

ANA PAULA PÁDUA PIRES DE CASTRO

**A PROPOSTA DE EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NA
REFORMA DO ESTADO (1995 – 2002)**

**Curitiba
2003**

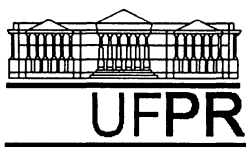
ANA PAULA PÁDUA PIRES DE CASTRO

**A PROPOSTA DE EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NA
REFORMA DO ESTADO (1995 – 2002)**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a Dr^a Acácia Zeneida
Kuenzer

**Curitiba
2003**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

PARECER

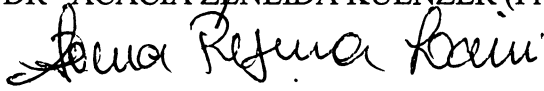
Defesa de Dissertação de **ANA PAULA PÁDUA PIRES DE CASTRO**
para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO.

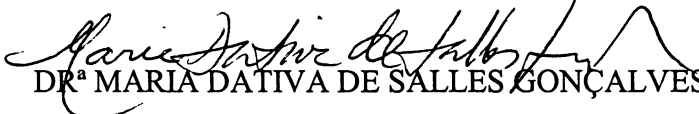
Os abaixo-assinados, DR^a ACACIA ZENEIDA KUENZER; DR^a SONIA LANDIN e DR^a MARIA DATIVA DE SALLES GONÇALVES argüiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Dissertação: “**A PROPOSTA DE EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS NA REFORMA DO ESTADO (1995-2002)**”.

Procedida a argüição, segundo o Protocolo, aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

PROFESSORES:


DR^a ACACIA ZENEIDA KUENZER (Presidente)


DR^a SONIA LANDINI (Membro Titular)


DR^a MARIA DATIVA DE SALLES GONÇALVES (Membro Titular)

Apreciação


aprovada (20 créditos)

aprovada (20 créditos)

aprovada (20 créditos)



Curitiba, 30 de abril de 2003


Prof^a Dr^a Lígia Regina Klein
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação

DEDICATÓRIA

Ao meu esposo Sérgio, companheiro sempre presente, pela credibilidade em meu trabalho e compreensão nos momentos de ausência e dedicação aos estudos.

Aos meus queridos filhos, Samuel, Gabriel e Raíssa, pela ajuda, paciência e colaboração neste trabalho.

Aos meus bebês, Maira e Daniel gerados, embalados e amados concomitantemente à elaboração deste estudo.

A minha mãe, Magali, de quem inspiro o exemplo moral e a confiança na construção de um ideal.

Ao meu pai, José Antonio, pela herança cultural e espontaneidade de vida.

AGRADECIMENTOS

Meu especial agradecimento e admiração à Prof^a. Dr^a. Acácia Zeneida Kuenzer, cuja orientação, estímulo e confiança permitiram a elaboração deste trabalho.

Aos professores: Maria Dativa de Salles Gonçalves, José Henrique de Faria, Maria de Fátima Quintal de Freitas, Carlos Eduardo Vieira, Marcus Levy Albino Bencostta, Andréa do Rocio Caldas e Serlei Maria Fischer Ranzi, que direta ou indiretamente contribuíram na realização deste estudo.

À Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Educação: professoras Lígia Regina Klein e Regina Maria Micheloto, pelo reconhecimento e respeito transmitido neste período de convivência.

Aos amigos: Silvia, Annes, Celmar, Cristiane, Lânia, Eneida, Vivian e Edson (carioca), pelo incentivo prestado e apoio em todos os momentos.

Aos colegas da turma do mestrado: Renate, Patrícia, Antenor, Guilherme, Ronaldo, Luciane, Edson e Beatriz, pela amizade e aprendizagem compartilhadas.

Às servidoras da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Educação, Darci e Francisca, pela dedicação.

A Evani, pela colaboração técnica prestada à finalização deste trabalho.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	O ESTADO NEOLIBERAL: O QUADRO EM QUE SE TECERÁ O NOVO MODELO DE EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES.....	7
3	A REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO	18
3.1	A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	18
3.2	REFORMA GERENCIAL E O NOVO PAPEL DO ESTADO.....	42
4	A CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL	56
5	A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA REFORMA GERENCIAL	61
6	CONCLUSÃO	78
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85

RESUMO

Este trabalho se inscreve na temática organização e gestão dos processos de formação humana, com enfoque na área de educação e trabalho, objetivando analisar as políticas de qualificação dos servidores públicos federais, na proposta de reestruturação e reforma do Estado, expressada pelo neoliberalismo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, verificando as mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as exigências dos servidores se adequarem às novas competências.

Trata dos programas de qualificação dos servidores públicos federais, orientados para a reconstrução do Estado, e para a passagem do Estado Burocrático ao modelo gerencial. A reforma do Estado inicialmente é abordada e priorizada como resposta à crise provocada pelo fim do *Welfare State* e o surgimento de um novo Estado, tido como neoliberal, por focar-se no mercado, como regulador das políticas de ajuste fiscal e contenção dos gastos públicos.

A evolução da administração pública brasileira é abordada para compreensão das limitações impostas pela herança patrimonialista e clientelista existente no aparelho do Estado, e pelo modelo burocrático ainda existente na esfera pública.

A reforma do Estado é valorizada pela busca de eficiência, de melhoria dos serviços prestados à sociedade e pelos aspectos de controle e desenvolvimento da área de recursos humanos.

Este estudo buscou destacar a existência de programas de capacitação de pessoal, que somados às políticas que tratam dos processos de seletividade, remuneração, avaliação meritória por desempenho e produtividade, e valorização das carreiras exclusivas do Estado, compõem o arcabouço conceitual para a reforma da administração pública no Brasil. Contudo, observou-se que o investimento em profissionalização e qualificação dos quadros feito até então, bem como as propostas políticas de valorização do servidor, não promoveram a mudança cultural e política esperada na reorganização estrutural do setor público.

ABSTRACT

The present work enlists itself in the thematic organization and management of the human formation processes, focusing on the education and work area, aiming to analyze the qualification policies of the federal public workers, with the proposal of restructure and reformation of the State, expressed by the neo-liberalism during the government of Fernando Henrique Cardoso, checking on the changes that occurred in the work world and the requirements made by the public workers aiming to adapt themselves to the new competencies.

It is about the qualification programs for federal public workers, who were oriented for the reconstruction of the State and for the crossing from the Bureaucratic State to the Management Model. Such reformation of the State is initially approached and taken as a priority as an answer to the crisis provoked by the end of the Welfare State and by the emerging of the new State, seen as neo-liberal for focusing on the market as a regulator for the policies of fiscal adjustment and contention of the public expenses.

The evolution of the Brazilian public administration is approached for the understanding of the limitations which were imposed by the patrimonial and client centered inheritance that exist in the State instrument, and by the bureaucratic model that is still existing in the public sphere.

The reformation of the State is prized by the search for efficiency, improvement of the services rendered to the society and by the control and development aspects of the area of Human Resources.

This study tried to stand out the existence of programs for the staff capability actions, due to the fact that once they are added to the policies that treat the processes of selection, remuneration and merit evaluation in accordance with performance, productivity and valuation of the exclusive careers of the State, they compound the appraisal framework for the reformation of the public administration in Brazil. Nevertheless, it was observed that the investment in professional improvement and qualification of the charts that has been done so far, as well as the proposed policies for the appraisal of the worker, haven't encouraged the cultural and political change that was expected for the structural reorganization of the public sector.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho objetiva analisar as políticas de qualificação dos servidores públicos federais, na concepção expressada pelo neoliberalismo, de reestruturação e reforma do Estado, no período compreendido entre 1995-2002, provocadas pelas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e as exigências dos servidores se adequarem aos perfis gerenciais de administração.

Tomadas como determinação mais simples, serão examinadas as propostas de capacitação dos servidores, conforme as macro-tendências acima apontadas, em sua relação direta com a formação do servidor, com o plano de carreira, e com a efetividade na qualidade dos serviços prestados socialmente, para permitir uma leitura crítica sobre as políticas de recursos humanos implementadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso.

