

V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

## **RUPTURAS E CONTINUIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995-2009).**

Novelli José Marcos.

Cita:

Novelli José Marcos (2010). *RUPTURAS E CONTINUIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL (1995-2009)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/292>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**RUPTURAS E CONTINUIDADES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO  
BRASIL (1995-2009)**

JOSÉ MARCOS NOVELLI ([novelli@ufscar.br](mailto:novelli@ufscar.br))

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) - Campus Sorocaba

Área Temática: Estado, Administração e Políticas Públicas

Subárea Temática: Reforma da Administração Pública

Trabalho preparado para sua apresentação no V Congresso Latinoamericano de Ciência Política organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

## RESUMO

O objetivo desta proposta é comparar as políticas dos governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2009) voltadas à administração pública federal, pois a partir da segunda metade do primeiro governo Lula (2003-2006) e diferentemente do que vinha ocorrendo nos governos Cardoso, inicia-se uma reorientação parcial das políticas para a administração pública federal, com a realização de concursos públicos e de reajustes nos vencimentos da burocracia pública. A análise preliminar dos dados aponta para o privilegiamento: i) em termos salariais, das carreiras executivas do topo do aparelho de Estado que foram equiparadas às carreiras de fiscalização; ii) em termos absolutos, do setor de Educação (docentes e técnico-administrativos).

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O texto foi dividido em quatro partes. Nas duas primeiras, apresenta-se os conceitos de Estado e burocracia, o debate sobre o Estado no Brasil, bem como as especificidades e o papel da burocracia pública no processo de desenvolvimento pós-1930. Nas duas últimas, pretende-se mostrar o debate e as mudanças recentes detonadas a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil (PDRAE) instituído em 1995 e conhecer as principais mudanças pelas quais o Estado e a burocracia passaram nos governos Cardoso e Lula.

### 1 – ESTADO E BUROCRACIA

Há, fundamentalmente, duas tradições na Ciência Política que podem ser mobilizadas para fundamentar teoricamente o tema *Estado e Burocracia*. As abordagens marxistas partem do pressuposto de que Estado e sociedade são esferas estreitamente ligadas, compreendendo o Estado a partir de sua natureza de classe. Já algumas abordagens weberianas, desenvolvidas recentemente, analisam o Estado como uma instituição autônoma em relação à sociedade, portanto, como uma variável independente de análise.

Em relação à obra de Marx, assume-se a tese segundo a qual é possível encontrar no conjunto da sua obra uma concepção genérica sobre o Estado, mesmo que ela não tenha sido desenvolvida de maneira sistemática. O objetivo de Marx era criticar o discurso “hegeliano” dominante na primeira metade do século XIX que identificava o Estado moderno como “o reino da razão” ou “da vontade geral”. Ao mesmo tempo, Marx buscava mostrar a natureza de classe do Estado.

Segundo Jessop (1977), é possível mapear seis abordagens sobre o Estado nas obras de Marx e dos autores clássicos do marxismo (Engels e Lenin). Quais seriam elas? 1) O Estado é uma instituição parasita que não tem nenhum papel econômico essencial na produção ou reprodução na sociedade (Marx, 1991); 2) É um instrumento da classe dominante (marxismo-leninismo) (Marx & Engles, 1988); 3) O poder estatal é um epifenômeno, um reflexo do sistema de relações de propriedade e da luta econômica de classes (Marx, 1982); 4) É o fator de coesão de uma sociedade, que tem por função amenizar o conflito entre as classes e preservar a dominação/exploração de uma classe por outra (Engels, 1986; Lenin, 1985); 5) Um conjunto de instituições especializadas

---

<sup>1</sup> Este texto foi parcialmente financiado pelo Edital 2009 do Programa de Apoio ao Docente Recém-Doutor (PADRD) da UFSCar e contou com o apoio da bolsista Eunice Lie Kashiwagi.

(monopólio da administração e da repressão) desenvolvidas pela divisão do trabalho (Engels, 1986; Lenin, 1985); 6) Um sistema de dominação política constituído para perseguir os interesses de longo prazo de uma determinada classe ou fração de classe (Lenin, 1985; Marx, 1986).

Em suma, à exceção da abordagem realizada pelo jovem Marx (1991), o Estado para os clássicos do marxismo, tem uma natureza de classe e essa natureza lhe atribui uma função.

Max Weber propõe uma definição histórico-sociológica do Estado, na medida em que seu conceito de Estado é construído a partir de uma análise histórica do processo de concentração e de centralização do poder característico dos grandes Estados territoriais, mas também da análise das modificações sociais que tornaram possível tal concentração/centralização. Nesse sentido, o Estado não pode ser definido “pelo conteúdo daquilo que faz”, mas “por um *meio* específico que lhe é próprio...: o da coação física” (Weber, 1999: 525).

No caso específico do Estado burocrático moderno, Weber o define como aquele que possui o “monopólio legítimo da coação física sobre um território determinado”. São três os elementos que compõem essa definição: i) monopólio indica que a repressão física organizada não é diretamente exercida pelos agentes sociais no domínio das relações de produção, mas é reservado ao Estado; ii) legítimo, pois o exercício da repressão física organizada passa a ser legitimado pelo fato de se apresentar como correspondendo ao interesse geral e de ser exercido dentro dos limites legais e racionais previstos pelas normas jurídicas; e iii) coação física informa o funcionamento de certas instituições de repressão física organizada (forças armadas, polícia, tribunais).

Segundo Weber, no tipo mais puro<sup>2</sup> do quadro administrativo burocrático, os funcionários individuais:

1. são pessoalmente livres; obedecem somente às obrigações *objetivas* de seu cargo;
2. são *nomeados* (e não eleitos) numa *hierarquia* rigorosa dos cargos;
3. têm *competências* funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a *qualificação pessoal* – no caso mais racional; qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em *dinheiro*, na maioria dos casos com direito à aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas) podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como *profissão* única ou principal;

---

<sup>2</sup> Como se sabe, tipo puro ou ideal é um instrumento de análise, um recurso metodológico, construído pelo pesquisador a partir da observação de casos particulares (a realidade é mais complexa).

8. têm perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço (Weber, 1991: 144).

Assim, é característica do Estado moderno a separação completa entre o quadro administrativo e os meios materiais de organização administrativa. Essa expropriação dos meios materiais de administração pelos funcionários está na origem da constituição de uma ordem burocrática racional.

