferecem uma oportunidade diferenciada à Fundação Oswaldo Cruz: a busca da articulação entre o desenvolvimento científico e tecnológico e a prestação de serviços. Contudo, a articulação entre pesquisa básica, produção e serviços não é tão simples numa instituição pública de pesquisa.

Quental (2004) ao realizar um estudo em duas unidades da Fiocruz, Instituto Oswaldo Cruz - IOC e Bio-Manguinhos, e as parcerias tecnológicas estabelecidas entre elas, como expressão da capacidade de geração de novos conhecimentos e inovações tecnológicas, verificou a adequação da estrutura organizacional da Fiocruz, frente aos desafios atuais da gestão da ciência e tecnologia e a capacidade de resposta às necessidades de saúde pública da sociedade brasileira. A questão apontada pelo autor era saber se tais parcerias eram suficientemente intensas e vantajosas, a ponto de justificar a estrutura organizacional da Fiocruz, da forma como está estabelecida, e a grande complexidade gerada pela diversidade de suas atividades.

Para a realização desse estudo, Quental utilizou como base conceitual, a classificação dada por Gibbons et al. (1997), para a nova forma de produção de conhecimento, ou Modo 2. Este termo foi utilizado pelos autores apenas para diferenciá-lo do modelo tradicional, ou Modo 1. A tese principal é que a produção de conhecimento e o processo de pesquisa estão sendo radicalmente transformados (fato constatado tanto por pesquisadores como pelos *policy-makers*). Cabe ressaltar que o Modo 2 não se contrapõe ao Modo 1, ao contrário, eles são complementares, com estruturas distintas e utilizados em diferentes necessidades e situações.

O Modo 1 é caracterizado pela hegemonia da teoria ou da ciência experimental, com grande autonomia dos pesquisadores e de suas instituições. Nesse modo o conhecimento surge a partir do processo de aplicação da ciência, desenvolvida em

ambientes teóricos/experimentais, onde a tecnologia é transferida e o conhecimento gerenciado. No Modo 2, o conhecimento é criado a partir de diferentes visões e interesses, com diversos enfoques e formações, deixando de lado uma cultura implícita e adotando uma forma mais difusa de produção de conhecimento. A multidisciplinaridade, uma das principais características do Modo 2, implica na mobilização de várias perspectivas teóricas e metodológicas necessárias à solução dos problemas. O ato criativo reside na capacidade de mobilização e gerenciamento das diversas perspectivas e metodologias, na forma como são harmonizadas interna e externamente, para a criação de novas teorias e conceitos ou para o aprimoramento de métodos de pesquisa.

Quental destaca a interação entre academia e indústria, que permitiriam uma compreensão não linear do processo de geração de inovações e a “fertilização” cruzada dos diferentes conhecimentos, tácitos ou codificados. Ele cita que na Fiocruz são encontrados diversos exemplos desse modelo de interação, o que demonstra a existência de alguma forma de cooperação entre as unidades mais acadêmicas e aquelas voltadas para a produção industrial de bens.

Além dessas características, a diversidade organizacional, a formação de redes de conhecimento, o caráter reflexivo do processo de pesquisa e o controle da qualidade, não são mais restritos ao meio acadêmico e geram algumas consequências, como a interação com o mercado; o aumento da pressão competitiva e de cooperação; a perda do monopólio da academia; priorização das inovações e necessidades da sociedade; novas atribuições dos pesquisadores, entre outras. A importância da tecnologia e do desenvolvimento tecnológico para a geração e o acúmulo de riqueza requer uma necessidade contínua de obtenção de vantagens competitivas na inovação de seus produtos, implicando em forte demanda por recursos humanos especializados.

O autor ressalta que, no caso da Fiocruz, a autoridade no nível central é atenuada pela legislação pública, pelo processo democrático observado nos processos eleitorais

dos dirigentes⁴², nos conselhos deliberativos e no Congresso Interno, o que garante um modelo de gestão participativa e conseqüente coesão institucional. Entretanto, essa mesma estrutura dificulta a definição de prioridades e a distribuição orçamentária segundo critérios mais estratégicos, uma vez que todas as Unidades necessitam ter suas demandas minimamente atendidas. *“É desnecessário dizer que os riscos envolvidos em processos inovativos de caráter radical de modo geral não são facilmente incorporados, tendo em vista o seu alto custo e impacto frente aos critérios de distribuição orçamentária vigentes, sendo, portanto, objeto de demoradas negociações.”* (p.14).

A conformação organizacional descentralizada da Fiocruz tem sido vantajosa para a ‘sobrevivência’ institucional e utiliza com competência a capacidade de cooperação interna, ao associar a gestão participativa com a diversidade de atuação no campo da saúde, permitindo amplas possibilidades de sinergia. Por outro lado, a configuração diversificada dificulta a definição de prioridades, impedindo-a de alcançar resultados institucionais mais expressivos. As instituições tendem a buscar legitimidade mais que eficiência e desta forma mimetizam práticas que a princípio são corretas independente dos seus resultados (DiMaggio e Powell, 2005).

As ameaças institucionais, como a Reforma Administrativa de 1995, e a capacidade de veto pela ação coletiva interna, conformaram o atual modelo organizacional da Fiocruz. No caso da estruturação de seu quadro de pessoal, o que este trabalho pretende demonstrar é que a agenda internacional de pesquisa e o mercado de fármacos e imunobiológicos tiveram impactos residuais na formação do quadro de pessoal e na distribuição de vagas que foram concursadas nas duas décadas. Foram mais determinantes, nesse processo, as pressões internas sobre os dirigentes eleitos e a

⁴² O processo eleitoral para a Presidência da Fiocruz e dirigentes de unidades técnico-científicas, de acordo com seu Regimento Interno, ocorre por meio de eleição por voto direto para a elaboração de lista tríplice. O colégio eleitoral é composto por servidores da Fiocruz; servidores cedidos de outras instituições públicas com mais de um ano de atividade na Fiocruz; e servidores ocupantes de cargos de confiança com mais de um ano de atividade na Instituição.

pressão externa representada pelo Ministério Público do Trabalho, judicializando a alocação da força de trabalho na organização.

Isto é um paradoxo, porque para enfrentar a nova realidade da competitividade externa, torna-se necessário que a gestão de recursos humanos seja feita de forma diferenciada em função do papel estratégico das instituições e carreiras.

O Plano de Carreira de Ciência e Tecnologia, aprovado através da Lei 8.691/93 de 28 de julho de 1993, foi um decisivo passo para atender os requisitos meritocráticos, porém é pouco exigente em relação às novas funções da C & T. No conjunto das medidas e políticas governamentais, privilegiou-se um tratamento específico da área, com destaque ao rigor no processo de seleção, que tinha como eixo a qualificação e a especialização da força de trabalho e o estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de seus quadros. Foram fixados parâmetros técnico-científicos para o ingresso e mobilidade na carreira, sendo introduzidos mecanismos de valoração da titulação, e previstos sistemas de avaliação com parâmetros meritocráticos, e não exclusivamente os critérios de tempo de serviço, tradicionalmente utilizados no setor público.

Esses dilemas organizacionais permitem eleger a Fundação Oswaldo Cruz como um caso relevante e exemplar do processo de gestão do trabalho no setor público, na área de C&T em Saúde. Uma análise do processo de realização dos seus últimos concursos públicos aponta, como veremos a seguir, para uma tendência de mudança de paradigmas nos padrões organizacionais, conduzindo a uma homogeneização ou isomorfismo (Powell e DiMaggio, 2005) entre as estruturas estatais. Os concursos consolidam escolhas meritocráticas ao nível das organizações públicas federais, fortalecendo o insulamento burocrático e os interesses corporativos.

4.2 A força de trabalho na Fiocruz

Da mesma forma que a evolução da força de trabalho do poder executivo federal, observamos, na Fiocruz, no período que corresponde aos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme Tabela 9, uma estabilidade no estoque de servidores do regime jurídico único, em termos absolutos. No entanto, esta mesma tabela aponta um aumento de aproximadamente 50% do número de postos de trabalho ocupados, no caso por uma força de trabalho terceirizada, que passa de 2352

trabalhadores em 1998, para 4668 em 2002. Enquanto em 1998, 57% da força de trabalho era composta por servidores do regime jurídico único e 43% trabalhadores terceirizados, em 2002 esta proporção se inverte, com 42% de trabalhadores RJU e 58% da força de trabalho com contratos terceirizados. Este quadro reflete a política da não expansão da força de trabalho do quadro permanente do governo federal, em função do novo modelo gerencial. Nesta época, a discussão política que se colocava era se a Fiocruz se enquadrava no núcleo estratégico, como pretendia a organização, ou como uma prestadora de serviços não-exclusivos do Estado.

Tabela 8

Distribuição da Força de Trabalho RJU e Terceirizados na Fiocruz - 1998 – 2006

Ano	Total	RJU		Terceirizados	
		n	%	N	%
1998	5483	3131	57,10%	2352	42,90%
1999	5635	3070	54,48%	2565	45,52%
2000	5518	3038	55,06%	2480	44,94%
2001	5884	2946	50,07%	2938	49,93%
2002	7985	3317	41,54%	4668	58,46%
2003	7566	3284	43,40%	4282	56,60%
2004	6860	3290	47,96%	3570	52,04%
2005	7775	3248	41,77%	4527	58,23%
2006	7110	4084	57,44%	3026	42,56%

Fonte: SIAPE, SGA/RH – SEINFO/DIREH

Desde a década de 90, o fenômeno da terceirização⁴³ é identificado, na Fiocruz, como alternativa para atender à necessidade de contratação de pessoal e responder às demandas decorrentes do crescimento das estruturas e atividades da organização. Em uma época onde as políticas de recursos humanos eram mais restritivas e as áreas priorizadas se detinham no núcleo estratégico do Estado, a reposição de pessoal foi inferior às reais necessidades, favorecendo, dessa forma, os novos formatos de contratação em todos os setores da Fiocruz: produção, pesquisa, ensino, assistência e gestão.

⁴³ Não apenas na Fiocruz, mas no setor público de uma forma geral, a terceirização era a alternativa para escapar da formalidade e da rigidez das normas de contratação e remuneração de pessoal.