Considerando o estudo proposto e a natureza de seu contexto, a metodologia adotada foi de análise documental, onde a construção das categorias se deu ao longo do trabalho, num processo dinâmico de confronto entre o arcabouço teórico e a análise dos documentos.

Esse estudo se justifica pela necessidade de analisar as propostas que configuram a Reforma Gerencial, na reconstrução de um novo modelo de Estado, colocando-no à serviço dos interesses do mercado e do capital, sob o discurso da qualidade e da urgência de suplantar a ineficiência da máquina burocrática, mediante a profissionalização dos servidores públicos e da adoção de novas políticas de recursos humanos.

De modo geral, dois componentes são fundamentais quando se trata de implementar programas de mudança na administração pública: a governabilidade e a governança. O primeiro diz respeito às condições de legitimidade de um

determinado governo para empreender as transformações necessárias, enquanto que o segundo está relacionado a sua capacidade de implementá-las.

Durante muito tempo, a crise do Estado na América Latina e no Brasil, em particular, se caracterizou por uma crise de governabilidade, dada à carência de legitimidade de escolha e seleção dos governantes, por seu caráter nem sempre democrático, inviabilizando qualquer tentativa de se proceder reformas estruturais.

Entretanto, ainda que garantida a governabilidade, esta não é suficiente para produzir a mudança, colocando em relevo a necessidade de ampliar a governança, como ingrediente determinante de enfrentamento à incapacidade do Estado de realizar investimentos para superação da baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, e do déficit do desempenho do servidor federal perante a sociedade.

Esta baixa qualidade na prestação dos serviços públicos, demonstra a incapacidade do Estado contemporâneo de gerar poupança pública, capaz de permitir a realização de investimentos sociais e de infra-estrutura, necessários ao custeio da máquina pública e na satisfação, por parte da sociedade, no atendimento de seus requerimentos básicos.

O desafio de reformar o Estado está circunscrito ao aspecto das mudanças, que caracterizam o momento atual, impondo ao Estado a necessidade de rever seus papéis, funções e mecanismos de funcionamento, reestruturando seu aparato administrativo, voltando-o para a dimensão financeira da crise e para superação do déficit de desempenho que, como consequência, vem deteriorando a imagem do servidor público perante a sociedade.

O esgotamento do Estado de bem-estar Social e a sua progressiva substituição pelo Estado mínimo, como resposta à crise fiscal do Estado, desencadeou a necessidade de pensar na reforma ou reconstrução do Estado, pela via do ajuste macroeconômico de liberalização comercial, da globalização e da redefinição de suas função.

A crise econômica dos anos 80, ocasionada pela profunda recessão de 1973 (crise do petróleo), pôs em movimento um conjunto de processos que levaram à reestruturação econômica e ao reajustamento social e político (HARVEY, 1993). O Estado entra em crise fiscal, perde o crédito público, ao mesmo tempo que diminui sua capacidade de gerar poupança, que se torna cada vez mais negativa; conseqüentemente a sua força de intervenção também diminui e o Estado se imobiliza.

Bresser Pereira (1998) diz que a crise do Estado está associada “de um lado, ao caráter cíclico de intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais” (p.35). Comenta ainda que nos 50 o Estado tinha um papel estratégico na promoção do progresso técnico e da acumulação de capital.

Além da crise fiscal e de intervenção econômico-social, a crise na forma de se administrar o Estado também se deflagrou, pois para promover o bem estar social e o desenvolvimento econômico, o Estado aumentou o número de burocratas públicos e contratou diretamente funcionários. Os padrões burocráticos de administração fizeram com que o Estado se tornasse obsoleto, pelos custos crescentes da máquina estatal e pela baixa qualidade e certa ineficiência dos serviços sociais prestados aos cidadãos. (CAIO FERREIRA, 1996).

Este aspecto somado às distorções ocorridas entre a capacidade do Estado de arrecadação de impostos e suas transferências, seja no atendimento de interesses especiais de empresários, seja no pagamento da dívida externa, mostrou que o Estado não possuía condições de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas.

De acordo com Bresser Pereira (1998), a crise no modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: “a crise do *Welfare State* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na

maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas.” (p. 36)

Ainda em Bresser Pereira, podemos compreender as repostas que surgiram diante da crise do Estado. Duas alianças se formaram nos países centrais, com reflexo nos países em desenvolvimento: uma de caráter neoliberal, e outra – conforme definição do autor – social-liberal. Ambas partem do pressuposto do mercado livre para garantir a alocação de recursos de forma eficiente; porém na segunda aliança, a expressão “social” surge para deixar claro os limites do mercado, não desvencilhando o Estado de seu compromisso de coordenar o atendimento à sociedade, naquilo que é função pública (saúde e educação).

A aliança neoliberal propõe um Estado mínimo e mais eficaz, com reformas orientadas para a liberalização comercial, privatização e desregulamentação, passando ao mercado o pleno controle da economia. Ao Estado competia simplesmente a garantia da propriedade e dos contratos. Já a aliança social-liberal propõe reformas orientadas para o mercado envolvendo ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, taxas de juros positivas e taxas de câmbios realistas, alertando para o fato de que estas políticas não bastam, porque o mercado apenas não garante nem o desenvolvimento, nem a paz social.

A tese da reforma ou da reconstrução do Estado foi internacionalmente e oficialmente adotada. O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram prioritários os empréstimos para estas reformas.

O modelo de Estado como agente catalisador e facilitador para o desenvolvimento econômico e social foi delineado no documento “*The State in a Changing World*” (O Estado num mundo em transformação), Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997, do Banco Mundial, onde a proposta de reforma teria que garantir um Estado sadio, dotado de poupança pública que lhe permitisse desenvolver suas políticas, e administrativamente bem-equipado, dotado de um serviço profissional e instituições adequadas para uma boa administração pública.

Assim, o referido documento ressalta que os governos podem aumentar sua capacidade e concorrência através de um quadro de servidores capazes e motivados. A adequação dos recursos humanos à construção de um Estado eficaz constituiu-se tarefa prioritária no contexto de mudança para o fortalecimento da função pública.

Dessa forma, a capacitação dos servidores públicos é colocada na pauta da reforma, como a chave do sucesso de transformação organizacional e da melhoria da administração dos serviços públicos, pois “quanto maior a aquisição e a aplicação do conhecimento no trabalho, maior a produtividade e a eficácia das organizações” (COUTINHO & CAMPOS, p. 4, 1998), fornecendo os meios para que os governos formulem, implementem e fiscalizem políticas públicas.

Com base nesta afirmação, este estudo toma como hipótese que todo o processo de Reforma do Estado está circunscrito ao desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista a busca de comprometimento das pessoas e a profissionalização dos quadros, para a efetiva implementação da reforma administrativa.

Apesar da distinção apresentada por Bresser Pereira (1998) entre a política neoliberal e a social-liberal, é importante situar o que caracteriza o Estado neoliberal, sendo discutido no primeiro capítulo para entendimento da intenção de viabilizar a reforma administrativa, para superação da crise do Estado e retomada do desenvolvimento no país.

Já o segundo capítulo, trata da evolução da administração pública brasileira, pois para compreender a reforma das estruturas do Estado, é necessário preliminarmente considerar a cultura política particular sob a qual a administração pública evoluiu, e o processo concreto que levou à desagregação do serviço público brasileiro, de modo a permitir o entendimento dos pressupostos adotados para a reabilitação da força de trabalho, e para a proposição de um novo modelo estrutural e institucional de Estado.

Nos capítulos 3 e 4 a problemática dos recursos humanos e as propostas de revigoramento do aparato governamental, pela via do recrutamento, capacitação e adequação salarial, são apresentadas respectivamente de acordo com os dados levantados no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997, do Banco Mundial, e do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, lançado como projeto de fortalecimento da função pública pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Os projetos de qualificação, a seletividade ocasionada pela abertura de concursos públicos destinados às carreiras consideradas típicas do Estado, a política salarial, os critérios de avaliação e ascensão na carreira por intermédio de produtividade e mérito, a quebra da estabilidade das carreiras tidas como não-estatais e o corte dos gastos públicos, mediante controle da folha de pagamento de pessoal, representam algumas medidas tomadas na busca de uma administração pública eficiente, e na delimitação da área de atuação do Estado, perante a sociedade, através de atividades gerenciadas por um corpo profissional mais capacitado.