É interessante destacar que, não obstante a importância do Estado nas sociedades, o conhecimento teórico deste fenômeno não avançou até o final da década de 60 do século passado. Pelo contrário, a Ciência Política norte-americana substituiu na década de 1950 o conceito de Estado pelo de sistema político, visto que o primeiro “não serve para o desenvolvimento da pesquisa política” (Easton, 1953), pois outras instituições ganharam espaço na sociedade em razão da complexidade que assume a vida moderna. O Estado perde, portanto, o lugar central na vida política. A agenda de pesquisa passa a ser governo, eleições, grupos de interesse etc.

Apenas no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 do século passado, é que o Estado volta a ocupar uma posição privilegiada no interior do marxismo e na Ciência Política. No caso do marxismo, este “resgate” foi realizado por autores que investigavam se a teoria geral do Estado era suficiente para explicar este fenômeno no capitalismo ou se era necessário avançar teoricamente rumo às especificidades (quais?) do Estado no capitalismo.

É nesse contexto que publicam originalmente Poulantzas (1986) em 1968; Miliband (1972) em 1969; Offe (1984) em 1972; e Offe & Ronge (1984) em 1976. Esses autores apresentaram respostas variadas a essas questões, o que deu origem a um estimulante debate entre Miliband e Poulantzas nas páginas da *New Left Review* na década de 1970, e essa divergência pode ser apreendida sobretudo em relação à definição de Estado e em relação ao papel da burocracia.

O que dizem esses autores?

Para Miliband (1972), o Estado é um conjunto de instituições (governo, administração, forças armadas, judiciário, assembleias legislativas). Ora, se o Estado é aparelho de Estado, não é preciso avançar teoricamente em relação aos clássicos, pois o Estado age invariavelmente a favor da classe dominante. O papel da burocracia, enquanto guardião dos interesses da classe dominante, realiza-se em razão da origem social dos burocratas (a mesma da classe dominante) e do comprometimento da burocracia com a ideologia dominante. É importante ressaltar que Miliband (1972) está tratando do Estado nas sociedades capitalistas avançadas.

Uma teoria geral do Estado não é suficiente para explicar como o Estado capitalista se corresponde com as relações de produção capitalistas. Poulantzas (1986) define o Estado como uma estrutura jurídico-política que produz dois efeitos ideológicos: o efeito de isolamento (individualiza e iguala os agentes da produção, tornando-os sujeitos de Direito) e o efeito de representação da unidade (reúne os agentes que foram individualizados em um outro coletivo diferente da classe social: o povo-nação). A função da estrutura jurídico-política é possibilitar a reprodução das relações

de produção no longo prazo. O papel da burocracia é o de organizar os interesses da fração hegemônica do bloco no poder e pouco importa a origem social dos burocratas. Aqui Poulantzas (1986) apresenta uma novidade: para ele a classe dominante se fraciona e cada fração tem seus interesses específicos. Seria a fração hegemônica no bloco das classes dominantes aquela que consegue ter seus interesses atendidos de forma prioritária pela burocracia.

Já para Offe & Ronge (1984), o Estado é uma forma institucional do poder público em sua relação com a produção material. Esta forma institucional está caracterizada especialmente pelas quatro determinações funcionais que se seguem: 1) a privatização da produção (a produção é organizada privadamente); 2) a dependência em relação aos impostos; 3) a acumulação como ponto de referência (do processo de acumulação de capital que é privado); e 4) a legitimação democrática (as eleições encobrem o fato, que o poder de Estado é determinado pelos recursos materiais de que dispõe, que vêm da acumulação privada). O papel da burocracia é garantir a reprodução do processo de acumulação capitalista pois, para a realização dos seus próprios interesses, a burocracia depende do nível geral da acumulação.

Esses trabalhos, comumente chamados de neomarxistas, desencadearam um grande debate, ou mesmo uma reação, na Ciência Política.

No início da década de 1980, uma nova abordagem centrada exclusivamente no Estado desenvolveu-se na Ciência Política norte-americana. Os autores do sugestivo *Bringing the State Back In* (1985), sobretudo Skocpol (1985), elevaram o Estado à categoria de variável independente de análise, em contraposição às análises liberais e marxistas centradas na sociedade.

Skocpol (1985) recupera a tese weberiana segundo a qual o Estado não pode ser definido pelas funções que desempenha na sociedade. Mais precisamente, o Estado pode ter objetivos que não são meramente reflexos das demandas e dos interesses das classes sociais. Assim, ela vai tratar a questão da autonomia do Estado e a questão da capacidade do Estado enquanto ator e instituição para alcançar objetivos e implementar políticas concretas da seguinte maneira: o Estado depende tanto da sua capacidade em superar a oposição das classes sociais, quanto da estrutura sócio-econômica da sociedade. A autonomia do Estado, portanto, não é um traço estrutural predeterminado. Apenas a pesquisa histórica pode apontar a autonomia do Estado. A capacidade do Estado vai depender da organização do seu “aparelho” civil e militar; da sua arrecadação/financiamento; e da “autoridade” que tem para utilizar esses recursos, o que pode facilitar a adoção de certas políticas e impedir outras.

Diante desses questionamentos, como os marxistas podem responder às críticas feitas por Skocpol (1985)? Já na década de 1970, autores de inspiração marxista tentaram articular uma abordagem marxista centrada na sociedade levando em consideração os aspectos organizacionais do Estado: Offe (1984), Therborn (1978) e Block (1977).

Para Offe (1984), o caráter de classe do Estado se assenta na estrutura interna do Estado que, em seu funcionamento, põe em evidência a seletividade classista de suas políticas públicas. Ou seja, a organização interna do Estado põe em funcionamento uma seletividade estrutural: esta pode ser negativa, quando exclui os interesses anticapitalistas; ou pode ser positiva, quando age a favor dos interesses do capital no seu conjunto. A legitimidade é obtida quando o Estado aparece como representante do interesse geral da sociedade. É interessante destacar que os mecanismos necessários para reproduzir estas condições mudam com a natureza do capitalismo.

Dois outros autores marxistas também trataram desta questão. Aqui registra-se o conceito de “tecnologia organizativa” de Therborn (1978) e o de “mecanismos estruturais” de Block (1977). Para este autor, cuja tese central não parece se diferenciar da de Offe & Ronge (1984), são tais mecanismos que levam o Estado a adotar políticas de interesse dos capitalistas, isto é, “[...] a manutenção de algum nível razoável de atividade econômica”.