A necessidade de reposição da força de trabalho da Fiocruz pode ser constatada quando analisamos a documentação disponível sobre a elaboração dos concursos públicos. (Anexo 1) Em 1994, o Ofício 096/94 da Presidência da Fiocruz, requer autorização para realização de concurso público e expõe, em documento anexo, as razões para tal pedido. De acordo com esse documento, foram diversos os fatores que levaram à retração do Quadro de Pessoal da Fiocruz, entre eles o estabelecimento do Regime Jurídico Único, por meio da Lei 8112/90. Além da exigência de autorização para realização de Concurso Público e da restrição à contratação de serviços temporários de terceiros, o RJU estabeleceu novos parâmetros para a aposentadoria integral do funcionário de carreira, o que gerou um número expressivo de pedidos voluntários de aposentadorias, sem a possibilidade de preenchimento imediato das vagas abertas. Em 1992, a Fiocruz contava com 3.318 servidores, número equivalente ao que possuía em meados da década de 1980. Paralelamente às aposentadorias, mortes, cessão, invalidez, demissão e defasagens salariais que acarretaram em perdas de alguns quadros estratégicos da Fundação, a ausência de mecanismo regular de renovação de seu quadro profissional gerava oscilações e dificuldades da organização em atingir os graus pretendidos de eficiência e produtividade.

O Plano de Ação 1992/1995 previa a realização de metas programáticas em suas áreas de competência (Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Ensino, Produção, Qualidade e Meio-Ambiente, Assistência de Referência e Informação Científica e Tecnológica), levando à realização de investimentos substantivos na recuperação da infra-estrutura laboratorial, produtiva e de serviços. Entretanto, tais investimentos não encontravam correspondência na captação de força de trabalho necessária ao seu pleno funcionamento.

O Ofício 44/97, da Diretoria de Recursos Humanos, encaminhado à Secretaria Executiva do MARE, esclarece que desde a implantação do RJU até abril de 1997, a Fiocruz teve sua força de trabalho restringida em 909 servidores, em decorrência de aposentadorias, falecimentos e exonerações. Deste total, 402 referiam-se a vagas geradas antes da vigência do Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia, 397 geradas após a implantação do Plano de Carreiras, que já haviam sido aprovadas para reposição, e 110 vagas que foram geradas no período entre março de 1996 e abril de 1997. Apesar do pleito, foram aprovadas para o Concurso de 1998 apenas 109 vagas, que correspondiam àquelas não preenchidas no Concurso de 1996 e as vagas geradas até dezembro de 1997.

Em 2001, por meio de ofício da Presidência encaminhado ao MPOG, foi solicitada a realização de concurso público para o preenchimento de 334 vagas, justificado pela baixa evolução quantitativa dos quadros de pessoal, somada à nítida degradação na natureza dos vínculos empregatícios. O documento reitera que a reposição de pessoal nos anos 1990 sempre esteve muito aquém das necessidades e bem abaixo das perdas sofridas em igual período. Apesar dos motivos expostos, foi autorizado o Concurso para apenas 226 vagas.

Atualmente, a Fiocruz é formada por servidores públicos, regidos pelo Regime Jurídico Único e por funcionários terceirizados e cooperativados. Se no período de 2000-2002 a Fiocruz, para conseguir manter suas funções, utilizou a terceirização para atender suas demandas, a partir de 2003 observou-se uma reversão dessa tendência com o aumento da força de trabalho na organização, por meio de concurso público. Essa reversão também se deve a uma política de governo resultante de pressões externas coercitivas, determinadas por fatores judiciais e não por motivos econômicos gerenciais, que caracterizaram o processo de terceirização no setor produtivo privado.

Vale ressaltar que no ano de 2000 se inicia um trabalho do Ministério Público do Trabalho, por meio da Procuradoria Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ, que previa a realização de um conjunto de procedimentos preparatórios de uma Ação Civil Pública contra a gestão das instituições de saúde no Estado do Rio de Janeiro, entre elas a Fiocruz. Esta ação propunha a substituição de trabalhadores terceirizados em áreas finalísticas por servidores públicos aprovados em concurso público. Por um lado, a Fiocruz buscava atender, através de modos alternativos de contratos, as necessidades da sociedade, do Ministério da Saúde e do SUS. Por outro, era fundamental responder às auditorias do Tribunal de Contas da União – TCU, que buscavam informações sobre os procedimentos utilizados para a substituição do quadro de pessoal terceirizado, bem como atender às demandas das ações de vigilância e regulação das relações de trabalho, feitas pelos órgãos de controle externo.

Surge, a partir daí, uma nova interface entre a justiça e a política, conformando o fenômeno da judicialização da política que, embora não seja recente⁴⁴, está cada vez

⁴⁴ O fenômeno da judicialização da política no Brasil apresenta seus primeiros indícios nos anos 1930-1940, quando áreas de conflito, como a questão eleitoral e trabalhista, foram deslocadas para a justiça. A

mais presente nos espaços institucionais. A idéia principal compreende o fato de que a arena judicial pode se transformar em *locus* de efetivação dos direitos de uma sociedade civil tão ou mais eficaz do que a esfera político-representativa, correndo-se o risco de atribuir ao Poder Judiciário o status de guardião dos direitos fundamentais da sociedade, dada a incapacidade de respostas, por parte das diversas instituições, às demandas da sociedade. (Arantes, 2002). Um dos exemplos dessa questão foi a reordenação do quadro, através da substituição desta força de trabalho, sem planejamento, pautada apenas por uma perspectiva judicialista, orientada pelos Termos de Ajuste de Conduta-TAC.

Esse compromisso de ajuste é um acordo firmado entre o Ministério Público e a parte interessada, de modo que esta se comprometa a agir de acordo com as leis trabalhistas, sob pena de multa, tal como dispõe o art. 5º, § 6º da Lei 7.347/1985. É, portanto, um título executivo extrajudicial, o que significa dizer que seu descumprimento enseja uma ação de execução, proposta pelo Ministério Público do Trabalho junto à Justiça do Trabalho. É nesse contexto que a Fiocruz se insere no rol de instituições federais que seguem os Termos de Ajuste de Conduta, firmados pelo governo, com o intuito de viabilizar a aprovação de vagas no seu Plano de Carreiras e, assim, substituir gradativamente os trabalhadores terceirizados, principalmente os que compunham os serviços de assistência nos hospitais.

Assim, a análise realizada a seguir terá como foco a incorporação da força de trabalho na Fiocruz, a partir da realização dos concursos públicos e dos motivos que levaram à realização dos mesmos nos anos de 1996, 1998, 2002 e 2006, e através dela procuraremos descrever a conformação organizacional meritocrática para as atividades finalísticas.

Para a análise dos dados utilizo a classificação de macro-funções empregada por Nogueira, Vianna e Piola (2006). As macro-funções, áreas específicas e relevantes da missão institucional, são constituídas pelos setores de produção, ensino, pesquisa e assistência. Ressalto que, embora no caso específico da Fiocruz, todas as unidades finalísticas desenvolvam atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico,

judicialização desses conflitos foi a fórmula adotada para tentar institucionalizar duas áreas em conflito para a manutenção da ordem social e política. (Arantes, 2002).

as macro-funções foram definidas a partir da atividade principal de cada unidade, conforme a classificação abaixo:

Quadro 2 – Macro-Funções

Macro-Função	Unidades
Produção	Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos-Bio-Manguinhos Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos
Pesquisa	Instituto Oswaldo Cruz – IOC Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz – CPqGM Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães – CpqAM Centro de Pesquisa René Rachou – CPqRR Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane - CPqLM&D Casa de Oswaldo Cruz – COC Centro Criação de Animais de Laboratório - CECAL
Ensino	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca - ENSP Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - EPSJV
Assistência	Instituto Fernandes Figueira – IFF Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas - IPEC
Controle de Qualidade	Instituto Nacional de Controle e Qualidade em Saúde - INCQS
Gestão	Presidência Diretoria de Planejamento Estratégico - DIPLAN Diretoria de Recursos Humanos – DIREH Diretoria de Administração do Campus Diretoria de Administração
Informação	Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde

4.2.1 Concurso Público de 1996

A Fiocruz contava, em 1995, com 3328 profissionais, que se distribuíam nas quinze unidades técnico-científicas, quatro unidades de apoio técnico-administrativas e uma unidade de técnica de apoio, situadas nas cidades do Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Manaus e Brasília. Apesar de ser uma instituição de pesquisa em saúde reconhecida na América Latina, encontrava-se “no limite de exaustão”⁴⁵ em relação aos seus recursos humanos. Esse cenário foi construído a partir do ambiente de incertezas e das políticas desfavoráveis à valorização e ampliação dos serviços públicos, iniciados durante o governo Collor (1990-1992), gerando um grande número de aposentadorias e, também, solicitações de demissões decorrentes dos baixos salários, como observado na tabela 7, na Administração Federal. Esse quadro se

⁴⁵ Exposição de Motivos Conjunta MS/MARE nº 021/GM, de 03 de março de 1995.

refletiu na Fiocruz e apenas entre os anos de 1995 e 1996 foram geradas 70 vagas decorrentes de aposentadorias e falecimentos, sendo 13 na área de pesquisa, 29 na carreira de desenvolvimento tecnológico e 28 na carreira de gestão.

Tabela 9

Aposentadorias e Ingressos na Administração Federal 1991 - 2006		
Ano	Aposentadoria	Ingresso
1991	46.196	-
1992	21.190	-
1993	14.199	-
1994	17.601	-
1995	34.253	19.675
1996	27.546	9.927
1997	24.659	9.055
1998	19.755	7.815
1999	8.783	2.927
2000	5.951	1524
2001	6.222	660
2002	7.465	30
2003	17.453	7.220
2004	6.486	16.122
2005	5.448	11.006

Fonte: Nogueira, 2006

Portanto, a realização de concurso público era urgente, não só pelo fato da Fiocruz ter sua força de trabalho, no período de 1990-1994, reduzida em mais de 700 trabalhadores⁴⁶, mas também pela ampliação de suas atividades, como descritas abaixo:

- Na área de produção e desenvolvimento tecnológico de fármacos e imunobiológicos, a unidade de Farmanguinhos necessitava expandir sua produção, devido aos contratos firmados com a Central de Medicamentos e as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde. A inauguração da planta industrial de Biomanguinhos, etapa fundamental para a finalização do Programa Brasileiro de Auto-suficiência em Imunobiológicos, que garantia a produção da vacina tríplice necessária ao consumo nacional, além da produção e desenvolvimento de outras vacinas;

⁴⁶ Exposição de Motivos Conjunta MS/MARE nº 021/GM, de 03 de março de 1995.