As propostas referentes ao investimento na área de recursos humanos, serão analisadas a partir dos dados apresentados nos documentos que propõe a reorganização da máquina pública governamental, e as tendências neoliberais politicamente apresentadas, no intuito de diminuir, na cultura política brasileira, a resistência às mudanças institucionais, capazes de impedir o curso contínuo da reforma do Estado.

2 O ESTADO NEOLIBERAL: O QUADRO EM QUE SE TECERÁ O NOVO MODELO DE EDUCAÇÃO DOS SERVIDORES.

O liberalismo é uma doutrina política formulada no século XVIII. Floresceu durante a maior parte do século XIX, sucumbindo primeiramente com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, e posteriormente com o colapso do capitalismo durante a década de 1930. (CARNOY, 1988)

O liberalismo do século XVIII surgiu como uma doutrina que desafiava as restrições feudais ao comércio e à produção, buscando superar as bases dos regimes patrimonialistas e permitir a livre-troca do trabalho por salários, a conversão da riqueza em capital e a transformação da simples produção em acumulação de capital.

É o individualismo o aspecto essencial da ideologia burguesa nascente. A busca do interesse próprio, como dizia Adam Smith, é que garantiria o funcionamento e o equilíbrio do sistema. Mas, para que a busca do interesse próprio pudesse se exercitar plenamente, um requisito fundamental era a existência da liberdade. (CARNOY, 1988)

Conforme aponta Violti (1986), o mercado necessitava da liberdade do comércio para se afirmar; o capital necessitava da liberdade de movimento locomovendo-se para setores de maior rentabilidade; as mercadorias precisavam circular livremente para afirmar seu caráter de valor de troca; o capitalismo, em si, necessitava de liberdade para manter a centralidade da burguesia, que encarna na função do Estado o papel de regulador do funcionamento do sistema de mercado.

O curso da revolução burguesa, a partir do “laissez-faire”, que caracteriza o auge de sua fase mercantil, conduziu a várias etapas da revolução industrial, com sucessivas fases do desenvolvimento industrial e tecnológico, marcadas pelo acesso às novas formas de energia e de transporte, implicando num constante aumento na

escala de investimentos e na capacidade produtiva dos sistemas industriais. A essa crescente intensificação do capitalismo, correspondeu uma forte propensão à concentração da riqueza, própria da sua forma liberal.

O processo histórico do capitalismo desmentiu as teorias liberais de auto-equilíbrio do sistema, o que tem levado à sua adaptabilidade, que de acordo com Viotti (1986), simplificadamente se resume em três etapas diferenciadas: a do capitalismo concorrencial de tendência liberal que subsiste até a depressão de 1930; a do capitalismo contemporâneo, objetivado nos países centrais pelo Welfare State, e no mundo em geral, pelo predomínio das corporações transnacionais, onde a social-democracia estabeleceu a distinção entre a economia liberal de mercado; e por fim, a economia planejada sob controle Estado, conforme as idéias políticas John Maynard Keynes – economista britânico, fundador do Keynesianismo e do Estado intervencionista.

Nos anos 80¹, o liberalismo ressurgiu sob o nome de neoliberalismo como reação teórica e política ao Estado intervencionista e às limitações impostas aos mecanismos de mercado. O capitalismo avançado estava entrando num período de crescimento rápido na história (décadas de 50 e 60), sendo argumentado pelos neoliberais (um deles de maior peso, Friedrich Hayek) que o igualitarismo promovido pelo Estado de Bem-Estar, “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos”. (Anderson, 1995, p.9)

Conforme Hayek e seus companheiros, o movimento operário havia destruído as bases de acumulação capitalista, por fazer com que o Estado aumentasse cada vez mais seus gastos sociais com os direitos trabalhistas, devendo romper o poder dos sindicatos e criar um certo nível de desemprego capaz de conter um pouco estes gastos. Ou seja, a desigualdade voltaria a dinamizar as economias avançadas, vitalizando as concorrências. (ANDERSON, 1995)

¹ Os programas neoliberais levaram mais ou menos uma década – anos 70 – para serem realizados. Em 1979, através do governo inglês de Margareth Thatcher e em 1980, no governo americano de Ronald Reagan, o projeto neoliberal foi posto em prática.

O neoliberalismo, corporificado num conjunto de propostas que respondem às necessidades do capitalismo moderno, procura manter uma ideologia positiva, legitimadora do sistema e ao mesmo tempo justificadora da nova ação de seus monopólios, no conjunto do mundo, fundamentando-se sobre a globalização da economia, a revolução científico-técnica (terceira revolução industrial), a falência do Estado – que estaria financeiramente quebrado por seus gastos sociais e esgotado no seu papel desenvolvimentista – e por fim, sobre a idéia-força de eficiência de mercado pela abertura na economia.

De acordo com Coggiola (1995), o advento dos regimes militares na América Latina, em alguns casos através do envolvimento direto americano, fizeram com que os Estados Unidos ganhassem força e, com o tempo, uma profunda penetração, reforçada com o fim da Guerra Fria, a consolidar o seu imperialismo informal., através da concessão de empréstimos aos países latinos em desenvolvimento.

Mediante intervenção deliberada, os Estados Unidos criaram uma estratégia regional complexa que funcionou a partir de três pontos interligados: primeiro através da imposição de uma política econômica destinada a desmantelar meio século de regulamentação estatal, diminuir o papel dos produtores domésticos e do mercado, privatizar as empresas públicas e baixar os custos de mão-de-obra. (COGGIOLA, 1995)

Uma das conseqüências desta nova estratégia foi a facilidade da tomada de empresas locais produtivas por parte das empresas americanas, e a garantia do pagamento das dívidas externas, sem ocorrer investimentos em novos locais de produção, expansão dos mercados domésticos e apropriação dos excedentes produtivos, mas simplesmente a transferência do lucro aos países centrais.

A outra conseqüência refere-se à estratégia militar relacionada à doutrina do “livre mercado”, instalando e mantendo no poder regimes que vinham promover essas políticas, minando as bases dos movimentos nacionais e dos governos que defendiam modelos de desenvolvimento alternativos.

James Petras (1997) aponta que na América do Sul, a estratégia militar é basicamente contra-revolucionária, na suposta intervenção ao narcotráfico (Bolívia, Peru, Colômbia), a fim de se ter acesso às estruturas de comando e promover a repressão mais efetiva sobre os guerrilheiros, as organizações camponesas e outros movimentos organizados. Na América Central, ocorreu a intervenção militar efetiva para destruir as bases dos regimes, direta ou indiretamente em conflito (Panamá, Nicarágua), suas instituições de Estado e instalar um governo alinhado na América Latina, para evitar levantes populares.

A própria promoção de regimes eleitorais que venham proporcionar uma pseudo-legitimidade aos sistemas autoritários visavam realizar programas compatíveis com os interesses hegemônicos dos Estados Unidos.

Vale ressaltar que a coexistência entre o regime civil e a força militar serve para facilitar o apoio público doméstico, enquanto se mantêm as forças armadas para garantia política, caso os regimes eleitorais percam o controle, ou a desintegração das economias de “livre mercado” provoque levantes populares.

Desde o fim dos anos 70 e início dos anos 80, os Estados Unidos têm empregado o seu formidável poderio militar e ideológico para expulsar governos latino-americanos hostis. Desde então, têm se esforçado para influenciar e determinar a direção econômica desses regimes eleitos. Como produto dessas transições eleitorais agenciadas pelos americanos, esses regimes são altamente receptivos à doutrina de liberalização comercial.