Com efeito, já era possível encontrar nas “obras históricas” de Marx (1984a; 1984b) a preocupação de analisar o Estado como “instituição”. As análises das lutas políticas de grupos, facções e frações de classe permitem perceber o Estado como uma “instituição” dotada de “recursos institucionais” próprios. É na luta política concreta, que os grupos políticos e as classes sociais percebem o Estado como uma instituição capaz de definir a distribuição de recursos diversos no interior da sociedade. Em função disso, lutam entre si para *controlar* diretamente ou *influenciar* à distância os diferentes ramos do aparelho estatal. *Nesse nível de análise* é possível pensar o Estado, de um lado, e a classe, de outro, como realidades distintas e autônomas; é possível portanto pensar o “poder de Estado” como distinto do “poder de classe”. Portanto, há nesses textos de Marx certas indicações que permitem tomar o Estado *também* “como instituição” (Codato & Perissinotto, 2001).

A conjuntura da França de 1848, tratada de modo mais desenvolvido por Marx em *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*; permite ilustrar bem esse argumento: os operários foram pressionar o governo provisório para a criação de um Ministério do Trabalho. Foi-lhes concedido uma sala no Palácio do Luxemburgo. Segundo Marx, não dispunham nem de orçamento nem de poder executivo, enquanto o Hôtel de Ville cunhava a moeda (Codato & Perissinotto, 2001).

O que significa isso? Significa que duas agências do aparelho de Estado possuem recursos institucionais completamente assimétricos. Em outras palavras: na conjuntura política analisada por Marx, o “predomínio político” de uma dada fração de classe decorre do *controle* ou *influência* que ela (ou seus representantes) podem exercer sobre o aparelho de Estado que concentra o poder real, ou seja, o poder de tomar decisões (Codato & Perissinotto, 2001)<sup>3</sup>.

Os trabalhos de Max Weber, por sua vez, vão inspirar, na década de 1980, as abordagens, que ficariam conhecidas como neo-institucionalistas, pois centradas nas “instituições”. Essas análises surgiram para se contrapor à teoria (neo)marxista do Estado e as análises behavioristas predominantes na Ciência Política norte-americana, análises essas que enfocavam o homem como ator político e que, portanto, examinavam suas ações, motivações, atitudes, expectativas, tendências etc.

No primeiro caso, o interessante artigo de Skocpol (1980) buscava identificar os avanços e os limites das “teorias neomarxistas do Estado capitalista” a partir de uma análise empírica do *New Deal*. Segundo a autora, o “National Industrial Recovery Act” (NIRA) de 1933-1935 falhou na tentativa de promover a recuperação da economia norte-americana através de uma parceria entre o governo e os empresários. Esse fracasso estaria relacionado à ausência de uma burocracia dotada de capacidade e instrumentos institucionais para intervir na esfera econômica. Ou seja, o aparelho de Estado norte-americano não tinha os meios administrativos que lhe permitissem implantar as medidas previstas pela legislação. Segundo Skocpol (1980), a recuperação

---

<sup>3</sup> Essas afirmações, evidentemente, não transformam Marx em um “pai-fundador” do neo-institucionalismo. O que se pretende destacar é que parece difícil sustentar que Marx menosprezava a importância do Estado “como instituição”.

da economia norte-americana ocorreu devido aos preparativos para a Segunda Guerra Mundial. Nenhum dos autores neomarxistas são capazes de explicar o fracasso do NIRA, seja o instrumentalismo de Miliband, seja o funcionalismo de Poulantzas, seja as lutas de classes e os dirigentes estatais de Block.

No segundo caso, “o institucionalismo que consideramos não é nem uma teoria nem a crítica coerente de uma teoria. Ele é simplesmente o argumento de que a organização da vida política faz alguma diferença” (March & Olsen, 1984, p. 747). E boa parte da “organização da vida política” ocorre por meio das instituições. É por esta razão que as instituições importam.

Nesse sentido, vai se formando um campo de estudos, sobretudo na segunda metade dos anos 1980, no qual as instituições passam a ser levadas a sério. Ser “institucionalista” significa assumir que as instituições são importantes, pois constroem e moldam a ação dos atores. Em outras palavras: estruturam comportamentos.

Seria razoável perguntar se Skocpol (1985) se manteve fiel à abordagem centrada no Estado. A resposta é “em termos”. Na década de 1990, Skocpol (1993) atenua a sua abordagem centrada exclusivamente no Estado ao incorporar os grupos e interesses sociais ao seu instrumental analítico, aproximando-se de uma nova abordagem que “reinsere” o Estado na sociedade<sup>4</sup>. Mais do que isso, Skocpol (1995) passa a se definir como uma institucionalista histórica.

Mas o que é o institucionalismo histórico? E por que razões essa abordagem é mais apropriada para o cientista político do que as outras<sup>5</sup>? A partir de Thelen & Steinmo (1992), Hall & Taylor (1996), Thelen (1999), Pierson & Skocpol (2002) e Steinmo (2008), pode-se afirmar, esquematicamente, que o institucionalismo histórico não tem a pretensão de ser uma teoria geral e/ou universal, mas de alcance médio, cujas hipóteses são empiricamente formuladas a partir da observação de eventos ou de comparações.

Para o institucionalismo histórico, a história importa, ou seja, trata-se de um elemento essencial para explicar o processo político, pois as instituições<sup>6</sup> surgem e se inserem no processo através do tempo. Ou seja, as instituições são um legado do processo histórico concreto. Além disso, as instituições surgem em um contexto político e social bastante amplo e do qual não podem ser isoladas.

Como surgem, como se mantêm e como mudam as instituições? É preciso investigar as conjunturas críticas (“critical junctures”) e a dependência da trajetória (“path dependency”). O primeiro caso trata de conjunturas de nascimento das instituições, enquanto o segundo caso refere-se à maneira pela qual as instituições respondem à mudança, mas também como essa resposta está constrangida pelo passado.

---

<sup>4</sup> Para essa nova abordagem, segundo Migdal (1994), “Estados são parte das sociedades. Estados podem ajudar a moldar, mas eles são também continuamente moldados pelas sociedades, nas quais eles estão inseridos”.