- A expansão do setor de controle de qualidade, as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico - que em 1995 abrangiam cerca de setecentos projetos nas áreas de ciências biológicas e biomédicas, inovação tecnológica, saúde coletiva, ciências sociais, clínica e história das doenças;
- As áreas de assistência à saúde, informação e comunicação em saúde e infraestrutura, sendo esta última a que teve o maior número de aposentadorias.

Com base nessas justificativas foi aprovado, em 1996, o concurso da Fiocruz para as seguintes vagas:

Tabela 10

Concurso 1996

Distribuição de Vagas por Macro-Função

Macro-Função	PESQUISADOR	TECNOLOGISTA	ANALISTA	TÉCNICO	ASSISTENTE	TOTAL
PRODUÇÃO	0	9	2	22	5	38
PESQUISA	28	10	8	29	13	88
ENSINO	11	5	1	8	4	29
ASSISTÊNCIA	3	6	1	23	4	37
CONTROLE/FISC	0	9	1	12	3	25
INFORMAÇÃO	1	5	0	5	2	13
GESTÃO	0	2	8	7	9	26
TOTAL	43	46	21	106	40	256

Fonte: DIREH/Fiocruz

A distribuição de vagas por Unidades do concurso de 1996 (Anexo 2) foi feita a partir das prioridades estabelecidas de reposição de pessoal, tendo em vista as justificativas apresentadas e as necessidades de recomposição da força de trabalho para atender as demandas apontadas. As vagas para pesquisadores (17%) foram, em sua maioria, destinadas às áreas de ensino e pesquisa, e os tecnologistas (18%) foram alocados nas áreas de assistência e de controle de qualidade. O grande número de vagas para técnicos (41%) foi distribuído de forma equitativa nas atividades de produção, pesquisa e assistência.

O concurso de 1996 conseguiu repor, minimamente, as vagas necessárias para a execução de suas atividades. Das 858 vagas pleiteadas em 1995 e suspensas pelo

Decreto nº 1368, de 12 de janeiro de 1995⁴⁷, apenas 256 foram aprovadas. Na época, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE entendia que todas as vagas geradas desde a instituição do RJU até a vigência da Lei nº 8691, de 29 de julho de 1993, que regulamentava o ingresso da Fiocruz no Plano de Carreiras de Ciência e Tecnologia, não teriam possibilidade de reposição. Isso significou a redução de 402 servidores no quadro de recursos humanos da instituição.

O que se observa, portanto, neste processo de autorização e distribuição de vagas, é uma resultante de pressões internas e externas. Se por um lado a redução em termos absolutos do número de vagas da organização atendia ao novo paradigma gerencial que o governo pretendia implantar, por outro há uma ausência de critérios em relação à distribuição das mesmas. A Unidade que recebeu o maior número de vagas foi o Instituto Fernandes Figueira, hospital de referência para a assistência materno-infantil (33), seguida de uma unidade de produção - BioManguinhos (28) - e de uma unidade de referência de controle de qualidade em saúde - INCQS (25) - sendo apenas esta última considerada pelo governo como atividade estratégica de Estado.

A exposição de motivos para solicitação de autorização para realização de concurso público enviada pela presidência da Fiocruz ao governo federal, e o quantitativo e perfil das vagas concursadas (Anexo 2) expressam o projeto organizacional da Fundação (núcleo estratégico), à revelia do modelo proposto pela reforma administrativa. As justificativas apresentadas e aprovadas pelo governo federal estão orientadas para a reposição do conjunto da força de trabalho da Fiocruz, destacando a preocupação com a modernização da sua capacidade científica e tecnológica. Ao se analisar a distribuição das vagas pelas Unidades e os cargos, é possível identificar a prioridade dada ao Instituto Fernandes Figueira, privilegiando a área da assistência, ao contrário da política de descentralização do governo central para o setor assistencial.

⁴⁷ Este decreto suspendeu, pelo prazo de 90 dias, todos os concursos públicos que estavam previstos para o início de 1995.

4.2.2 Concurso Público de 1998

Continuando a pressão institucional para reposição e ampliação do seu quadro de pessoal, em 1997 a Presidência da Fiocruz, ⁴⁸ alegando a revitalização do Plano de Carreiras anterior ao Plano de C&T, solicitou a realização de concurso público para as 402 vagas passíveis de reposição ⁴⁹. Além dessas vagas, as demandas não atendidas no concurso de 1996 e 109 vagas geradas no período de 1996-1997, indicavam a urgente necessidade de realização de concurso público, para dar continuidade às ações já existentes e atender as novas demandas, como a implantação do Centro de Pesquisas em Manaus, que previa a ampliação das atividades da instituição no campo da saúde pública, especificamente no combate a doenças reemergentes.

Apesar dos argumentos utilizados, das 1.113 vagas solicitadas foram aprovadas apenas 109, distribuídas da seguinte forma:

Tabela 11

Concurso 1998

Distribuição de Vagas por Macro-Função

Macro-Função	PESQUISADOR	TECNOLOGISTA	ANALISTA	TÉCNICO	ASSISTENTE	TOTAL
PRODUÇÃO	0	9	3	0	0	12
PESQUISA	14	10	12	5	0	41
ENSINO	3	3	2	0	0	8
ASSISTÊNCIA	5	7	2	0	0	14
CONTROLE/FISC	0	5	1	0	0	6
INFORMAÇÃO	0	2	0	0	0	2
GESTÃO	0	3	21	2	0	26
TOTAL	22	39	41	7	0	109

Fonte: DIREH/Fiocruz

Uma característica importante deste concurso foi o alto número de vagas para pessoal de nível superior. Enquanto no concurso de 1996, 57% das vagas foram destinadas a cargos de nível médio, em 1998, cerca de 94% das vagas foram destinadas

⁴⁸ Baseada no art. 17 da Medida Provisória n° 1480-27, de 14 de fevereiro de 1997, que possibilitou o reenquadramento dos servidores no Plano de Classificação de Cargos de 1993.

⁴⁹ Ofício n° 45/97 DIREH

aos cargos de nível superior: de pesquisador – 20%, tecnologista – 36% e analista- 48%. Além das macro-funções de pesquisa e assistência, a gestão foi bastante contemplada, principalmente nas áreas de planejamento e infra-estrutura, o que demonstrava a preocupação em recompor as áreas técnico-administrativas, tanto do Rio de Janeiro como dos centros regionais.

O concurso público de 1998 ocorreu em duas etapas. Um concurso específico, para 30 vagas, realizado nas unidades que se responsabilizaram pela coordenação dos trabalhos de definição dos perfis, bancas examinadoras e elaboração de provas; e um concurso ‘geral’, para 79 vagas, realizado nas unidades⁵⁰, mas coordenado pela Diretoria de Recursos Humanos, em parceria com uma instituição especializada⁵¹, que auxiliou nos trabalhos de elaboração dos perfis e conteúdos programáticos. Um dos problemas apontados na realização do concurso de 1998, de acordo com relatório⁵², foi a dificuldade em adequar a elaboração/definição dos perfis do concurso geral às atividades a serem desenvolvidas na Unidade, uma vez que este trabalho estava centralizado na Diretoria de Recursos Humanos,

4.2.3 Concurso Público de 2002

Em 2002, último ano do governo Fernando Henrique, observava-se, por um lado, lentidão na evolução do quadro de pessoal e, por outro, aumento significativo no número de trabalhadores com vínculo precário⁵³. Uma vez que os concursos realizados não eram suficientes para atender as reais necessidades institucionais, a Fiocruz, como as demais instituições públicas, fez uso de outros modelos de incorporação de pessoal. A degradação dos vínculos empregatícios, entre os anos de 2000 e 2002, fica evidente ao analisarmos a Tabela 1 “Distribuição da Força de Trabalho RJU e Terceirizados na Fiocruz no Período 1998 – 2006”. Em 2002, o governo federal cobrado pelo Ministério Público do Trabalho - MPT, através dos Termos de Ajuste de Conduta, e pelo Tribunal

⁵⁰ De acordo com o Relatório da Diretoria de Recursos Humanos, as bancas para análise de títulos e currículos foram compostas por servidores da Fiocruz, com o objetivo de minimizar os custos.

⁵¹ Fundação José Bonifácio da Universidade Federal do Rio de Janeiro

⁵² Relatório 1998, Núcleo do Concurso. Diretoria de Recursos Humanos. Fundação Oswaldo Cruz.

⁵³ Sobre o conceito de trabalho “precário” e as formas de trabalho, regular e irregular, no setor público, ver Nogueira (2004).

de Contas da União (TCU), iniciou uma política de substituição dos trabalhadores terceirizados e temporários por servidores efetivos para regularizar seu quadro de pessoal.

A Fiocruz, portanto, a partir de 2002, buscou regularizar os vínculos precários até então existentes, substituindo-os por contratos terceirizados, ao mesmo tempo em que tentava diminuir a terceirização através da negociação por vagas de concurso junto ao governo federal. Neste ano, a organização estava com quase 60% de sua força de trabalho terceirizada, o que significava dizer que ela administrava um conjunto de trabalhadores sobre os quais não tinha, diretamente, nenhum compromisso ou responsabilidade legal, sendo impedida do ponto de vista formal de realizar processos de seleção, formação e desenvolvimento, promoção e avaliação. De acordo com Senise (2007) *“esta modalidade de compra de serviços é comumente utilizada em atividades de apoio e infra-estrutura, e também em atividades de produção, cuja característica é uma mão-de-obra extensiva, mas incompatível para as atividades de pesquisa, ensino e desenvolvimento tecnológico, que são atividades que exigem uma força de trabalho eminentemente intensiva”*.