Nesse sentido, na América Latina, a tomada ilegítima do poder através das ditaduras militares e a transição para a abertura política, resultou na aceitação de eleições, por parte do regime militar em declínio, e a disposição dos políticos civis de aceitar a continuidade das políticas de livre mercado, mantendo os altos níveis de exploração por parte do Governo americano, através da adoção das doutrinas econômicas neoliberais, para garantir sua soberania mediante o pagamento das dívidas, a transferência de capital e o declínio dos padrões de vida. (PETRAS, 1997)

A política neoliberal é o resultado da ascensão de uma nova estrutura de classe formada não somente por americanos, mas também europeus, como novos capitalistas transnacionais que possuem enormes investimentos e contas bancárias nos Estados Unidos e na Europa, e que são proprietários de indústrias exportadoras e de bancos ligados aos circuitos internacionais.

Esses grupos controlam e determinam a apologia do discurso neoliberal, que os intelectuais e dirigentes definem como sendo a única alternativa econômica para um mundo marcado pela nova forma de acumulação capitalista e pela nova organização do trabalho. (ANDERSON, 1995).

No empreendimento de novos sistemas financeiros num capitalismo global, a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produtos e nichos de mercado, fusões e diversificações corporativas e a integração de pequenos negócios sob a égide de poderosas organizações financeiras (e até mesmo de marketing²) provaram a inviabilidade do capitalismo se manter a um mercado meramente local e regional.

O mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação, onde o aumento de competição e o estreitamento das margens de lucro fizeram com que o tempo de giro na produção se reduzisse, permitindo somente a produção de pequenos lotes de mercadorias ou a exploração de pequenos nichos de mercado especializados. A meia vida dos produtos foi acompanhada pelo consumo, onde a estética pós-moderna, a moda e a efemeridade ocupam o espaço, induzindo culturalmente o campo das “necessidades” dos consumidores.

Harvey (1993) esclarece que essa reestruturação econômica chamada de acumulação flexível, “é marcada com um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de

² Harvey, na página 150, explicita que a Benetton não produz nada diretamente, sendo apenas uma potente máquina de marketing que transmite ordens para um amplo conjunto de produtos independentes.

produção inteiramente novos; novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial tecnológica e organizacional”.(p. 140)

A acumulação flexível e os ajustes econômicos promulgados pelos livres mercadistas, atraem os investidores para explorar a mão-de-obra, as matérias-primas baratas e o capital especulador de curto prazo. Esses investidores configuram o poder de uma classe que se beneficia da desregulamentação do capital, que permitiu a informalização do trabalho, onde uns se empregam sem qualquer benefício social e outros se transformam em importadores ou tornam-se empreiteiros subcontratados ou domésticos.

Observando o impacto do neoliberalismo na estrutura de classe, os novos capitalistas transnacionais (americanos e europeus) surgiram durante as décadas de 1950 e 1960, beneficiando-se enormemente dos financiamentos externos, subsídios militares e achatamentos salariais da década de 1970 e do início dos anos 80, e tornando-se extremamente rica e poderosa com as baixas contábeis das dívidas, privatizações e trocas de dívidas por ações, durante os anos 80 e 90. (Petras, 1997).

Já o trabalho assalariado polarizou a força de trabalho em sistema de três camadas. Um grupo central que se compõem de empregados em tempo integral (técnicos qualificados, gerentes, advogados e profissionais liberais) ligado às empresas e bancos multinacionais e fundações estrangeiras, “gozando de promoção e de reciclagem, e de uma pensão, um seguro e outras vantagens indiretas relativamente generosas” (Harvey, 1993, p. 144). E um grupo periférico que se subdivide. O primeiro se caracteriza por empregados com habilidades facilmente disponíveis no mercado como o pessoal do setor financeiro, secretárias, e aqueles que exercem trabalhos rotineiros ou manuais, menos especializado (Harvey, 1993). Incluem-se os funcionários públicos, grande número de professores mal remunerados e a maioria dos empregados das grandes indústrias. Com exceção dos servidores públicos – que detêm a estabilidade constitucional de emprego – esta

categoria vem se transformando em “trabalhador temporário”, com empregos rotativos ou sazonais.

O segundo grupo periférico inclui os trabalhadores da economia informal, o pessoal contratado por tempo determinado, os temporários, subcontratados sem emprego fixo ou quaisquer benefícios sociais, autônomos, constituindo um grupo com maior insegurança de empregabilidade, e maior rotatividade que o primeiro.

As políticas de livre mercado, ao subordinarem o Estado a um estreito conjunto de interesses de classe, miraram as bases da democratização por elevar as desigualdades sociais e permitir que os partidos e líderes políticos – principalmente na América Latina – perdessem a credibilidade entre a maioria do eleitorado empobrecido.

A proposta neoliberal que defende a idéia de que o mercado, e não o Estado, deveria ser o único alocador de salários e capital, assim como defende a desregulamentação total, a derrubada das barreiras comerciais e a livre acumulação de bens, esconde a realidade, onde verdadeiramente se percebe que a intervenção estatal não diminui, o que mudou foi a tipo e a direção da intervenção³.

Considerando que os capítulos a seguir irão abordar a questão do Estado e o seu ajuste às mudanças provocadas pelo capitalismo nas suas diversas formas, o argumento do neoliberalismo apresentado como mercado *versus* Estado será retomado.

Em nível de doutrina, o liberalismo e o neoliberalismo têm muito em comum, mas em termos de contexto em que surgem, são bem diferentes, em face da retórica do crescimento obtido através do livre comércio e do livre mercado.

O liberalismo combateu as restrições pré-capitalistas. O neoliberalismo luta contra o capitalismo sujeito ao Estado de bem-estar social e contra as influências do

³ O Estado ao invés de nacionalizar, ele privatizou. Converto a dívida privada em pública. Aumentou os preços, as taxas de juros, diminui salários e estabeleceu novas regras e novas instituições para fazer cumprir a nova ordem, e com isso, definir os termos e condições de controle de empresas locais por empresas estrangeiras.

sindicalismo por compreender que as raízes da crise do capitalismo na década de 1970, estão “localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais”

(ANDERSON, 1995, p. 10)

Os liberais abriam mercados, os neoliberais mudam do mercado doméstico para o externo, fragilizando as bases dos mercados locais para atender aos consumidores internacionais.

O liberalismo converteu os camponeses em proletários; o neoliberalismo converte os trabalhadores assalariados em “informais”, “lúmpens”, ou em trabalhadores autônomos. O liberalismo foi forçado pelo movimento a aceitar a legislação trabalhista, a previdência social e as empresas públicas; o neoliberalismo enfraquece o movimento trabalhista, traz efeitos socioeconômicos dramáticos sobre os operários e elimina a legislação social, intensificando as diferenças de classe; a classe média tende a desaparecer, e defaz-se a complexa sociedade urbano-industrial, por desarticularem-se os setores econômicos e as regiões interligadas, ao mesmo tempo em que se marginaliza e exclui as classes produtivas, fundamentais para o mercado doméstico. (PETRAS, 1997)

As políticas neoliberais podem ser resumidas em cinco metas essenciais corporificadas no conjunto de propostas do Consenso de Washington: “equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; liberalização financeira, por meio da reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangeiro; desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção, como controle de preços, incentivos, etc.; privatização das empresas e serviços públicos. (SOARES, p. 23, 2000)

Para os defensores do neoliberalismo, a economia de livre mercado é o resultado racional da livre concorrência entre os indivíduos, que devem comportar-se de forma competitiva para maximizar os lucros.

Numa abordagem comparativa, pode-se dizer que as políticas de estabilização são para os neoliberais, o produto de indivíduos que fazem tais políticas, em benefício da sociedade, e para seus críticos são formuladas pelas classes incrustadas em instituições tais como o FMI e o Banco Mundial, visando beneficiar os banqueiros, as empresas multinacionais, grandes empresários, etc.

Um dos argumentos-chave dos teóricos neoliberais é a noção de que a globalização é um estágio irreversível e inevitável do capitalismo. Eles dizem que não há alternativas com relação à abertura de mercados e economias para o “livre fluxo” de capital e do comércio, sob o argumento de que a globalização é o produto dos avanços tecnológicos e da chamada “revolução nas informações”, dos imperativos do mercado mundial ou da lógica do capital. (PETRAS, 1997)

Sem dúvida, Petras discute que as novas tecnologias facilitaram o fluxo da informação, aumentaram a velocidade na circulação e transferência de capital e alimentam as redes de comunicação. Mas a tecnologia não determina a locação do investimento, pesquisa ou projeto. O tipo de atividade econômica, seja de investimentos ou de bens de produção, e sua locação, está em função das decisões sociopolíticas e da capacidade que o Estado tem de executá-las. A política comanda a tecnologia e esta facilita e fornece os recursos para as decisões sociopolíticas, tomadas pela classe social e instituição econômica que controle o Estado.