<sup>5</sup> É possível falar em seis abordagens institucionalistas nas Ciências Sociais: a normativa, a escolha racional, a histórica, a empírica, a internacional e a societal (Peters, 1999, p. 19-20).

<sup>6</sup> Instituições são “procedimentos, rotinas, normas e convenções formais ou informais inseridas na organização institucional da política ou da economia política. Elas podem incluir desde as regras de ordem constitucional ou os procedimentos de operação padrão da burocracia até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre firma-banco. Em geral, os institucionalistas históricos associam instituições às organizações e às regras ou convenções promulgadas pelas organizações formais” (Hall & Taylor, 1996, p.938).

Nesse sentido, as instituições podem constranger, condicionar ou mesmo produzir resultados não esperados na ação política.

Os institucionalistas históricos também afirmam que a distribuição do poder é desigual na sociedade e “raramente insistem que as instituições são a única força causal na política. Eles procuram situar as instituições numa cadeia causal, na qual há espaço para o papel de outros fatores, notadamente o desenvolvimento sócio-econômico e a difusão de idéias” (Hall & Taylor, 1996, p. 942).

As instituições, de fato, importam e não há como negar o extraordinário avanço no conhecimento científico sobre o Estado levado a cabo pelas pesquisas inspiradas no institucionalismo histórico. Mais do que isso, considera-se que qualquer pesquisa que tenha como objeto o Estado deve necessariamente dialogar com esta abordagem. Além disso, trata-se de um instrumental bastante adequado para a análise de políticas públicas (Immergut, 2006).

No entanto, o institucionalismo histórico não é o “fim da História” na Ciência Política. A “teoria marxista do Estado capitalista”, sobretudo Offe (1984) e Offe & Ronge (1984), tem importantes contribuições que devem ser mobilizadas para o conhecimento do tema Estado e Burocracia.

De fato, sustenta-se neste texto que o Estado necessita de um conjunto de agências e de uma burocracia pública dotadas de recursos para que as políticas públicas tenham êxito, como apontam os neo-institucionalistas. As instituições, de fato, são muito importantes. Mas o sucesso não depende unicamente do desenho e/ou capacidade institucional do Estado, como quer crer a literatura neo-institucionalista. Ele deve ser buscado também nas relações entre Estado e sociedade.

## **2 – ESTADO, BUROCRACIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

O debate mencionado no item anterior foi mobilizado para compreender as especificidades do Estado brasileiro. Nesse sentido, o principal livro inspirado na abordagem weberiana foi *Os Donos do Poder*, de Raymundo Faoro, publicado originalmente em 1958. Resumidamente, Faoro (2001) afirma que um traço caracteriza o Estado no Brasil, desde a Colônia até a República: o patrimonialismo. Apesar das enormes mudanças econômicas e sociais importantes ocorridas no final do século XIX, o Estado brasileiro é marcado pelo nepotismo, pelo favoritismo e pelo clientelismo. Ou seja, um “estamento burocrático” se apropria privadamente da posição que ocupa institucionalmente no Estado e os cargos públicos seriam “privatizados” – utilizados em benefício próprio – pela burocracia pública.

Uma das primeiras análises marxista do Estado no Brasil pode ser encontrada em *Evolução Política no Brasil*, de Caio Prado Jr. publicado originalmente em 1933. Prado Jr. deixa claro a sua filiação ao marxismo ao destacar a natureza de classe do Estado, pois o Estado Colonial é um “instrumento de classes desses proprietários [rurais]” (1993: 31).

Ainda no campo do marxismo, dois trabalhos debatem sobre a origem do Estado capitalista no Brasil. Para Saes (1985), esse Estado se constituiu rapidamente a partir de três eventos da maior importância: a Abolição da escravidão (1888), a proclamação da República (1889) e a Assembléia Constituinte (1890-1891). O fim do trabalho escravo era fundamental para a implantação das relações de produção capitalistas. Para tanto era fundamental tornar o produtor direto sujeito de direito. Além disso, o Estado passa a se

organizar a partir do princípio da não de acesso aos seus quadros dos membros da classe trabalhadora e segundo critérios de competência funcional.

Já Ianni (1971), afirma que o Estado que emerge com a proclamação da República seria um Estado oligárquico-burguês, mas que apenas a partir de 1930, o Estado passaria a ser propriamente burguês, quando as relações de produção passam a ser efetivamente capitalistas e o Estado passa por uma importante transformação no seu desenho institucional.

Entre os diversos trabalhos influenciados por Faoro, Martins (1976) reconhece a importância da herança colonial patrimonialista, mas que a partir de 1930, ocorre uma mudança da estrutura interna do Estado: para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concurso, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados; para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista.

Com efeito, até o final da década de 1930, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem-estruturados, tinham instituído normas para ingresso no serviço público, tinham criado planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito, e tinham alimentado uma burocracia profissional com um *ethos* de serviço público. Os servidores que constituíam a elite da administração pública naquela época eram fornecidos principalmente por estes dois órgãos.

De fato, o regime político que instala em 1930 é um marco, pois as medidas econômicas adotadas por Getúlio Vargas colocam a economia brasileira em outro patamar de desenvolvimento. Já no seu início o governo Vargas adotou políticas “pré-keynesianas de sustentação do nível de atividade econômica” através da formação de déficit público. Assim, a economia brasileira mostrou sinais de recuperação - da crise de 1929 - antes mesmo das economias dos países centrais.

Segundo Cardoso de Mello, a partir de 1933, a economia brasileira entra em um outro período<sup>7</sup>, qual seja, o de industrialização por substituição de importações:

Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra **restringida** porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, **num golpe**, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial. (...) O setor industrial, portanto, se liberta da dependência que o atrelava, direta ou indiretamente, pelo lado da realização dos lucros, à economia cafeeira (Cardoso de Mello, 1984: 110-111).

---

<sup>7</sup> A fase anterior (1888-1933) corresponde ao período em que ocorreu o nascimento e a consolidação do capital industrial no Brasil. No decorrer desses anos, instalou-se no Brasil uma indústria de bens de consumo para assalariados, pois o setor exportador havia criado um mercado interno. Cardoso de Mello chama esse período de “industrialização induzida”, que aconteceu em função do crescimento das exportações. A industrialização depende das exportações de bens primários e, conseqüentemente, das flutuações do mercado externo, que não é controlado pelas economias agro-exportadoras. Portanto, a acumulação capitalista e as exportações dependiam pesadamente da manipulação da taxa de câmbio realizada pelo Estado (Cardoso de Mello, 1982).