O concurso público de 2002 é construído, portanto, sobre dois pilares: a substituição da força de trabalho temporário e terceirizado e a expansão de suas atividades, como:

- Ampliação da produção de medicamentos;
- Ampliação da produção de imunoterápicos;
- Consolidação do INCQS, como órgão de referência técnico-científica;
- Fortalecimento das atividades de estudos farmacocinéticos de medicamentos genéricos;
- Expansão da disseminação de conhecimentos e da prestação de serviços de referência.

Com base nas justificativas acima, o Ministério do Planejamento autorizou a realização de concurso público para o preenchimento de 326 vagas, distribuídas conforme tabela abaixo:

Tabela 12

Concurso 2002

Distribuição de Vagas por Macro-Função

Macro-Função	PESQUISADOR	TECNOLOGISTA	ANALISTA	TÉCNICO	ASSISTENTE	TOTAL
PRODUÇÃO	0	34	11	3	0	48
PESQUISA	51	44	15	14	0	124
ENSINO	18	22	2	4	0	46
ASSISTÊNCIA	10	24	4	8	0	46
CONTROLE/FISC	0	14	2	5	0	21
INFORMAÇÃO	1	6	2	2	0	11
GESTÃO	2	4	24	0	0	30
TOTAL	82	148	60	36	0	326

Fonte: DIREH/Fiocruz

Uma das principais características desse concurso foi a recuperação de quadros considerados, pela Fiocruz, como estratégicos para o desenvolvimento das atividades. (Ofício/010/PR de 11/01/2002). O grande número de perfis específicos -74 perfis para 82 vagas de Pesquisador e 99 perfis para 148 vagas de Tecnologista - buscava a adequação dos recursos humanos às diferentes áreas da organização. Ao analisar a Tabela “Distribuição de Perfis e Vagas por Cargo e Unidade”, relativa ao concurso de 2002 (Anexo 2), observamos que a área de pesquisa foi privilegiada com 65% das vagas de pesquisadores e 22% de tecnologistas, seguida da área de ensino, que obteve 30% dos pesquisadores e 15% dos tecnologistas. A assistência foi contemplada com 13% de pesquisadores e 16% de tecnologistas, enquanto a área de produção obteve 34 tecnologistas, que correspondem a 23% do total e nenhum pesquisador. Os analistas em C&T foram distribuídos por todas as unidades da instituição.

Ao comparar a proporção entre trabalhadores com vínculos terceirizados e os servidores federais, não observamos mudanças significativas nos dados: em 2002, os trabalhadores terceirizados representavam 58,46% do total da força de trabalho e em 2003, 56,60%, o que nos permite concluir que o concurso público de 2002 se preocupou menos em substituir os trabalhadores com vínculos diversos, e mais em recompor os seus quadros de nível superior, principalmente na área de pesquisa e produção.

Considerando as pressões coercitivas representadas pelos Termos de Ajuste de Conduta - TAC, que exigiam a regularização dos contratos de trabalho via concurso público, este número significativo de contratos terceirizados é o mote para que se realize

o concurso público de 2006, que vai ter um caráter eminentemente regularizador das relações de trabalho na Fiocruz.

4.2.4 Concurso Público de 2006

Com o objetivo de buscar alternativas de políticas de superação da precarização do trabalho, foi realizado, em 2002, um estudo na Fiocruz⁵⁴, para mapear o perfil e o quantitativo de contratados, através de empresas de prestação de serviços, cooperativas e outros, que subsidiasse o planejamento de novo concurso público.

Somente a partir de 2003, se iniciou um processo de reversão na tendência de incorporação da força de trabalho, no poder executivo federal e, em decorrência, na Fiocruz. Com a realização de novos concursos, observou-se a adoção, por parte do governo, de uma política de fortalecimento de parte do serviço público, incluindo as instituições de pesquisa, ensino e desenvolvimento tecnológico. Durante o quadriênio 2001-2004, a Fiocruz implementou diversas ações com impacto direto na gestão de recursos humanos, como a criação da Vice-Presidência de Ensino e Recursos Humanos, a Mesa de Negociação que tinha como objetivo ser um espaço de interlocução permanente entre as diversas instâncias deliberativas da instituição e a representação dos trabalhadores e a implementação da Câmara Técnica de Gestão do Trabalho como fórum de discussão e proposição de políticas e diretrizes na área de RH. (Mello, 2007).

Paralelamente à política imposta pelos MPT e TCU e, posteriormente, pela representação proposta pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, em 2006, de substituição gradual dos trabalhadores terceirizados e temporários⁵⁵ por servidores concursados, o Plano Quadrienal 2001-2004 da Fiocruz, considerado instrumento estratégico de gestão, reafirma o papel da FIOCRUZ como suporte ao Ministério da Saúde, na sua interface com a Ciência e Tecnologia, além de contribuir para o SUS nos seus vários programas institucionais. Esse plano tem como uma de suas

⁵⁴ Estudo elaborado pelo Setor de Informação da DIREH/Fiocruz, em maio de 2003.

⁵⁵ Representação AC-1520-34/06, do Tribunal de Contas da União.

metas a criação do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde – CDTS, que demandará profissionais especializados em áreas estratégicas.

Desta forma, a Fundação Oswaldo Cruz, em maio de 2004, solicitou ao MPOG a autorização para a realização de Concurso Público, para 1000 vagas, relativas à primeira etapa de reposição dos 2.646 postos de trabalho, ocupados por diferentes vínculos, que precisarão ser incorporados até o ano de 2010. Ao autorizar o concurso, o MPOG se compromete, junto ao Tribunal de Contas da União, a substituir, *“de forma ampla dentro da estrutura governamental, porém gradativa, até o término do ano de 2010, trabalhadores terceirizados por servidores aprovados em concursos públicos. Segundo o Acórdão nº 1520/2006-Plenário, em virtude da responsabilidade assumida pelo Ministério, o TCU decidiu “prorrogar, até 31/12/2010, os prazos fixados por deliberação anterior deste tribunal que tenham determinado a órgãos e entidades da Administração Direta, autárquica e fundacional a substituição de terceirizados por servidores concursados”.* (Relatório – TC-020.708/2006-3).

Em janeiro de 2006, por meio da Portaria nº 14 do MPOG, é autorizado o concurso público da Fiocruz, para o provimento de mil vagas, para as carreiras de ciência e tecnologia. Conforme o art. 2º, a realização do concurso está condicionada, entre outros itens, a:

“III – à substituição dos trabalhadores terceirizados que executem atividades não previstas no Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997⁵⁶, cujos nomes deverão constar de relação, a ser publicada previamente à nomeação dos candidatos aprovados, o que implicará no remanejamento de dotações orçamentárias de “Outras Despesas Correntes” para “Pessoal e Encargos Sociais”, no montante equivalente ao custo dos cargos providos, até que esta despesa esteja definitivamente incorporada aos limites orçamentários anuais de pessoal e encargos sociais da Fiocruz.”

⁵⁶ O Decreto nº 2271, de 07 de julho de 1997, dispõe sobre a Contratação de Serviços pela Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e dá outras providências.

Nesse contexto é realizado o maior concurso público da Fiocruz, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 13

Concurso 2006

Distribuição de Vagas por Macro-Função

Macro-Função	PESQUISADOR	TECNOLOGISTA	ANALISTA	TÉCNICO	ASSISTENTE	TOTAL
PRODUÇÃO	1	46	16	1	0	64
PESQUISA	82	90	53	52	0	277
ENSINO	23	50	25	17	0	115
ASSISTÊNCIA	30	184	12	75	0	301
CONTROLE/FISC	0	15	4	22	0	41
INFORMAÇÃO	7	19	6	7	0	39
GESTÃO	7	53	97	6	0	163
TOTAL	150	457	213	180	0	1000

Fonte: DIREH/Fiocruz

Apesar do número de contratos terceirizados ter diminuído significativamente, este processo não aconteceu de forma uniforme na instituição. A maior redução de vínculos terceirizados com a realização do concurso aconteceu nas áreas de ensino, pesquisa e assistência, enquanto a área de produção teve a sua força de trabalho terceirizada ampliada em mais de 60% em apenas um ano, de acordo com dados levantados por Senise (2007), em sua pesquisa⁵⁷. Este autor chama a atenção para o fato de que as áreas de pesquisa e ensino são compostas essencialmente por profissionais de carreira e que o percentual de terceirizados, nesses setores, após o concurso de 2006, passa a representar menos de 5% da força de trabalho da Fiocruz. Já a área de produção, dada a natureza do trabalho ali desenvolvido, aumentou o número de postos de trabalho, com ênfase nas terceirizações, e não ampliou seu quadro de pessoal efetivo estatutário. Nestas condições, a política de pessoal da Fiocruz mantém uma notável linha de convergência com as macropolíticas federais, baseadas na ampliação das bases meritocráticas dos recursos humanos em atividades finalísticas. As atividades meio permanecem na esfera dos contratos terceirizados ou celetistas públicos.

⁵⁷ “O Perfil da Força de Trabalho em Instituições Públicas de C & T em Saúde no Brasil: O caso da Fundação Oswaldo Cruz”. Dissertação de Mestrado Ensp/Fiocruz. 2007

Em relação aos cargos, observa-se um aumento nas vagas de tecnologistas e diminuição de pesquisadores, explicado talvez pela possibilidade dos primeiros permitirem a elaboração de perfis mais abrangentes.

Um dos mecanismos que vem sendo utilizado pela organização para garantir uma força de trabalho mais alinhada aos seus objetivos estratégicos, tem sido os convênios com agências de fomento à pesquisa, federais e estaduais. Através de dois programas institucionais, Pesquisador- Visitante e Técnico-Tecnologista e Gestão, a Fiocruz tinha incorporado em seus quadros, em 2006⁵⁸ um total de 910 profissionais, o que representava aproximadamente 13% do conjunto de sua força de trabalho e 22% dos trabalhadores efetivos (RJU).