Quanto aos imperativos do mercado mundial, verifica-se que toda a dinâmica inerente aos mercados locais e regionais é subestimada, pois a virada para o “mercado mundial” não emana abstratamente de uma ordem vinda de “algum lugar”, mas sim das demandas concorrentes entre as classes ligadas aos diferentes mercados, concretamente discutidas nas salas das diretorias das empresas multinacionais e dos ministérios do governo ligados a elas.

Finalmente sobre o último ponto defendido pelo neoliberalismo, de que a globalização é o resultado irreversível da “lógica do capital”, o mesmo autor descreve que este soa também de maneira abstrata e anacrônica, por obscurecer os diversos atores e estados que intervêm e dão forma aos movimentos do capital. A abordagem da “lógica do capital” não consegue explicar os períodos de “involução” do capital, as crises que fazem com que o capital vá para o “exterior” ou que retorne para a economia doméstica, e os diferentes graus de inserção do capital na economia mundial.

Esse discurso da “lógica do capital” baseia-se numa concepção linear do capital que circula, sem noção de sua ascensão ou declínio, e sem colocar “a lógica” em relação ao papel da política, ideologia, Estado e luta de classes, quando trata de estabelecer os parâmetros e as condições para a acumulação do capital.

A importância relativa de se produzir para o mercado doméstico ou para o mercado mundial, e o quão aberta ou fechada uma economia deve ser com relação ao mercado, são questões influenciadas pela natureza política de classe daqueles que tomam as decisões. Nesse sentido, o mercado se auto-regula, sem que haja sujeitos especificamente organizados em classes (tais como os executivos das grandes empresas) e nas instituições econômicas (diretores do FMI e do Banco Mundial), que formulam políticas econômicas neoliberais que favoreçam seus interesses.

De acordo com Petras (1997), o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno, e compete ao Estado neoliberal preservar e estimular a acumulação de capital, com maior enfoque no mercado, devendo realizar tarefas de forma muito mais competitiva.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997, do Banco Mundial, propõe a reconstrução do Estado para superação das limitações sofridas nos últimos 50 anos que impediram a promoção do desenvolvimento e “a provisão dos bens e

serviços – bem como das normas e instituições – que permitem que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz”.

Em face da desintegração das economias planejadas da ex-União Soviética e da Europa Oriental e da crise fiscal do Estado previdenciário na maioria dos países industrializados, a redefinição do Estado em todo o mundo deve focar a eficiência, ajustando sua função à sua capacidade pelo revigoramento das instituições públicas. (Relatório, 1997)

Observa-se a intencionalidade de superação da crise do Estado nos países em desenvolvimento, especificamente para a América Latina, através da substituição do Estado regulador, pela obediência aos fundamentos macroeconômicos e às reformas orientadas para o mercado, com o enxugamento do Estado obtido pela redefinição das formas de intervenção no econômico e no social e pela reforma da Administração Pública.

Com o lançamento em 1995 do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, o então Ministro do MARE, Luiz Carlos Bresser Pereira mostra que o Estado, em relação ao mercado, deve abrir mão do monopólio das verbas orçamentárias para a educação, saúde, cultura, etc. As empresas produtoras de bens devem ser privatizadas e as empresas produtoras de serviços públicos, objetos de concessão a empresas privadas.

Assim, a proposta de implantar um Estado neoliberal no Brasil, através de uma grande reforma, refere-se às transferências de propriedade pública para as grandes empresas privadas, reduzindo o Estado ao mínimo necessário para torná-lo menos dependente de intervenção, e capaz de realizar com eficiência suas funções de alocação dos recursos, com controle sobre a dívida pública e o aumento da segurança sobre contratos, propriedade e investimentos.

3 A REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS DEMANDAS DE EDUCAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO.

3.1 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Apesar das enormes mudanças econômicas que o país sofreu, o nepotismo, o favoritismo e o clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes na política do Brasil. Isso moldou tanto a percepção da sociedade com respeito ao Estado como a organização da administração pública brasileira. (ALBUQUERQUE, 1996)

Para entender o significado histórico de uma redefinição do papel do Estado na sociedade brasileira, Albuquerque (1996), relembra algumas características persistentes da herança colonial do Brasil. Dentre elas, a mais enraizada, refere-se à persistência do patrimonialismo, “que se manifesta pela apropriação do Estado por parte de seus agentes, como se ele fosse propriedade deles, com a decorrente fruição privada dos poderes estatais”. (ALBUQUERQUE, p.7, 1996)

Esse procedimento de mencionar as raízes históricas da herança colonial do Brasil, precisa ser levado em conta, conforme afirma Martins (1993), para a compreensão da crise do Estado brasileiro e a resistência à reforma de suas estruturas administrativas.

Nesse sentido, Martins (1993) menciona que Portugal passou ao largo das duas grandes transformações que trouxeram uma nova era ao mundo: A Revolução Industrial e o Iluminismo. Contudo, tendo sido patrimonial e não feudal o mundo português, o que se verificou foi o prolongamento da existência de uma estrutura de poder absolutista, de uma monarquia que se mantinha através do monopólio que possuía sobre o comércio, e um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva, formada por uma antiga **nobreza de espada**, que, uma vez terminadas as guerras contra os mouros e a Espanha, não sabia o que

fazer com suas armas. A descoberta de novas rotas marítimas para a exploração e conquista de novos territórios de pilhagem, sob o controle direto da Coroa, tornou-se uma das principais fontes da receita estatal portuguesa.

Essa estrutura de poder, sua mentalidade e sua burocracia foram totalmente transplantadas para o Brasil. Sendo nosso país uma colônia de exploração e não de povoamento, a ocupação extensiva das terras e as primeiras atividades econômicas (madeira, ouro e pedras preciosas) estavam submetidas à concessão do Estado e eram atribuídas a uma clientela restrita. Também foi assim, mais tarde, com respeito ao primeiro empreendimento realmente capitalista no Brasil: a produção de cana-de-açúcar. Os engenhos de açúcar dependiam de licença do Estado, e a comercialização do produto na Europa foi mantida como privilégio da Coroa. Para fazer cumprir essas regras, fazia-se necessária uma grande burocracia. Não por acaso, as pessoas empregadas na administração colonial eram conhecidas como **filhos da folha** – significando viver às custas da folha de pagamento do Estado. (MARTINS, 1993)

Após a Independência, essa herança colonial ininterrupta fez surgir um conglomerado de estruturas oligárquicas de poder espalhadas pelo país. Algumas delas organizaram-se como sistemas fechados, baseados nos latifúndios improdutivos e na escravidão. Até as primeiras décadas do século 20, a acumulação capitalista e as atividades de exportação (tais como o café) eram extremamente dependentes da manipulação da taxa de câmbio pelo Estado, com o objetivo de compensar as oscilações do preço dos produtos agrícolas no mercado internacional. Por outro lado, o progresso das iniciativas manufatureiras no sul do Brasil era ainda mais dependente das tarifas protecionistas do Estado, como mais tarde o foi a industrialização por substituição de importações. (MARTINS, 1993)

Pode-se subtrair simplificada do comentário escrito por Puntoni sobre a obra de Raymundo Faoro, “Os donos do poder”, que do modelo que surgiu em Portugal no período de 1383-85, onde o rei era dono de tudo e comandava seus

súditos sem intermediários - e o patrimônio público se confunde com o da família -, temos a herança institucionalizada de apropriação privada da coisa pública pelo modelo corporativista. Assim, Martins (1993) completa que o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritos na tradição brasileira como características persistentes de um Brasil colonial, estando profundamente enraizados na cultura política brasileira, os quais, de forma surpreendente, sobreviveram às mudanças ocorridas no país nos últimos 50 anos.