Além disso, o Estado teve um papel importantíssimo na fase de industrialização do Brasil. Ele contribuiu para o fortalecimento da indústria nacional organizando os trabalhadores em sindicatos oficiais, adotando uma política protecionista contra as importações concorrentes, realizando investimentos em infra-estrutura (como a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-1941), nacionalizando os recursos minerais (1934) e as jazidas de petróleo (1938).

Segundo Draibe (1985), a política econômica passou a ser centralizada durante o período 1930-1945. A administração pública caracterizou-se pelo “princípio da centralização dos comandos e de descentralização funcional ou administrativa” (Draibe, 1985, p. 84).

As mudanças foram de várias ordens. Criou-se, em 1936, o Conselho Federal do Serviço Público, que se transformou, em 1938, no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O DASP tinha por objetivo “definir, racionalizar e controlar a carreira do funcionalismo público e a organização da estrutura administrativa” (Draibe, 1985, p. 85). É, neste período, que se instituiu o sistema de mérito, concursos públicos, etc.

Instituíram-se novas agências, que seriam “responsáveis pela *instauração de políticas gerais – compreendendo regulação e controle das áreas cambial e de comércio exterior, monetária-creditícia e de seguros*” (Draibe, 1985, p. 87) como, por exemplo, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), em 1937, e a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), em 1941, ambas no Banco do Brasil (BB); o Departamento Nacional de Seguros Privados e Capitalização, em 1934, sucedido pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) em 1940, e a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1945.

Além de diversas comissões, “sobrepuseram-se ainda vários órgãos, de *caráter consultivo, normativo ou deliberativo, responsáveis por políticas referentes a grandes áreas da atividade econômica ou a esferas mais abrangentes da ação estatal*” (Draibe, 1985, p. 90), como o Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE) e o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF).

As mudanças no desenho institucional do Estado (ou a sua “modernização”) tinham por finalidade combater “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia [...] inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial” (Martins, 1997, p. 15). O resultado foi o surgimento de “um padrão duplo”:

Os altos escalões da administração pública seguiram essas normas e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina; os escalões inferiores (incluindo os órgãos encarregados dos serviços de saúde e de assistência social então criados) foram deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos (Martins, 1997, p. 16-17).

Em outras palavras, essa sobreposição de padrões constituiu-se no seio do Estado, causando efeitos deletérios em sua ação.

O governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o seu ambicioso Plano de Metas vão se defrontar com esse Estado dotado de uma “*macrocefálica bifrontalidade: ... duas avantajadas cabeças – uma racional-legal, outra patrimonialista –*” que se comunicam e se interpenetram “funcionalmente em clima de recíproca competição e hostilidade”

(Nogueira, 1998, p. 93). O novo governo decide tomar um “atalho” e evitar o alto “custo da reforma administrativa” (Nogueira, 1998, p. 99).

O “atalho” foi a constituição da “administração paralela” constituída pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) do Banco do Brasil, a SUMOC, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), grupos executivos e Conselho de Política Aduaneira (CPA) (Lafer, 1987), que controlavam as variáveis macroeconômicas fundamentais para o sucesso do Plano de Metas: moeda, crédito, tarifas e câmbio.

Já a coordenação do Plano de Metas, no que dizia respeito ao setor privado, se dava por intermédio dos grupos executivos, que reuniam todos os órgãos responsáveis pela concessão dos incentivos necessários para a implementação das medidas. No caso do setor público, a coordenação era dada pelo BNDES, que controlava os mecanismos de financiamento do setor público (Lafer, 1987, p. 41-42).

Para o sucesso da administração paralela foi necessário:

O controle sobre as áreas vitais de incerteza na economia, abrangidas pelo programa, [que] conferia aos novos órgãos os necessários poderes para assegurarem, apesar do aparelho tradicional existente, as condições para a implementação das metas. A eficiência de tais órgãos era reforçada, cumpre lembrar, pela sua inter-relação sob a forma de ligações formais e informais (Lafer, 2002, p. 107).

O período que se seguiu (fim do governo JK) foi de crise econômica e política, cuja superação decorreu de uma ação não institucional, qual seja, o Golpe Militar de 1964.

No entanto, a ditadura militar não só manteve o processo de industrialização da economia brasileira, como aprofundou a capacidade de intervenção estatal de diferentes maneiras.

Primeiramente, a ditadura militar promoveu uma reforma tributária<sup>8</sup>, que aumentou a receita orçamentária e a capacidade de fiscalização do aparelho arrecador. Em segundo lugar, criou os “fundos sociais” (poupança forçada)<sup>9</sup>, que ampliaram os recursos nas mãos do Estado (Martins, 1985).

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

A partir deste novo estatuto jurídico, os cargos foram classificados “de provimento em comissão” (grupo de direção e assessoramento superior – das) e “de

---

<sup>8</sup> Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966, criou o Código Tributário Nacional.

<sup>9</sup> Os mais importantes fundos foram criados pela Lei n° 5.107, de 13 de setembro de 1966, criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); pela Lei Complementar n° 7, de 7 de setembro de 1970, instituiu o Programa de Integração Social (PIS); e pela Lei Complementar n° 8, de 3 de dezembro de 1970, instituiu o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

provimento efetivo” (basicamente todo o restante)<sup>10</sup>. Como o primeiro era “de confiança”, ou seja, de livre nomeação e sem a necessidade de realização de concursos, permitiu, de um lado, a emergência de um padrão patrimonialista e clientelístico, mas de outro lado, possibilitou que o governo recrutasse fora da administração pública quadros de grande capacidade e conhecimento técnico.

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

Os militares atuavam, basicamente, na formulação e execução da política industrial, que passou a ter “uma visão estratégica e de longo alcance”. Os técnicos eram bacharéis em Engenharia, Economia, Administração, Contabilidade e Direito, que – apesar de ocuparem posições inferiores na escala de poder –, dispunham de conhecimento técnico que orientava a ação dos decisores. Esses decisores podiam ser políticos que ocupavam cargos de direção e, muitas vezes, estavam ali por fazerem parte da base de apoio do regime ditatorial militar. Os técnicos-políticos

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

Este padrão de organização da administração pública no Brasil – desenhada no início do governo Vargas e alterada pela ditadura militar – foi herdado e mantido pela Nova República (1985-1990), mas colocado em xeque pelo governo Collor de Mello (1990-1992) e reformado pelos governos Cardoso, como será discutido a seguir.