Este modelo, se por um lado garante flexibilidade e enriquece o trabalho de inovação e desenvolvimento tecnológico, por outro apresenta limites e pouca atratividade, considerando os valores remuneratórios, a falta de benefícios complementares e a alta rotatividade.

Os modelos organizacionais descritos por Powell e DiMaggio (2005) ajudam a compreender o processo de incorporação de pessoal da Fiocruz. A estruturação do Plano de Cargos de C&T, em 1993, e o início da reforma administrativa, em 1995, contribuíram para que os concursos de 1996 e 1998 obedecessem a uma lógica normativa, respondendo às demandas profissionais internas. Em 2002, seguindo mais a lógica do modelo gerencial, o concurso público se preocupou em repor seus quadros de trabalhadores de nível superior, buscando dar respostas institucionais às demandas governamentais na área de saúde que levaram a um aumento de suas atividades, como descrito anteriormente. No concurso de 2006, a lógica que orientou a autorização das 1000 vagas foi pautada pela política de desprecarização da força de trabalho imposta

⁵⁸ O conjunto de bolsas concedidas compreendia 100 bolsas no convênio Iniciação Científica/CNPq/PIBIC; 100 bolsas no convênio Pesquisador Visitante CNPq/PV; 100 bolsas no convênio Pesquisador Visitante FAPERJ/PV; 60 bolsas no convênio Aperfeiçoamento do Ensino Técnico FAPERJ/PAETEC; 350 bolsas no convênio Técnico-Tecnologista FAPERJ/TEC-TEC e 200 bolsas no convênio Aperfeiçoamento da Gestão FAPERJ/PRÓ-GESTÃO.

pelo modelo de regularização dos vínculos empregatícios no setor público. As estratégias de regulação do trabalho, formalizadas através da ação do Ministério Público e dos Termos de ajuste de Conduta, induziram a esta resposta organizacional traduzidas no quadro de vagas e nos critérios de alocação das mesmas, aproximando a organização do modelo de isomorfismo coercitivo, que é fortemente baseado na pressão formal e informal de governo.

No período estudado, o total de vagas de concurso público, para ingresso na carreira de C&T da Fiocruz, foi de 1.691 vagas, assim distribuídas: 297 para pesquisa (18%); 1.019 para tecnólogo/técnico (60%) e 370 para a área de gestão, analistas e assistentes (22%). Esses dados evidenciam uma prioridade na área de desenvolvimento tecnológico, que inclui postos de trabalho no setor de assistência e produção. Essa estratégia de distribuição de vagas se mantém em todos os concursos, chamando a atenção para o fato de que as vagas de pesquisadores variaram entre 15 e 25% do total de vagas de concursos. A distribuição interna das vagas na Fiocruz se diferencia ao longo dos quatro concursos públicos, realizados nos anos de 1996, 1998, 2002 e 2006, em termos de perfil e das macro-funções, que se constituem nos seus objetivos organizacionais. As vagas se distribuem majoritariamente nas unidades de pesquisa – 31%, e de assistência – 24%.

Por outro lado, o investimento na área de assistência, no concurso de 2006, quando foram abertos 301 postos de trabalho, mostra a resposta da organização às pressões do TAC, numa tentativa de substituição dos trabalhadores terceirizados. Assim, ao mesmo tempo em que a organização procura impor as suas prioridades, ela se ajusta para atender as pressões coercitivas.

Conclusão

A discussão teórica apresentada nos dois primeiros capítulos e o estudo empírico realizado buscou situar o processo de Reforma de Estado no Brasil e caracterizar os modelos organizacionais que vêm se configurando e as tendências em relação à incorporação da força de trabalho.

A literatura consultada demonstra que embora haja divergências entre as abordagens teóricas e as visões ideológicas, existe um consenso entre os autores quanto à importância das reformas administrativas. Se para alguns autores a necessidade de se reformar o Estado foi determinada pelo fato do mesmo não ter sido capaz de oferecer serviços públicos de qualidade, para outros a reforma se colocou como uma forma de responder às pressões externas e internas seja do mercado internacional, de enfrentamento da crise econômica e consolidação do processo democrático e como ressaltado nesta tese, pela sobrevivência das elites políticas.

Analisando o modelo organizacional do Estado brasileiro, no período de 1995 a 2006, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luis Inácio Lula da Silva da Silva (2003-2006) à luz da teoria institucional, é possível constatar que a Reforma Administrativa de 1995, apesar de não implementada em sua integralidade, constituiu-se em um marco político institucional na administração pública federal.

Desde a década de 1930 até o início da década de 1990, a dinâmica da força de trabalho no governo central brasileiro vinha sendo construída a partir de um modelo sincrético ou híbrido como mencionado por Abrúcio (1997) e Nunes (1997), marcado pela convivência entre setores administrativos atrelados a uma burocracia meritocrática e outra parcela do Estado preenchida pelo sistema de “*spoil system*”.

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, observa-se um fortalecimento das carreiras de Estado, modelo que permanece no governo seguinte, e o estabelecimento de critérios meritocráticos no governo central por força dos segmentos setoriais e, também, por força da capacidade organizacional, como demonstrado no estudo de caso da Fiocruz.

Ao se analisar a ocupação dos cargos comissionados (DAS) no Governo Federal, observa-se um comportamento diferenciado entre os três períodos de governo. Ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, a ocupação de servidores sem vínculo nos cargos de alto escalão (DAS 5 e 6) representa 29% e 37% respectivamente. Em 2002, término do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, este percentual era de 34% para cargos de DAS 5 e 37% para os de DAS 6. O governo Luiz Inácio Lula da Silva vai iniciar seu mandato com um percentual de recrutamento externo para estes cargos de 41% (DAS 5) e 42% (DAS 6), que diminui até o final deste mandato, chegando a 2006 com 37% e 43%, respectivamente. A grande concentração de servidores sem vínculo na alta burocracia de Estado é explicada em função da necessidade de composição política, que no período estudado vai estar no seu ápice, nos momentos em que os presidentes assumem um novo mandato e necessitam ampliar sua base de apoio.

A pesquisa sobre o perfil da alta e média burocracia do Executivo da União, desenvolvida por D'Araújo (2009), auxilia na compreensão do fenômeno da composição da alta burocracia de Estado, observada a partir de 1995. A pesquisadora ressalta que embora se espere que o espaço dos ministérios seja propício ao clientelismo e mecanismos de *spoil system*, diversos setores do governo são tratados com cuidados técnicos bem mais apurados, favorecendo a 'blindagem' e preservando áreas, como uma espécie de insulamento.

O perfil dos ministros, levantado na pesquisa, aponta uma forte experiência política e envolvimento político partidário, se configurando, como afirma D'Araújo, como um espaço de experiência política acumulada.

Em relação à distribuição dos DAS 1, 2, 3 e 4, que representam a estrutura técnico operacional, observa-se que a participação percentual de servidores sem vínculo é decrescente em função da importância do cargo, não ultrapassando no caso dos DAS 1, 2 e 3 o percentual de 25% e nos DAS 4, o percentual de 32%, em todos os três mandatos. O preenchimento destes cargos tem sido alvo de regulamentações visando fortalecer a burocracia meritocrática e as carreiras. No governo Fernando Henrique Cardoso, o foco foi na descentralização, delegando aos Ministros o poder de nomeação até os DAS 4. O governo Luiz Inácio Lula da Silva se preocupou em ampliar o percentual de participação de servidores de carreira nestes cargos, restringindo a

participação de não servidores ao patamar de 25%, para os DAS 1, 2 e 3 e 50% para os DAS 4.

Os dados analisados nesta pesquisa que se referem às mudanças na área de recursos humanos indicam, também, uma mudança na estrutura ocupacional do governo federal. Em relação à evolução do quantitativo da força de trabalho do poder executivo federal, observa-se uma redução, durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, dos servidores civis ativos da União, seguida de uma reversão desta tendência no governo Luís Inácio Lula da Silva. Em 1995, havia um total de 567.689 servidores, número que se reduz em 2002, final do segundo mandato de Fernando Henrique, para 456.741 e que volta a crescer a partir de 2003, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, chegando a 528.061, em 2006. Apesar de durante o período 2003-2006, se observar um substantivo aumento nesses quadros, este valor é ainda menor do que o verificado em 1995. Embora não tenha, nesta tese, dados suficientes para proceder a essa análise, é possível inferir que a questão que se coloca é menos quantitativa, na medida em que esse aumento acompanha a evolução da população economicamente ativa do Brasil, não demonstrando, a princípio, tendências de inchaço do Estado, mas primordialmente, qualitativa. Para que a força de trabalho seja adequadamente dimensionada, e a recomposição desses quadros seja feita de forma criteriosa, serão necessárias políticas de gestão da força de trabalho, que atentem para demandas reais, de áreas que estabeleçam programas fundamentais para o país.

As reformas patrimoniais e previdenciárias podem ser consideradas como principais fatores responsáveis pela diminuição significativa do efetivo de servidores, bem como pela diminuição das despesas com pessoal, principalmente quando relacionadas à Receita Corrente Líquida. Em 1995, as despesas com pessoal correspondiam a 56% da RCL da União, e em 2002, este índice passa para 32%. Em que pesem as restrições legais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Presidente Fernando Henrique Cardoso concluiu seu mandato mantendo as despesas com pessoal em patamares prudenciais, possibilitando ao governo que o sucedeu a implementação de uma política de recuperação de quadros. Entre 2003 e 2005, permaneceu a tendência à diminuição de despesas com pessoal, com índices em torno de 27%. No entanto, em 2006, observa-se uma reversão desse comportamento, com o aumento de 3% das despesas, que pode ser atribuído à política de valorização do

servidor público, criação de novas carreiras, reajustes salariais e realização de concursos públicos.

Neste processo de mudança da composição da força de trabalho, se institucionalizaram modelos mais flexíveis de incorporação de pessoal, como as terceirizações, contratos temporários e a utilização de cargos de livre provimento-DAS. Por meio dos dados de ingresso de trabalhadores temporários, é possível verificar algumas alterações, entre os três períodos de governo, nas formas de contratação. No período 1995-1998, ingressaram através de contratos temporários aproximadamente 31.426 trabalhadores, quantitativos semelhantes foram observados entre os anos de 1999 e 2002, com o ingresso de 31.321 pessoas com essa modalidade de vínculo. Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva, 51.964 pessoas foram contratadas de forma temporária na administração federal, o que corresponde a um aumento de aproximadamente 66%, se comparados ao período anterior.

É importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao permitir que os contratos de terceirização de mão-de-obra fossem contabilizados como *Outras Despesas de Pessoal*, gerou um grande incentivo à terceirização da prestação de serviços e dos vínculos de trabalho pelos governos e gestores. (Costa e Ribeiro, 2005) Esse incentivo explica a diversificação das formas de contrato de trabalho no setor público, durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, tendência que não se reverte no governo Luiz Inácio Lula da Silva, apesar do aumento de ingressos com a realização de concursos públicos. Esse quadro vai se evidenciar quando se verifica a composição do quadro de recursos humanos da Fiocruz, no período 1996-2006, que registra, em números absolutos, um aumento da força de trabalho terceirizado, apesar dos concursos realizados.

Os dados analisados permitem concluir que houve um predomínio da gramática meritocrática na formação da força de trabalho da União nas duas décadas (1990 e 2000), e ao contrário do que esperava a literatura clássica sobre o tema, o sincretismo é residual. No entanto, é importante destacar que a meritocracia na composição da força de trabalho do executivo federal, neste período, se afirmou sem uma agenda de reforma administrativa contemporânea que se preocupasse com as funções e objetivos do Estado na provisão de bens coletivos. Diante deste vazio de agenda, os interesses particulares das organizações puderam se afirmar.

Na Fundação Oswaldo Cruz, do ponto de vista da evolução do número de trabalhadores, identifica-se um alinhamento da organização com o comportamento observado na administração federal, na medida em que há um aumento de aproximadamente 30% no número de servidores efetivos entre os anos de 1998, término do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, e 2006, final do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva. No entanto, neste mesmo período, o conjunto de trabalhadores terceirizados cresceu na mesma proporção, mantendo-se a agenda de flexibilização da força de trabalho no setor público federal, apesar das pressões externas coercitivas expressas nos Termos de Ajuste de Conduta – TACs.

Embora não seja objeto deste trabalho, a análise da distribuição dos quadros terceirizados na Fiocruz em função das macro-funções e de suas áreas estratégicas, realizada por Senise (2007), contribui para o entendimento da política de incorporação de pessoal pela organização, seus limites e possibilidades. De acordo com dados levantados, verifica-se que a diversidade de vínculos não se distribuiu de forma homogênea na organização. Segundo o estudo de Senise, as áreas de pesquisa e ensino são compostas essencialmente por profissionais de carreira, sendo o percentual de terceirizados menor que 5%. Já na área de produção prevalecem as terceirizações (80% do conjunto da força de trabalho) sem a ampliação do quadro de pessoal efetivo. Este cenário leva à reflexão sobre a complexidade do processo de incorporação de pessoal nesta organização que, apesar de ter um caráter próprio da área de C&T em Saúde, apresenta um grande crescimento da área de produção, que tem como características uma força de trabalho mais extensiva, temporária e sujeita às demandas de mercado. Esta composição híbrida da força de trabalho da Fiocruz (43% de terceirizados) é um exemplo da permanência da terceirização como um problema estrutural da gestão do Estado brasileiro.

Ao analisar o processo de incorporação de pessoal na Fiocruz, por meio dos concursos públicos no período de 1996 a 2006, é possível constatar uma contradição entre os argumentos utilizados para obtenção das vagas, que são referenciados por uma lógica de planejamento estratégico e a distribuição interna e perfil das vagas conquistadas.

O fato da justificativa do pedido de vagas à administração federal, como comprovam os documentos, ter sido pautada por uma agenda que previa a ampliação de

peçoal, reforçada pela promessa de desempenhar funções estratégicas no novo cenário da competição e mudança no mercado de medicamentos e imunobiológicos, fizeram com que as escolhas institucionais ocorressem sobre uma distribuição pautada por uma composição interna entre Unidades Técnico-Científicas, de forma a atender aos grupos de interesse e garantir governabilidade. É importante lembrar que o processo de gestão interna na Fiocruz se realiza através de processo eleitoral para os cargos de DAS-4, ocupados pelos Diretores das Unidades Técnico- Científicas.

A fragmentação dos perfis dos concursos e a sua distribuição proporcional entre as Unidades caracterizaram os três primeiros concursos realizados. O último concurso, 2006, apesar de ter sido autorizado em função de uma política governamental de regularização dos vínculos de trabalho (TAC), repetiu a lógica dos concursos anteriores, na distribuição das vagas e nos perfis. Este argumento se reforça pela manutenção, em números absolutos, da força de trabalho terceirizada.

Estas características do processo de incorporação de pessoal na Fiocruz permitem concluir que não foi implementada uma política de incorporação de pessoal exclusivamente aderida à estratégia organizacional. Assim como no nível central, a tendência das organizações tem sido a de adotar modelos organizacionais homogêneos, se distanciando da estratégia de profissionalização dos setores. Numa instituição cuja base é a produção do conhecimento e onde a inovação é um importante diferencial de competitividade, a tendência de um modelo isomórfico de gestão do trabalho pode contribuir para um distanciamento das práticas inovadoras, dificultando o processo de desenvolvimento tecnológico.

Na prática o que se observa é que a Fiocruz vem construindo a sua legitimidade dentro dos padrões residuais de inovação tecnológica, porém maximizando a produção científica no modelo tradicional e as funções de produção de medicamentos negligenciados. Os concursos públicos meritocráticos tiveram como resultado o reforço desta vocação ao insulamento científico a despeito dos grandes desafios de inserção competitiva da organização no mercado nacional e global. Como menciona Cruz (2008:136) “*parece haver um pressuposto implícito de que ser servidor concursado é garantia de profissionalismo e solução para patronagem*”.

Este quadro nos leva a concluir que a Fiocruz, se analisada na perspectiva de seu processo de incorporação de pessoal, tem desenvolvido uma política de recursos humanos que a afasta do planejamento estratégico, considerado um dos fatores críticos no novo modo de produção do conhecimento.

<p style="text-align: center;">Anexos</p> <p>Concurso Público – 1996</p> <p>Justificativas</p>	<p>Perfil/Distribuição por Macro-funções</p>	<p>Vagas Autorizadas</p>	<p>Observações</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliação da área de atuação; • Reposição de pessoal em função das aposentadorias; • Ampliação da área de produção: vacinas e fármacos; <p>Fonte:</p> <p>Ofício DEGP/FIOCRUZ, nº 096/94 DE 24/05/1994.</p> <p>EM Conjunta MS/MARE nº021/GM em 03/03/1995.</p>	<p>Pesquisadores: 43 Áreas prioritárias: Epidemiologia; Virologia; Bacteriologia; Bioquímica e Biologia Molecular</p> <p>Tecnologistas: 46 Áreas prioritárias: produção de imuno-biológicos; controle de qualidade; UTI neonatal; produção de fármacos</p> <p>Técnicos: 106 Áreas prioritárias: atividades de apoio laboratorial e de produção; técnicos de laboratório; técnicos de química; infra-estrutura hospitalar e técnicos de enfermagem.</p> <p>Analistas: 21</p> <p>Assistente: 40</p> <p>Distribuição: Área de Produção: 38 vagas Área de Pesquisa: 69 Área de Ensino: 29 vagas Área de Assistência: 27 vagas Outros: 83 vagas</p>	<p>Total: 256</p> <p>Metodologia do concurso:</p> <p>Vagas de Pesquisador e Tecnologistas concursadas na própria Unidade demandante, sob a coordenação da DIREH;</p> <p>Vagas de Analista, Técnicos e Assistentes concursadas pela DIREH</p>	<p>Considerando a natureza e a especificidade dos postos de trabalho a serem preenchidos , tratando-se de especialistas em áreas de C&T foram discriminados perfis específicos, a saber:</p> <p>38 perfis para 43 vagas de Pesquisador; 44 perfis para 46 vagas de Tecnologista; 14 perfis para 21 vagas de Analista.</p> <p>Áreas de apoio técnico: 42 perfis para 106 vagas de Técnicos; 19 perfis para 40 Analistas;</p> <p>Total: 157 perfis para 256 vagas.</p>

Concurso Público - 1998 Justificativas	Perfil/Distribuição por Macro-funções	Vagas Autorizadas/Metodologia do Concurso	Observações
<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição do quadro próprio da Fundação;(Ofício nº 044 de 13/05/1997- DIREH/FIOCRUZ) • Impossibilidade de reposição de vagas que foram geradas desde a instituição do RJU até a vigência da Lei que institui o Plano de Carreiras para a área de C&T (Lei nº 8.691, de 29 de julho de 1993), (Ofício nº 045/97 DE 19/05/1997- DIREH/FIOCRUZ) • Não preenchimento da demanda no concurso anterior. (Ofício nº 044 de 13/05/1997- DIREH/FIOCRUZ) • Implantação de um Centro de Pesquisas em Manaus. (Ofício nº 045/97 DE 19/05/1997- DIREH/FIOCRUZ) 	<p>Pesquisadores: 22</p> <p>Tecnologistas 39</p> <p>Analistas 41</p> <p>Técnicos: 7</p> <p>Assistente: 0</p> <p>Distribuição:</p> <p>Área de Produção: 12 vagas</p> <p>Área de Pesquisa: 34 vagas</p> <p>Área de Ensino: 8 vagas</p> <p>Área de Assistência: 14 vagas</p> <p>Outros: 41 vagas</p>	<p>Total: 109</p> <p>Metodologia do concurso:</p> <p>Vagas de Pesquisador e Tecnologistas concursadas na própria Unidade demandante, sob a coordenação da DIREH;</p> <p>Vagas de Analista, Técnicos e Assistentes concursadas pela DIREH</p>	<p>Considerando a natureza e a especificidade dos postos de trabalho a serem preenchidos , tratando-se de especialistas em áreas de C&T foram discriminados perfis específicos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 22 perfis para 22 vagas de Pesquisador • 27 perfis para 39 vagas de Tecnologista • 14 perfis para 21 vagas de Analista <p>Áreas de apoio técnico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7 perfis para 7 vagas de Técnicos • Não foram concursadas vagas para Analistas <p>Total: 70 perfis para 109</p>