A modernização das estruturas do governo federal e a profissionalização dos quadros da administração pública tornaram-se questões importantes somente nos meados dos anos 30, na onda de centralização e tendências reformistas trazidas pela Revolução de 30. Mas foi durante a ditadura Vargas (1937-1945), que a reforma do Estado foi realmente iniciada e implementada. Contudo, este chefe de Estado – que é desaristocratizado e se burocratiza – se torna como afirma FAORO (2000, p.371):

Pai do povo, não como mito carismático, nem como herói, nem como governo constitucional e legal, mas bom príncipe – D. João I, D. Pedro II ou Getúlio Vargas – empreendendo, em certas circunstâncias uma política social de bem-estar, para assegurar a adesão das massas. (...) filho do providencialismo estatal, ele o fortifica, usando os poderes que a tradição lhe confere. Em casos extremos será o ditador social, de aparência socialista, de um suposto socialismo que sacia aspirações, desviando-as e acalmando-as com algum circo e algum pão.

É importante ressaltar que o projeto de desenvolvimento capitalista, fundamentado na ampliação da acumulação, baseia-se na concentração de produção e concentração de renda. Assim, a passagem do modelo basicamente agro exportador da economia brasileira, ao modelo industrial, se deu como justificativa lógica à perpetuação desse processo.

A atuação do Estado brasileiro no processo de desenvolvimento ocorreu em benefício do capital, estabelecendo políticas e iniciativas para o fortalecimento financeiro necessário à expansão do capital e a garantia da acumulação.

Para elucidar este processo de desenvolvimento econômico, registra-se que a superprodução cafeeira ocorrida em 1929, juntamente com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, produziu reflexos desastrosos sobre a economia brasileira, onde os preços do café despencaram e os créditos ao Brasil foram cortados. Inúmeros fazendeiros foram à falência, levando consigo o comércio e a indústria. Da crise econômica eclodiu uma crise política, ocasionada pelas emissões de moeda (que agravava ainda mais a crise) e pelo enfraquecimento da hegemonia burguesa paulista e mineira.

A Revolução de 30 concorreu para deslocar o eixo hegemônico do bloco no poder, para os setores capitalistas, defensores do projeto de desenvolvimento industrial. Isso possibilitou a reorganização do aparelho político do Estado, onde desenvolvimentismo e nacionalismo acabaram por se constituírem em bandeiras de um mesmo projeto.

Assim, o fim da Primeira República e o início da “Era Vargas” se deu através dos conflitos gerados nos interesses da nova burguesia nascente e a velha oligarquia rural, pois além da economia continuar dependente do setor agrário, o crescimento industrial passou a requerer recursos, em forma de capital, ou iniciativas empresariais, inexistentes até aquele momento.

Por isso, verificamos uma série de iniciativas de proteção ao setor industrial, concedendo privilégios especiais com o intuito de impulsionar a produção deste setor, com tarifas protecionistas, incentivos fiscais, ampliação do sistema de crédito e confisco cambial, reduzindo a margem de remessa de lucros ao exterior e suspendendo o pagamento dos juros da dívida externa.

Juntando algumas medidas de favorecimento também do setor agrário, verificamos uma política de intervenção do Estado que levou à expansão da

importação de máquinas, tecnologia, matérias-primas e combustíveis indispensáveis ao desenvolvimento industrial, desencadeando um desenvolvimento contínuo a partir de 37, capaz de superar a agricultura, a partir de 56, na composição do Produto Nacional Bruto.

É no governo de Juscelino Kubitschek que ocorre o momento áureo de implementação do projeto de desenvolvimento industrial e capitalista no Brasil. O Plano de Metas explicita a direção do esforço estatal, no sentido de criar uma infraestrutura adequada ao pleno desenvolvimento da acumulação capitalista, através de estímulos de infra-estrutura na indústria nacional, e recursos concedidos ao investimento do capital estrangeiro, nos setores dinâmicos da economia, quer pela via de empréstimos, quer pela forma de implantação de multinacionais, caracterizada na chamada “desnacionalização”.

Como momento de crescimento da economia, todos os demais setores da sociedade brasileira se beneficiam do tripé em formação – capital estatal, capital nacional privado e capital privado multinacional -, fazendo com que a lógica capitalista de acumulação e expansão estivesse amplamente atendida.

Nesse sentido, O Estado é instrumento para se criarem as condições de desenvolvimento e incremento do modo capitalista, justificando - para efetivação desse empreendimento - a suficiência do paradigma burocrático adotado.

Segundo Ferreira (1996) o modelo de administração pública burocrática surge com a preocupação de combater os excessos do modelo patrimonialista, com atributos de organização racional-legal – definidos por Max Weber como impessoalidade, formalização, divisão do trabalho e hierarquização –, voltados para garantir a funcionalidade da gestão pública e a profissionalização dos quadros.

Assim, compete à burocracia reger princípios de competência mediante regras, estatutos, regulamentos, hierarquia funcional, permanência obrigatória do servidor na repartição e subordinação do exercício e atribuição dos cargos, a normas legais.

Contudo, até o final da década de 30, 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, instituindo normas para o ingresso no serviço público, planos de carreira, regras para promoção baseadas no mérito e alimentando uma burocracia profissional. Os servidores que constituíam a elite da administração pública naquela época, eram fornecidos principalmente por estes dois órgãos, sendo que o primeiro ainda os fornece. (MARTINS, 1993)

Foi essa elite burocrática que concebeu e implementou planos de desenvolvimento, oriundos de intervenções estatais na economia, a saber: a nacionalização dos recursos minerais (1934), a nacionalização de jazidas de petróleo (1938) e a construção da primeira siderúrgica moderna (estatal) no Brasil (1939-41). A nacionalização preventiva do petróleo, cujas reservas ainda não haviam sido descobertas, salienta o fato de que essa mesma elite foi capaz de desenvolver uma estratégia nacional de longo prazo, baseada na percepção de que a forte regulamentação estatal e sua intervenção direta na economia eram essenciais para industrializar o país. (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-Bra, 1993)

Em 1933, Vargas encarregou um importante diplomata, o embaixador Maurício Nabuco, da tarefa de estudar a reforma da administração pública conforme os modelos prescritos nas teorias administrativas predominantes nos países mais desenvolvidos, com três diretrizes principais: critérios profissionais para o ingresso no serviço público, desenvolvimento de carreiras e regras de promoção baseadas no mérito. (idem, 1993)

A Reforma Burocrática inicia-se em 1936, com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e consolida-se com sua modificação para DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se transformou no órgão formulador e executor das diretrizes da administração de pessoal, formando os recursos humanos para os altos escalões, e definindo escalas de salário para o setor público. Além disso, encarregava-se também da administração orçamentária e de

material, da revisão de estruturas e racionalização de métodos, cooperando no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (conselhos, comissões e institutos) nas áreas econômica e social. (idem, 1993)

Um padrão duplo foi estabelecido. Os altos escalões da administração pública seguiram as normas do DASP e tornaram-se a melhor burocracia estatal da América Latina, demonstrando eficiência no trato com governos estrangeiros e instituições internacionais; ao mesmo tempo os escalões inferiores, de baixa qualificação, envolvidos de rotinas e desmotivados, ficaram encarregados dos serviços de saúde e de assistência social, então criados, sendo deixados ao critério clientelista de recrutamento de pessoal por indicação e à manipulação populista dos recursos públicos. Essa é a razão pela qual, ainda hoje, a eficiência do Estado brasileiro, vista do exterior, difere radicalmente da percepção que dele se tem dentro do país: cada público trata com atores diferentes no âmbito da burocracia. (idem, 1993)

A queda da ditadura Vargas e a democratização do Brasil em 1945 não ajudou muito a modernizar a administração pública como um todo. Se de um lado foram estabelecidos procedimentos para tornar a administração pública mais transparente e responsável perante o Congresso, de outro lado, esse mesmo instrumento foi usado pelos partidos políticos para ampliar suas práticas clientelistas, onde ser indicado para um cargo público tornou-se a aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Indicar para esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral. (ALBUQUERQUE, 1996)