### **3 – REFORMA DO ESTADO E GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

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

É imperativo equilibrado orçamento federal, o que supõe reduzir drasticamente os gastos públicos. Para atingir o equilíbrio orçamentário, é preciso adequar o tamanho da máquina estatal à verdade da receita. [...] **Reforma do Estado:** para obter seu saneamento financeiro, empreenderei sua tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa. [...] O Estado não apenas perdeu sua capacidade de investir como, o que é mais grave, por seu comportamento errático e perverso, passou a inibir o investimento nacional e estrangeiro. [...] Daí a convicção de que a economia de mercado é a forma comprovadamente superior de geração de riqueza, de desenvolvimento intensivo e sustentado. Daí a certeza de que, no plano internacional, são economias abertas as mais eficientes e competitivas. [...] Tornaremos o Brasil uma vez mais, hospitaleiro em relação [ao capital

<sup>10</sup> Lei n° 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

estrangeiro]. [...] Em síntese, essa proposta de modernização econômica pela privatização e abertura [...]. A privatização deve ser completada por menor regramento da atividade econômica. Isto incentiva a economia de mercado, gera receita e alivia o déficit governamental, sustentando melhor a luta anti-inflacionária (Collor de Mello, 1990, p. 302-306).

O surgimento e a consolidação dessa agenda liberal estão ligados a fatores externos e internos. No plano externo, as mudanças mais gerais na economia mundial e a resposta norte-americana a elas<sup>11</sup> e a defesa, pelo governo norte-americano, de uma ordem econômica mundial liberal com vistas a enfrentar os desequilíbrios da sua economia, atingiram em cheio a “Nova República”, que “passou a sofrer pressões crescentes” pela abertura (Cruz, 1997, p. 73). No plano interno, uma “postura antiestatista” se desenvolveu no interior do empresariado no final da década de 1970 e se aprofundou na década de 1980, quando a conversão ao “neoliberalismo” se consolidou (Diniz & Boschi, 2004, p. 128). O fracasso do Plano Cruzado causou a “primeira fratura no consenso desenvolvimentista” (Almeida, 1996, p. 222), possibilitando o fortalecimento dos “arautos do neoliberalismo” (Cruz, 1988, p. 273-274) e sedimentando a

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

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

Essa agenda foi retomada por Fernando Henrique Cardoso, que reconheceu este fato em seu discurso de despedida do Senado Federal: a agenda do governo que se iniciaria em 1995 – que poria “fim à Era Vargas” – não era nova, já estava presente na “arena política nacional [...] no governo anterior ao do presidente Itamar Franco”, que teve o mérito de “conseguir salvar do naufrágio aquilo que merecia ser salvo: as medidas no sentido da abertura externa e da desestatização da economia; mas sobretudo a manutenção, na agenda política, das reformas fundamentais para um novo modelo de desenvolvimento” (Cardoso, 1994, p. 9187), baseado na estabilidade macroeconômica; na abertura da economia (comercial, financeira e serviços); numa nova relação Estado-mercado, cujo “eixo dinâmico” será dado pelo último, cabendo ao Estado desenvolver mecanismos de regulação; na constituição de uma infra-estrutura econômica e social, na qual a “parceria com a iniciativa privada” na infra-estrutura econômica será feita através da privatização, “abrindo espaço para que o Estado invista naquilo que é essencial: em

<sup>11</sup> Através da “diplomacia do dólar forte”, os Estados Unidos inverteram a sua relação financeira com o mundo tornando-se importador líquido de capital e “estão concentrando esforços no desenvolvimento dos setores de ponta e submetendo a velha indústria à concorrência internacional dos seus parceiros. A partir dessa modernização generalizada esperam poder retomar a sua posição como centro tecnológico dominante e reordenar de novo a economia mundial” (Tavares, 1997, p. 47). A primeira versão do artigo é de 1985.

saúde, em educação, em cultura, em segurança”. E para atingir esse objetivo seria necessário reformar a Constituição de 1988, isto é, promover “um esforço de desconstitucionalização” para extirpar “a herança do velho modelo” nela presente (Cardoso, 1994, p. 9190).

A criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) em 1995 foi a resposta do governo Cardoso ao “entulho” produzido na “Era Vargas” e à “herança do velho modelo” no tocante à administração pública<sup>12</sup>.

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

Para reformar o aparelho do Estado, o documento supramencionado defendia a realização de uma “reforma gerencial”<sup>13</sup> e a expansão do seu modelo de gestão, qual seja, a administração pública gerencial<sup>14</sup>, que se caracteriza pela eficiência das atividades realizadas. Além disso, o referido documento previa a combinação de três elementos para a reforma do aparelho do Estado: a forma de administração pública, a especificidade do setor e a forma de propriedade.

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

---

<sup>12</sup> O elo entre os governos Collor e Cardoso foi antecipado com uma notável clareza por um “futuro” protagonista deste último. Há o reconhecimento de que a “estratégia” (as reformas orientadas para o mercado) era correta, mas não a “tática” utilizada (o plano de estabilização): “A nova equipe econômica partiu do diagnóstico correto de que o problema central da economia brasileira consistia na crise fiscal do Estado. [...] Um segundo diagnóstico, também fundamental, não escapou a Zélia e a sua equipe. O Estado crescera demais, e a estratégia de industrialização por substituição de importações se esgotara. Era preciso, portanto, reduzir o Estado, privatizar as empresas estatais e, principalmente, liberalizar o comércio internacional, eliminar grande parte das barreiras não-tarifárias e reduzir as tarifas. [...] O grande erro de Zélia e sua equipe foi ter adotado, em maio de 1990, uma política ortodoxa, monetarista, que tantos aplausos recebeu, interna e internacionalmente, mas que na verdade não tinha condições de quebrar a dinâmica inercial, informalmente indexada, que existe no Brasil” (Bresser Pereira, 1991, p. 9-10).

<sup>13</sup> O documento propunha, ainda, a descentralização dos serviços públicos federais para os níveis estadual e municipal. Para uma visão das transformações no campo da administração pública, consultar Abrúcio (2001) e Paula (2003).