Concurso Público - 2002 Justificativas	Perfil/Distribuição por Macro-funções	Vagas Autorizadas	Observações
<ul style="list-style-type: none"> • Degradação da natureza dos vínculos empregatícios (Ofício 2001- PR-FIOCRUZ de 20 de abril de 2001); • Expansão das atividades demandadas pelo governo federal nas áreas de: produção de medicamentos e imunoterápicos, controle de qualidade, serviços de referência, formação de recursos humanos para o SUS (Ofício 2001- PR-FIOCRUZ de 20 de abril de 2001); • Não preenchimento das vagas geradas pelo PCCS/1989. 	<p>Pesquisadores: 82 Tecnologistas 148 Analistas: 60 Técnicos: 36 Assistente: 0</p> <p>Distribuição: Área de Produção: 12 vagas Área de Pesquisa: 34 vagas Área de Ensino: 8 vagas Área de Assistência: 14 vagas Outros: 41 vagas</p>	<p>Total: 326</p> <p>Metodologia do concurso:</p> <p>Vagas de Pesquisador e Tecnologistas (exceto Tecnologista Jr) concursadas na própria Unidade demandante, sob a coordenação da DIREH considerando a expertise do cargo;</p> <p>Vagas de Analista, Tecnologista Jr, Técnicos e Assistentes concursadas pela DIREH</p>	<p>Considerando a natureza e a especificidade dos postos de trabalho a serem preenchidos, tratando-se de especialistas em áreas de C&T foram discriminados perfis específicos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 74 perfis para 82 vagas de Pesquisador • 99 perfis para 148 vagas de Tecnologista • 5 perfis para 60 vagas de Analista <p>Total: 178 perfis para 326 vagas</p>

Concurso Público - 2006 Justificativas	Perfil/Distribuição por Macro-funções	Vagas Autorizadas	Observações
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da contribuição da Fiocruz à Política Nacional de Saúde (Ofício nº 093/01-PR/FIOCRUZ de 14/05/2003); • Multplicidade de vínculos empregatícios gerando dificuldades gerenciais (Ofício nº 093/01-PR/FIOCRUZ de 14/05/2003); • Termo de Ajuste de Conduta TAC- (Ofício nº83/04-PR/FIOCRUZ de 10/05/2004)); 	<p>Pesquisadores: 150 Tecnologistas 457 Analistas: 213 Técnicos: 180 Assistente: 0</p> <p>Distribuição: Área de Produção: 64 vagas Área de Pesquisa: 213 vagas Área de Ensino: 115 vagas Área de Assistência: 301vagas Outros: 307 vagas</p>	<p>Total de Vagas: 1000</p>	<p>Considerando a natureza e a especificidade dos postos de trabalho a serem preenchidos, tratando-se de especialistas em áreas de C&T foram discriminados perfis específicos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 119 perfis para 150 vagas de Pesquisador • 148 perfis para 257 vagas de Tecnologista • 17perfis para 213 vagas de Analista <p>Áreas de apoio técnico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 21 perfis para 180 vagas <p>Total: 305 perfis para 1000 vagas</p>

Anexo 2

Concurso 1996

Distribuição de Vagas por Cargo e Unidade

Unidades	Pesquisador	Tecnologista	Analista	Técnico	Assistente	Total
DIPLAN	0	0	3	0	0	3
BIO	0	6	2	16	4	28
BIOT	0	1	0	5	0	6
CICT	1	5	0	5	2	13
COC	2	4	1	4	2	13
CPqAM	5	1	1	4	4	15
CPqGM	4	1	2	4	2	13
CPqRR	6	1	2	6	3	18
DIRAC	0	1	0	7	2	10
DIRAD	0	0	3	0	6	9
DIREH	0	1	1	0	1	3
ENSP	10	1	0	7	2	20
ETA	1	1	0	0	0	2
FAR	0	3	0	6	1	10
HEC	0	1	0	3	0	4
IFF	3	5	1	20	4	33
INCQS	0	9	1	12	3	25
IOC	10	1	2	6	2	21
POLIT	1	4	1	1	2	9
PRES	0	0	1	0	0	1
TOTAL	43	46	21	106	40	256

Fonte: DIREH/Fiocruz

Concurso 1998
Distribuição de Vagas por Cargo e Unidade

Unidades	Pesquisador	Tecnologista	Analista	Técnico	Assistente	Total
DIPLAN	0	0	3	0	0	3
BIO	0	6	1	0	0	7
CECAL	0	1	2	0	0	3
CICT	0	2	0	0	0	2
COC	1	2	1	0	0	4
CPqAM	1	1	3	2	0	7
CPqGM	2	1	2	1	0	6
CPqRR	3	1	2	2	0	8
DIRAC	0	1	3	2	0	6
DIRAD	0	2	6	0	0	8
DIREH	0	0	3	0	0	3
ENSP	3	1	1	0	0	5
ETA	2	2	1	0	0	5
FAR	0	3	2	0	0	5
HEC	4	2	1	0	0	7
IFF	1	5	1	0	0	7
INCQS	0	5	1	0	0	6
IOC	5	2	1	0	0	8
POLIT	0	2	1	0	0	3
PRES	0	0	6	0	0	6
TOTAL	22	39	41	7	0	109

Fonte: DIREH/Fiocruz

Concurso 2002

Distribuição de Vagas por Cargo e Unidade

Unidades	Pesquisador	Tecnologista	Analista	Técnico	Assistente	Total
DIPLAN	0	0	5	0	0	5
AUDIN	0	0	2	0	0	2
BIO	0	19	5	3	0	27
CECAL	0	2	2	2	0	6
CCS	0	1	0	0	0	1
CICT	1	6	2	2	0	11
COC	3	9	2	0	0	14
COREB	0	0	1	0	0	1
CPqAM	7	7	2	1	0	17
CPqGM	7	3	2	2	0	14
CPqHEC	6	8	2	3	0	19
CPqLMD	5	2	3	2	0	12
CPqRR	7	3	1	2	0	13
DIRAC	0	2	0	0	0	2
DIRAD	0	0	4	0	0	4
DIREH	0	1	4	0	0	5
ENSP	14	13	1	3	0	31
FAR	0	15	6	0	0	21
GESTEC	0	0	2	0	0	2
IFF	4	16	2	5	0	27
INCQS	0	14	2	5	0	21
IOC	22	18	3	5	0	48
POLIT	4	9	1	1	0	15
PRES	0	0	5	0	0	5
PROCC	2	0	0	0	0	2
PROC	0	0	1	0	0	1
TOTAL	82	148	60	36	0	326

Fonte; Direh/Fiocruz

Concurso 2006
Distribuição de Vagas por Cargo e Unidade

Unidades	Pesquisador	Tecnologista	Analista	Técnico	Assistente	Total
DIPLAN	0	0	10	0	0	10
AUDIN	0	0	3	0	0	3
BIOMANGUINHOS	0	27	6	1	0	34
CECAL	1	11	2	16	0	30
CCS	0	4	0	0	0	4
CICT	7	19	6	7	0	39
COC	2	22	8	2	0	34
CORE B	1	3	1	0	0	5
CPqAM	10	15	9	6	0	40
CPqGM	2	8	17	10	0	37
CPqHEC	23	63	11	4	0	101
CPqLMD	10	2	7	5	0	24
CPqRR	14	8	5	3	0	30
DIRAC	0	24	9	6	0	39
DIRAD	0	2	26	0	0	28
DIREH	0	10	17	0	0	27
ENSP	10	23	22	15	0	70
FARMANGUINHOS	1	19	10	0	0	30
GESTEC	0	0	2	0	0	2
IFF	7	121	1	71	0	200
INCQS	0	15	4	22	0	41
IOC	43	24	5	10	0	82
POLITÉCNICO	13	27	3	2	0	45
PRESIDÊNCIA	5	10	29	0	0	44
PROCC	1	0	0	0	0	1
PROCURADORIA	0	0	0	0	0	0
TOTAL	150	457	213	180	0	1000

Fonte: DIREH/Fiocruz

Distribuição de Vagas por Macro-Funções - Concursos 1996, 1998, 2002, 2006

	1996	%	1998	%	2002	%	2006	%	TOTAL	%
PRODUÇÃO	38	2,2	12	0,7	48	2,8	64	3,8	162	9,6
PESQUISA	88	5,2	41	2,4	124	7,3	277	16,4	530	31,3
ENSINO	29	1,7	8	0,5	46	2,7	115	6,8	198	11,7
ASSISTÊNCIA	37	2,2	14	0,8	46	2,7	301	17,8	398	23,5
CONTR/QUALIDADE	25	1,5	6	0,4	21	1,2	41	2,4	93	5,5
INFORMAÇÃO	13	0,8	2	0,1	11	0,7	39	2,3	65	3,8
GESTÃO	26	1,5	26	1,5	30	1,8	163	9,6	245	14,5
TOTAL	256	15,1	109	6,4	326	19,3	1000	59,1	1691	100,0

Fonte: DIREH/Fiocruz

Distribuição de Vagas por Cargos - Concursos 1996, 1998, 2002, 2006

	1996	%	1998	%	2002	%	2006	%	TOTAL	%
PESQUISADOR	43	2,5	22	1,3	82	4,8	150	8,9	297	17,6
TECNOLOGISTA	46	2,7	39	2,3	148	8,8	457	27,0	690	40,8
ANALISTA	21	1,2	41	2,4	60	3,5	213	12,6	335	19,8
ASSISTENTE	40	2,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	40	2,4
TÉCNICO	106	6,3	7	0,4	36	2,1	180	10,6	329	19,5
TOTAL	256	15,1	109	6,4	326	19,3	1000	59,1	1691	100,0

Fonte: DIREH/Fiocruz

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Cadernos ENAP n.º 10, Brasília: ENAP, 1997, 52 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, (Org) Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro : FGV, 2^a. ed, 1999.

ABRUCIO, F. L. ; LOUREIRO, Maria Rita Garcia ; ROSA, Carlos Alberto . Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 49, n. 4, p. 47-82, 1998.