A prática do uso dessa moeda de troca implicou manter frouxas as regras para ingresso no serviço público e tornar inevitável a erosão da remuneração de seus quadros, graças ao inchamento e à baixa qualificação dos servidores. Durante duas décadas, essas características tornaram-se, de maneira geral, a regra. Enquanto o grosso da burocracia do Brasil era marcado pelo excesso e má distribuição de pessoal, pelo absenteísmo, atividades paralelas e baixa

produtividade, os altos escalões e a administração das grandes empresas estatais (criadas durante o segundo governo Vargas, início dos anos 50) foram mantidos livres das investidas clientelistas, percebendo-se como agentes de um projeto nacional de desenvolvimento, liderado pelo Estado. (ALBUQUERQUE, 1996)

Essa variante estrutural do “**spoils system**”⁴ – que no Brasil foi chamado de Estado cartorial – tornou muito difícil a modernização da maior parte da administração pública e transformou as poucas tentativas para reformá-la em sucessivos fracassos. O DASP continuou a existir mas, na verdade, foi transformado num órgão de controle, dedicado a impor procedimentos burocráticos e regular escalas de salários. Quando era exigida habilidade técnica para resolver problemas societários ou estimular o desenvolvimento econômico, criava-se novos órgãos públicos ou forças-tarefa, que gozavam de “status” especial. Conseqüentemente, os aparelhos e quadros do Estado seguiram um padrão de crescimento por sedimentação de estruturas sobrepostas e diferentes, com padrões decrescentes de eficácia dos serviços públicos nas camadas inferiores ou mais antigas. (MARTINS, 1993)

É no governo de Juscelino Kubitschek (1955-1960) que ocorre o momento áureo de implementação do projeto de desenvolvimento industrial e capitalista no Brasil. O Plano de Metas explicita a direção do esforço estatal no sentido de criar uma infra-estrutura adequada ao pleno desenvolvimento da acumulação capitalista, ainda sob a égide de um Estado intervencionista conforme o modelo Keynesiano de controle ativo. Nesse sentido, os estímulos de infra-estrutura na indústria nacional, os recursos de capital concedidos ao investimento de capital estrangeiro, quer pela via de empréstimos, quer pela forma de implantação de multinacionais (chamada de desnacionalização) e o capital estatal, formaram o tripé que beneficiou o crescimento da economia. (RODRIGUES, 1987)

⁴ Expressão criada em discurso do Senador William, em 1832, nos Estados Unidos que representa o uso da nomeação para cargos públicos para recompensar aqueles que deram apoio ao partido vencedor

O Estado desenvolvimentista nos anos Kubitschek proveu o governo de uma equipe altamente competente de servidores públicos, capazes de projetar e implementar essas metas de desenvolvimento, e ao mesmo tempo, os serviços públicos a cargo da burocracia do dia-a-dia continuaram a apresentar padrões extremamente baixos, mantendo a disparidade de imagem que distinguia a elite burocrática dos baixos escalões da administração pública. (MARTINS, 1993)

A decisão de Juscelino Kubitschek de construir Brasília agravou essa ambigüidade, pois a nova capital produziu quatro conseqüências inevitáveis: os órgãos do governo foram divididos, as comunicações dentro do serviço público foram interrompidas, a moradia para a burocracia absorveu investimentos consideráveis e um pacote de salários compensatórios e benefícios adicionais teve que ser oferecido para estimular os servidores a mudarem-se para o meio do cerrado. Brasília adicionou mais uma camada à administração pública, como uma burocracia quase paralela. Não surpreende o fato de que, ainda hoje, 23,6% dos servidores públicos federais vivam e trabalhem no Rio de Janeiro. (MARTINS, 1993)

Passando para a época do regime militar e para compreensão das medidas adotadas para a reforma do Estado, duas características devem ser consideradas. Uma delas refere-se à cultura política clientelista que distorceu a tentativa feita na década de 30 e nos meados da década de 40, para modernizar a administração pública. De um lado, como o pessoal não qualificado, que geralmente se constituía na demanda dessas práticas clientelistas, era geralmente destacado para fornecer os serviços públicos costumeiros de atendimento à população, esses serviços foram se deteriorando continuamente. A pequena corrupção tornou-se regra geral e fez surgir a profissão próspera do despachante, aquele que conhece os labirintos da burocracia e é capaz de facilitar as coisas para os demandantes de bens e serviços públicos. (MARTINS, 1993)

Por outro lado, à medida que o uso intensivo do aparelho do Estado, para garantir ou negar acesso a empregos e a outros benefícios, tornou-se um bem

político importante, quase todos os partidos políticos – e não apenas o vencedor de eleições – tornaram-se também cada vez mais dependentes do Governo. Em outras palavras, a responsabilidade dos partidos políticos para com seus eleitores vinha de sua capacidade de dar-lhes acesso a emprego no aparelho do Estado e/ou manipular recursos ou subsídios públicos do seu interesse pessoal ou corporativo. (idem, 1993)

Os altos escalões da burocracia que foram preservados em parte dessa tendência, tiveram de enfrentar duas limitações. De um lado, o DASP, estabelecendo regulamentações burocráticas e escalas de salários para os quadros do governo federal. Por outro lado, as mudanças políticas-administrativas periódicas, onde ao assumir suas funções, cada nova administração não apenas recrutava uma nova equipe, mas também via-se tentada a redefinir o cenário institucional na organização interna do Estado. (idem, 1993)

Esses altos escalões do governo federal começaram a desenvolver duas táticas defensivas: ou emancipavam-se dessas limitações, criando ou migrando para órgãos semi-independentes da administração pública (autarquias, fundações, empresas públicas e empresas estatais), ou tornavam-se insubstituíveis nos órgãos governamentais que chefiavam, mantendo para si o monopólio de competência ou da informação nas áreas sob sua jurisdição, transformando esses órgãos em feudos dentro do aparelho estatal. (MARTINS, 1993)

Essas duas características foram reforçadas durante o regime militar (1964-1985), onde os dois primeiros governos aumentaram consideravelmente as despesas do Estado, com 81,5% de aumento com os gastos do pessoal militar. Isso não foi devido a uma redução nos quadros do pessoal civil, mas sim a uma erosão dos salários e devido à migração de pessoal da administração direta (Poder Executivo) para o setor paraestatal. (MARTINS, 1985)

A Reforma de 1967, ou Reforma Desenvolvimentista, conforme definição de Bresser Pereira, realizada por meio do Decreto-Lei nº 200, reconheceu esse fato e

procurou substituir a administração burocrática por uma administração para o desenvolvimento, distinguindo a administração direta da administração indireta e garantindo às autarquias e fundações desse segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão para promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, mediante a delegação de autoridade a esses órgãos para a consecução de muitas das funções e metas do governo. Simplificadamente, a reforma modernizante implicou um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Esta Reforma tem seus antecedentes originados no Governo de João Goulart, quando em 1963, o então nomeado Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, deputado Amaral Peixoto, tinha a incumbência de formular projetos de reforma com o caráter dominante de propor um serviço público profissional, competente e dotado de autonomia, desvinculado das amarras burocráticas para retomar o desenvolvimento econômico do país. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Após o golpe militar de 1964, o governo Castelo Branco encontrou os projetos da Comissão Amaral Peixoto em tramitação no Congresso. Visando elaborar novos projetos foi instituída a COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa, sob a presidência do Ministro do Planejamento Roberto Campos, com a participação dos deputados Gustavo Capanema e Amaral Peixoto e de Hélio Beltrão, com idéias pioneiras no espírito gerencial privado, resultando no documento transformado no Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabeleceu em linhas gerais o disposto abaixo, conforme síntese apresentada por Bresser Pereira (1998, pp. 169-170):

- Cinco princípios fundamentais da reforma: planejamento (voltado para o desenvolvimento econômico-social e a segurança nacional); descentralização (execução das atividades programadas); delegação de competência; coordenação (execução dos planos e programas da administração) e controle;

- O planejamento implicava expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), enquanto a descentralização levava à disseminação dos órgãos dotados de autonomia administrativa (fundações públicas de direito privado criadas pelo Estado) e semi-independentes (autarquias);
- A delegação de competência e a autoridade requeria o fortalecimento e expansão do sistema de mérito, sobre a qual se estabeleciam diversas regras;
- Nas disposições referentes ao pessoal civil foram estabelecidas diretrizes gerais para um novo Plano de Classificação de Cargos;
- Quanto aos ministérios e respectivas áreas de competência, houve o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em dezesseis ministérios.