<sup>14</sup> A primeira tentativa de se implantar a administração gerencial no Brasil ocorreu por intermédio do “Decreto-Lei 200 [que] teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores” (Bresser Pereira, 1996, p. 273-274).

Além da implementação da administração pública gerencial<sup>15</sup>, a reforma<sup>16</sup> buscava fortalecer as funções de regulação e de coordenação do Estado<sup>17</sup>. Neste caso, uma profusão das agências reguladoras foi criada, inicialmente nas áreas de infraestrutura relacionadas à quebra do monopólio do Estado como: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Petróleo (ANP); e, posteriormente, nos mais diversos setores: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional dos Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

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

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

O balanço final da reforma administrativa aponta que “após oito anos de intensos esforços para aprovar mudanças na Constituição e na legislação ordinária e administrativa, não se pode dizer que o novo desenho institucional e as novas práticas gerenciais estejam consolidadas no setor público” (Costa, 2002: 46).

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

#### **4 – ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)**

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

---

<sup>15</sup> A reforma gerencial acrescentaria posteriormente uma “trifrontalidade” à macrocefalia do Estado brasileiro (Nogueira, 2003).

<sup>16</sup> A reforma administrativa pela via constitucional tomou corpo através da emenda constitucional nº 19, de 5 de junho de 1998, que, entre outras modificações, acabou com o regime jurídico único – inclusive desvinculando os funcionários civis e militares –, com a isonomia das remunerações e com a estabilidade já que os funcionários estáveis podem ser demitidos por insuficiência de desempenho; criou o teto de remuneração, etc.

<sup>17</sup> A reforma da administração pública – e mais especificamente no caso das agências reguladoras – tinha também outra motivação para a sua implantação: seria uma forma de assegurar credibilidade junto aos investidores privados por meio do fortalecimento da “segurança jurídica” e do combate ao poder discricionário da burocracia (World Bank, 1997).

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

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

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

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

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

Em outras situações, a própria imprensa se encarrega de defender e/ou criticar o papel do Estado e a sua relação com a sociedade como, por exemplo, aponta o título da seguinte matéria: “O melhor patrão do mundo. Alheio à crise, o governo federal continua a inchar seus quadros sem trégua e a conceder pacotes de bondades ao funcionalismo” (Pimenta, 2009). E é exatamente a simplicidade do argumento que lhe confere grande força política e ideológica.

Já os defensores da política de realização de concursos públicos e de reajustes dos vencimentos das diversas carreiras da administração pública federal afirmam que o Estado brasileiro, na verdade, é pequeno em relação ao número de servidores públicos por mil habitantes e que o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo em relação ao PIB permanece estável. O Estado necessita não só contratar novos servidores – pois em razão de acordo judicial, o governo federal comprometeu-se a substituir milhares de terceirizados –, mas também atrair – via remuneração – pessoal altamente qualificado para desempenhar as mais diversas funções existentes na administração pública. Lembrem ainda que os servidores públicos ficaram sem qualquer reajuste linear durante sete anos dos governos Cardoso<sup>18</sup>.

Em uma perspectiva mais ampla, que leva em conta a questão do emprego nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), os defensores das atuais políticas voltadas à administração pública afirmam que o emprego público diminuiu não só a sua participação em relação ao total de ocupados de 11,3% (1995) para 10,7% (2005), mas

---

<sup>18</sup> Não obstante as diferenciações na composição das remunerações e os reajustes específicos concedidos a determinadas carreiras, os servidores públicos federais ficaram sem qualquer reajuste linear entre janeiro de 1995 (quando foi concedido 22,07% referente ao IPC-r de julho a dezembro de 1994) e janeiro de 2002 (3,5%).

também em relação ao total do emprego formal que passou de 32,7% (1995) para 25,9% (2005). Ao mesmo tempo, manteve-se estável a relação entre emprego público e o total da população, ou seja, 5,14% (1995) e 5,07% (2005) (Pessoa et al, 2009).

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

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

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

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

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

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

(f) A diferença de salário de 56% em favor do salário médio do setor público com relação ao do setor privado se explica especialmente por causa da já aludida diferença de perfil da mão-de-obra segundo o grau de instrução;

(g) A diferença de salário em favor do setor público, no Brasil, não se diferencia da dos demais países de forma muito destacada;

(h) A comparação internacional também mostra que, no que se refere aos trabalhadores de menor grau de instrução, a diferença em favor do setor público tende a ser maior que nos casos de trabalhadores com maior grau de instrução; em países de menor grau de desenvolvimento, essa distinção é ainda mais pronunciada, conforme mostra a tabela em que se compara o México a países desenvolvidos; de todo modo, também levando em conta essa particularidade, o caso brasileiro não difere substancialmente de outros países;

(i) O peso do gasto do governo central com o seu funcionalismo no total de gastos do governo federal, no Brasil, não difere de forma significativa do padrão internacional;

(j) Entre 1998 e 2008, o salário médio do setor público no Brasil cresceu mais, em média, que o salário médio do setor privado (VVAA, 2009: 3-4).

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

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

É importante destacar que uma parte das vagas foi destinada a substituir terceirizados que ocupa(va)m irregularmente posições na administração pública federal direta. Em novembro de 2007, a União e o Ministério Público do Trabalho assinaram um Termo de Conciliação Judicial (TCJ), no qual a primeira se comprometia a substituir até dezembro de 2010 os quase 12 mil trabalhadores terceirizados. Destes, 8.509 já foram substituídos por meio de concurso público (Brasil/Mpog/Seges, 2010).

Desvendar os motivos que levaram o governo Lula a alterar as políticas voltadas à administração pública é tarefa a ser realizada. Ao que parece, há outra visão do papel do Estado, da burocracia pública e da relação destes com a sociedade. Há uma nova visão do desenvolvimento? Trata-se de um desafio bastante estimulante, sobretudo em razão da continuidade na condução da política macroeconômica do governo Cardoso pelo governo Lula (Novelli, 2010).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. & SPINK, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- AFONSO, José Roberto & CASTRO, Afonso. *Despesa federal com pessoal (nota técnica)*. 2009. Disponível na internet: <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/site/asp/AcervoPessoal.aspx?Tip=2&Num=%20498>
- ALMEIDA, Maria H. T. de. Pragmatismo por necessidade: os rumos da reforma econômica no Brasil. *Dados*, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.
- BLOCK, Fred. The Ruling Class does not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. *Socialist Revolution*, v. 7, n. 33, p. 6-28, may/jun. 1977.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Boletim Estatístico do Pessoal*, n. 165, jan. 2010.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. *Evolução setorial da força de trabalho no governo Lula*. Brasília: MPOG/SEGES, 2009 (Comunicado Seges nº 1).