ANDRIOLO, L. J. A Reforma do Estado de 1995 e o Contexto Brasileiro. In: ENANPAD - Encontro da ANPAD, 2006, Salvador. Anais do 30º Encontro da ANPAD, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Sumaré, 2002.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho . Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório. Revista de Administração Contemporânea, www.anpad.org.br, v. 7, p. 219-221, 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual 2001. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM2001>. Acesso em 03/04/2007

BRASIL, República Federativa do. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2). 1997.

BRASIL. MP, SEGES. O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 1/ Organizadores: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, dezembro de 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira, Brasília: MARE/ENAP, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Cadernos MARE v. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. “Da administração pública burocrática à gerencial”, em L. C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV. 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). O público não estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV/CLAD, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIN, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo:Ed. UNESP; Brasília: ENAP; 2001.

CARDOSO JR, José Celso, Crise e Desregulação do Trabalho no Brasil, In: Tempo Social, USP, n 13, SP. 2001.

CAPELLA, A C. A Reforma do Estado no Brasil e o modelo pós-burocrático de administração. [dissertação] São Carlos. Universidade Federal de São Carlos. 2002.

CARVALHO, J. M. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma Discussão conceitual. Dados (on line), vol. 40, n 2, 1997.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo M. Falcão (Org.) Organizações, Instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim et al. *Burocracia e reforma do estado*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

COSTA, N. R. Reforma do Estado e As Mudanças Organizacionais No Setor Saúde. REVISTA CIÊNCIA E SAÚDE COLETIVA, RIO DE JANEIRO, v. 3, n. 1, p. 52-66, 1998.

COSTA, N. R. Reforma do Estado e a Experiência Brasileira: a experiência brasileira da última década. In: Conselho Nacional de Saúde. (Org.). Caderno da XI Conferência Nacional de Saúde. 1 ed. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, 2000, v. 1, p. 1-18.

COSTA, N. R. Reforma Administrativa, Previsibilidade Decisória e Eficiência do Estado. In: Vera Petrucci; Letícia Schwarz. (Org.). Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995. 1 ed. Brasília: Editora UNB, 1999, v. , p. 223-240.

CRUZ, Verônica. . O Funcionamento das agencias reguladoras no Brasil: corporativismo, clientelismo e o centralismo do poder Executivo.. In: IV Congresso da APCP, 2008, Lisboa. Anais do IV Congresso da APCP, 2008.

DIEESE. Os Servidores e a Política de Pessoal da União. DIEESE, São Paulo Ano I – Nº 13 – Outubro de 2005.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", *Dados*, no. 3, pp. 385-416. 1995;

DINIZ, Eli . Globalização, Governança e Reforma do Estado. Textos Para Discussão, Instituto de Economia, UFRJ. Rio de Janeiro, v. 391, p. 1-15, 1997

DINIZ, Eli. Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

DINIZ, Eli Democracia, Governo Lula e Desafios atuais. 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_democracia_e_governo_lula.pdf> Acesso em: 10/09/2007.

DINIZ, Eli. *Empresários, Estado e Capitalismo na Era Vargas*. publicação eletrônica, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: www.neic.iuperj.br. Acesso em: 13/09/2006.

EVANS, P. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change". In Haggard, S & R. Kaufman, orgs. *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press. 1992.

EVANS, P. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, New Jersey, Princeton University Press. 1995.

EVANS, P. Development Strategies Across the Public-private Divide. *World Development*, June, Vol. 24, No. 6, pp. 1033-37. 1996

EVANS, P. El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 25. Caracas. 2003.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, SPINK, Peter K. (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Tradução por: Carolina Andrade. Rio de Janeiro : FGV, 1998.

FAORO, R. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FIANI, R. A teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. Economia industrial. Rio de Janeiro: Campus. 2002. p. 267 306.

_____. Uma Avaliação Crítica da Teoria de *Rent Seeking*. 2003. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa-dcie.php?ano=2003>. Acesso em: 14/03/08.

FIOCRUZ. “Plenária Extraordinária do II Congresso Interno- Autonomia, Flexibilidade e Qualidade”, Fiocruz, 1996. Disponível em: http://www.fiocruz.br/media/relatorio_2_congresso_plen_extra.doc
Acesso em 05/04/2007.

FIOCRUZ, Relatório Final do 3º Congresso Interno: FIOCRUZ Pública e Estratégica, Rio de Janeiro, novembro 1998;

GAETANI, Francisco. *O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação*. Revista do Serviço Público, ano 54, No 4, out-dez 2003. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília – 2003

GEDDES, Barbara (1994), *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin American* Berkeley, University of California Press.

GRAHAM, R. Clientelismo e política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HAGGARD, S & KAUFMAN, R. Economic Adjustment and the Prospects for Democracy in Haggard, S. & Kaufman, R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press, 1992.

HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova.*, n.58, pp. 193-223. 2003.

KAUFMAN, R. A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, 1998. P 43-69.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público: Brasília, ENAP*, v.49, n.4, p.46-81, 1998.

MARCH, J. e OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, New York, The Free Press. 1989.

MARCONI, Nelson. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, Brasília - DF, v. 48, n. 1, p. 127-148, 1997.

MARCONI, Nelson. O Perfil da Burocracia Federal (1995-2002). In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). *Coleção Gestão Pública*. Brasília: Ministério do Planejamento e Gestão, 2002, v. 7, p. 281-302.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público (Brasília)*, Brasília - DF, v. 54, n. 1, p. 7-43, 2003.

MARCONI, Nelson. *Gestão de Recursos Humanos nas Organizações Sociais*. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2004, Madrid. *Anais del IX Congreso del CLAD*, 2004.

MAXFIELD, S. *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MELLO, M. “*Gestão Estratégica de Recursos Humanos em uma Instituição Pública de C&T: o caso Fiocruz*” Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro. 2007

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. *O processo da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

NOGUEIRA, Roberto Passos; BARALDI, Solange e RODRIGUES, Valdemar de Almeida. Limites críticos das noções de precariedade e desprecarização do trabalho na administração pública. Observatório de Recursos Humanos em Saúde no Brasil. Estudos e Análises. Vol. 02, 2004, p. 81-102.

NOGUEIRA, R. P. . O Preceito de Diversidade e a Composição da Força de Trabalho no Setor Público 2005 (Texto eletrônico do Observatório de Recursos Humanos da UnB).

NOGUEIRA, R. P. Novas Tendências Internacionais da Força de Trabalho do Setor Público: O Brasil Comparado com Outros Países 2005 (Texto eletrônico do Observatório de Recursos Humanos da UnB).

NOGUEIRA, R. P. Caracterização dos Servidores Públicos no Brasil em Comparação com Outros Países 2005 (Texto eletrônico do Observatório de Recursos Humanos da UnB).

NOGUEIRA, R. P. Tendências e Situação dos Recursos Humanos do Poder Executivo Federal, 1990-2004 (versão revista e atualizada) 2005 (Texto eletrônico do Observatório de Recursos Humanos da UnB).

NOGUEIRA, R. P. Evolução do Emprego em Saúde entre 2000 e 2005. 2006 (Texto eletrônico do Observatório de Recursos Humanos da UnB).

NOGUEIRA, R. P., VIANNA, PIOLA, S. Problemas da Gestão de Recursos Humanos no Ministério da Saúde. Observatório de Recursos Humanos Nesp/Ceam Unb. 2006. Disponível em: <http://www.observarh.org.br/nesp/interna.php?id=322>.

NORTH, Douglass C. Institutions & their Consequences for Economic Performance. In: Cook, Schweers Karen & LEVI, Margaret (Edit.). The Limits of Rationality. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

_____. Institutions, Institutional Change & Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

OLSON, M. A Lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999. 201 p.

PEREIRA, C. Em Busca de Um Novo Perfil Institucional do Estado: uma revisão crítica da literatura recente. Rev. BIB-ANPOCS, Rio de Janeiro, n.44, 2º semestre. 1997 p 81-102.

PESSOA, E.; MATTOS, F.; BRITTO, M. O emprego público não é excessivo no Brasil. O Globo, Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2009.

PESSOA, E.; MATTOS, F. A.M.; BRITTO, M.A e FIGUEIREDO, S.S. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução Recente. Comunicado do IPEA, nº19, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/09_03_30_ComunicaPresi_EmpPublico_v19.pdf Site acessado em: 5 /4/2009.

POLLITT, C. Reformas da gestão pública: a experiência internacional pode ser transferida? Seminários Internacionais. ENAP, 2002.

PRZEWORSKI, A. "Sobre o Desenho Institucional do Estado: Uma Perspectiva Agent x Principal", in B. Pereira (org.), Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Editora FGV. 1998.

PUTNAN, R. D. Bowling alone. *Journal of Democracy*, 6, 65-78. The Johns Hopkins University Press. 1995.

PUTNAN, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUENTAL, J.L. Integralidade Institucional: análise das sinergias internas da Fiocruz. 2004. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz.

REZENDE, F. d. C. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*. 19: 111-121. Nov. 2002.

RIBEIRO, S.M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043326.pdf>

SCHWARTZMAN, S. "A Abertura Política e a Dignificação da Função Pública". In FUNCEP, O Estado e a Administração Pública. Brasília: FUNCEP. 1987.

SCHWARTZMAN, S. Atualidade de Raymundo Faoro. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 2, 2003, pp. 207 a 213.

SILBERMAN, Bernard S. *Cages of Reason - The Rise of The Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, The University of Chicago Press. 1993.

SIMIONATO, Ivete. Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. Florianópolis : Editora da UFSC; São Paulo : Cortez, 1995.

STIGLITZ, Joseph E. (2002) A globalização e seus malefícios. São Paulo: Futura.

----- Os exuberantes anos 90 – uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras. 2003.

VELASCO, L. *A economia política nas políticas públicas: As privatizações e a reforma do Estado* Textos para discussão do BNDES, nº 55, 1997.

WEBER, M.. *Economia e sociedade*. 3. ed. Brasília: Ed UnB, 1999. 2 v.

WORLD BANK . *The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press. 1997.