- \_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão. *Substituição de mão-de-obra terceirizada em situação irregular no poder executivo federal*. Brasília: MPOG/SEGES, 2010 (Comunicado Seges nº 3).
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Os tempos heróicos de Collor e Zélia: aventuras da modernidade e desventuras da ortodoxia*. São Paulo: Nobel, 1991.
- CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- CARDOSO, Fernando H. Discurso de despedida. *Anais do Senado Federal*. v. 18, n. 21, p. 9185-9195, 1994.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CODATO, Adriano A. & PERISSINOTTO, Renato M. O Estado como instituição. Uma leitura das “obras históricas” de Marx. *Crítica Marxista*. 13, p. 9-28, out. 2001.
- COLLOR DE MELO, Fernando. Discurso de Posse. *Anais do Congresso Nacional*. v. 13, n. 1, p. 302-06, 15 fev. 28 mar. 1990.
- COMÉRCIO critica gasto com pessoal e elogia Bolsa Família. *Valor Econômico*. 9 fev. 2010.
- COSTA, Valeriano M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria R. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- CRUZ, Sebastião. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. *Lua Nova*, n. 45, p. 5-27, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil dos anos 80*. Campinas: Editora da UNICAMP; Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.
- DINIZ, Eli & BOSCHI, Renato. *Empresários, interesses e mercados: dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EASTON, David. *The Political System*. New York: Knopf, 1953.
- ENGELS, Friederich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Rio de Janeiro: Global, 1986.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

- FARIAS, Pedro C. L. Regulação e modelo de gestão. In: NASSUNO, Marianne & KAMADA, Priscilla H. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, v. XLIV, n. 5, p. 936-57, dec. 1996.
- IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IMMERGUT, Ellen M. Institutional Constraints on Policy. In: MORAN, Michael et al (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford U. P., 2006.
- JESSOP, Bob. Recent Theories of the Capitalist State. *Cambridge Journal of Economics*, v. 1, n. 4, p. 353-373, dec. 1977.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1987.
- LENIN, Vladimir I. *O Estado e a revolução*. In: *Obras escolhidas*, v. 3, Moscou: Edições Progresso, 1985.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, vol. 78, n. 3, p. 734-749, Sep. 1984.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: Enap, 1997 (Cadernos Enap, 8).
- \_\_\_\_\_. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Pouvoir et développement économique: formation et évolution des structures politiques au Brésil*. Paris : Anthropos, 1976.
- MARX, Karl. *A questão judaica*. São Paulo: Moraes, 1991.
- \_\_\_\_\_. La guerra civil em Francia. In: MARX, Karl & ENGELS, Friederich. *Obras Escogidas*, v. II. Moscou: Progresso, 1986.
- \_\_\_\_\_. *As lutas de classes em França*. 2ª ed. Lisboa: Edições Avante, 1984a.
- \_\_\_\_\_. *O Dezoito brumário de Luís Bonaparte*. 2ª ed. Lisboa: Edições Avante, 1984b.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. Para a crítica da economia política. In: *Marx*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl & ENGELS, Friederich. *O Manifesto do Partido Comunista*. 7ªed. São Paulo: Global, 1988.
- MELO, Marcus A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, Fernando L. & LOUREIRO, Maria R. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- MIGDAL, Joel S. The State in Society: An Approach to struggles for domination. In: MIGDAL, Joel S. et al (ed.). *State Power and Social Forces: Domination*

- and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- NOGUEIRA, Marco A. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula. *Serviço Social e Sociedade*, n. 76, p. 5-36, nov. 2003.
- \_\_\_\_\_. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- NOVELLI, José M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre os governos Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, 2010 (no prelo).
- OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus & RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de 'Estado capitalista' e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PAULA, Ana P. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Unicamp, Campinas.
- PESSOA, Eneuton et al. *Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente*. Brasília: IPEA, 2009 (Comunicado da Presidência, 19).
- PETERS, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London; New York; Pinter, 1999.
- PIERSON, Paul & SKOCPOL, Theda. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, Ira & MILNER, Helen V. (eds.). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, 2002.
- PIMENTA, Angela. O melhor patrão do mundo. Alheio à crise, o governo federal continua a inchar seus quadros sem trégua e a conceder pacotes de bondades ao funcionalismo. *Revista Exame*. 24 jan. 2009. Disponível na internet: <http://portalexame.abril.com.br/revista/exame/edicoes/0935/economia/melhor-patrao-pais-416210.html>
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PRADO JR., Caio. *Evolução política do Brasil: Colônia e Império*. 20 ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SAES, Décio. *Formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- SKOCPOL, Theda. Why I am an Historical Institutional. *Polity*. V. XXVIII, n. I, p. 103-106, Fall 1995.

- \_\_\_\_\_. Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-Unis. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. n. 96-97, p. 21-37, mar. 1993.
- \_\_\_\_\_. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B. *et al* (ed.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal. *Politics & Society*, v. 10, n. 2, p. 155-201, 1980.
- STEINMO, Sven. What is Historical Institutionalism? In: DELLA PORTA, Donatella & KEATING, Michael (eds.). *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge U. P., 2008.
- TAVARES, Maria da C. A retomada da hegemonia norte-americana In: \_\_\_\_\_. & FIORI, José Luís (org). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, n. 2, p. 369-404, 1999.
- THELEN, Kathleen & STEINMO, Sven. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, Sven et al (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- THERBORN, Göran. What does the Ruling Class do when it rules?: State apparatuses and State power under feudalism, capitalism and socialism. London: New Left Review, 1978.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. v. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Economia e Sociedade*. v. 1. Brasília: Editora UnB, 1991.
- VVAA. *Salários no setor público versus salários no setor privado no Brasil*. Brasília: IPEA, 2009 (Comunicado da Presidência, 37).
- WORLD BANK. *The State in a Changing World*. New York: Oxford U. P., 1997 (World Development Report).