Contudo, o aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista foi a descentralização para a administração indireta. Por intermédio das fundações, o Estado dava grande autonomia aos serviços sociais e científicos, que passavam a poder contratar empregados celetistas, e com as empresas de economia mista viabilizava-se o projeto de industrialização. De modo geral, a autonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo Decreto-Lei nº 200 se resume em empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água), empresas para desenvolver setores considerados como estratégicos (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.) e empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes). (BRESSER PEREIRA, 1998)

Da edição do Decreto-Lei nº 200 até 1979, a reforma administrativa foi conduzida, em conjunto, pela SEMOR (Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), subordinada à SEPLAN (Secretaria de Planejamento da Presidência

da República) e pelo DASP⁵ (somente na área de recursos humanos). A atuação do DASP nessa fase, sempre preso aos princípios da Reforma Burocrática, esteve voltada para a elaboração, aprovação e implementação de um novo Plano de Classificação de Cargos, que não logrou revigorar o sistema de mérito e de carreiras, cujo conceito esteve cingido aos escalões inferiores da estrutura de cargos, sem alcançar a gerência de nível médio nem os cargos de direção superior, preenchidos a critério da Presidência da República. A partir de 1979, os esforços da Reforma se concentraram nos programas de desburocratização e desestatização, através do Ministério de Desburocratização no governo Figueiredo. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Entretanto, a fraca institucionalização, por parte do Decreto-Lei nº 200, de normas para regulamentar e supervisionar essa expansão da administração indireta trouxeram algumas conseqüências negativas à organização interna do Estado.

Uma delas refere-se ao relacionamento difícil, quando não conflitante, entre as duas esferas (direta e indireta) da administração pública, ocasionada pela ausência de regras institucionais claras para regulamentar os vínculos entre o Poder Executivo do governo e a administração do setor paraestatal e das empresas controladas pelo Estado. De um lado, as empresas estatais do sistema produtivo lutavam por maior autonomia, por se considerarem estranhas no meio da administração pública. Por outro lado, havia a tentativa do Executivo de limitar essas tendências de emancipação. (MARTINS, 1993)

Aparentemente, essas intervenções discricionárias tiveram um efeito opressivo sobre a moral de muitos dos altos executivos dessas empresas, à medida

⁵ O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República que, em janeiro de 1989 [e extinta, sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 [e criada a SAF – Secretaria de Administração Federal da Presidência da República, que entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo FHC, a SAF transforma-se em MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e em 1998 o MARE foi extinto, sendo criado o MOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a SRH – Secretaria de Recursos Humanos/MOG

que eles percebiam que seus esforços – dos quais eles se orgulhavam –, para desenvolver padrões sólidos de administração empresarial, estavam sendo destruídos. É possível supor que episódios como esses justificavam as práticas adotadas pelos administradores de muitas dessas empresas, que se sentiam justificados por apropriar em seu benefício, uma parcela crescente dos resultados das empresas. De qualquer forma, há evidência de que nessa época a remuneração nas principais empresas começou a crescer consideravelmente, ultrapassando os salários praticados pelo setor privado e contrastando com os salários decrescentes da administração direta. (MARTINS, 1993)

Nesse sentido, a segunda grande consequência ocasionada pelo Decreto-Lei nº 200, diz respeito a essa crescente disparidade estabelecida entre a administração indireta e a maioria dos órgãos do Poder Executivo, graças à sua evolução diferente e ao "status" distinto de seus respectivos quadros. Isso é visível em termos de escala de salários, de capacidade de tomar decisões, de capacitação em recursos humanos, e de capacidade em implementar políticas ou produzir bens. Enquanto o setor paraestatal floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população (saúde, educação, assistência social e segurança pública), que estavam a cargo da administração direta, continuaram a deteriorar, surgindo dois tipos de servidores sociologicamente diferentes. De um lado, o burocrata mal pago, de baixa qualificação da administração direta; de outro lado, o executivo público da administração indireta, muitas vezes mais competente, com uma cultura gerencial, quando não tipicamente empresarial. (MARTINS, 1993)

Isso é mais do que estratificação horizontal normal dentro de qualquer administração pública. No caso brasileiro, essa tendência produziu uma fratura vertical dentro do aparelho do Estado. A diferença entre esses dois universos tornou a sua interface extremamente problemática. Martins (1993) mostra, por exemplo, que a negociação de políticas articuladas entre Ministros de Estado e presidentes de empresas estatais, tornou-se uma tarefa tensa. Outro ponto refere-se à autonomia

adquirida por alguns órgãos, fazendo surgir novas formas de articulação e relacionamento entre a burocracia pública e os interesses privados.

No caso brasileiro isso não é incomum, devido à falta de transparência e de definição de responsabilidades, porém, no regime autoritário, pelo fato da supervisão da sociedade e intermediação política terem sido suprimidas (fechamento do Congresso num primeiro momento e posterior abertura sem voto direto), surgiu um tráfego novo entre os interesses públicos e privados, indo muito além dos limites das práticas convencionais de **lobby**, e assentando os fundamentos do que mais tarde assumiria a forma de corrupção generalizada nos altos escalões do aparelho do Estado. (MARTINS, 1993)

Apesar de todos esses acontecimentos, é preciso dizer que durante o regime militar algumas ilhas de excelência⁶ foram criadas, ou conseguiram sobreviver na administração direta e nas empresas públicas, nas autarquias ou nas fundações. Alguns desses órgãos melhoraram a capacitação de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo e, por último, mas não menos importante, mantiveram vivo o “ethos” do servidor público, tornando-se os alicerces da governabilidade e a sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967. (MARTINS, 1993)

Bresser Pereira (1996) observa que o Decreto-Lei 200 continha aspirações descentralizadoras significativas; preconizava o fortalecimento da administração indireta por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais, como forma de agilizar a atuação do Estado. Entretanto não repensou os mecanismos de controle, enfraquecendo o núcleo central do aparelho estatal, responsável pela formulação das políticas públicas.

⁶ Receita Federal, Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA e IBGE.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição brasileira, Bresser Pereira (1998) destaca que houve um avanço significativo no campo da participação popular e incorporação do valor de cidadania, porém em termos de administração pública ocorreu um retrocesso, gerando atualmente pouca diferença entre as administrações direta e indireta, do ponto de vista dos graus de liberdade.

Bresser Pereira (1998) reforça que no processo de transição democrática, ocorrido nos dois primeiros anos após 1984, os novos dirigentes do país e a sociedade em geral, imaginaria que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição de renda por meio do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários, numa visão ainda do Keynesianismo, em que a burocracia estatal deveria desempenhar um papel estratégico.

Seguindo o curso deste pensamento, Rodrigues (1982) aponta que a idéia fundamental que permeia a ação do Estado brasileiro, na condução do processo econômico e social, é a idéia de desenvolvimento e crescimento, que se traduz de forma diferenciada, acompanhando os percursos históricos do capitalismo, para superar suas crises e equilibrar-se contemporaneamente, mantendo a acumulação em uma nova forma de organização: de desconcentração do poder corporativo de internacionalização do capital e de surgimento do mercado especulativo, sem investimentos produtivos diretos.

Vale considerar que no processo de democratização do país, a reestruturação produtiva integrada à uma nova conformação do Estado, não é fenômeno exclusivo do Brasil, mas sim uma realidade presente e comum à maioria dos países, visto que esta reconfiguração acompanha as transformações econômicas ocorridas nos países de Primeiro Mundo, especialmente na Europa Ocidental, onde o trânsito do Fordismo para um novo regime de acumulação, a crise do Estado do Bem-Estar Social, e a desestabilização da economia mundial desencadeada pela crise do petróleo em 1973, fez com que aumentassem as transações nos mercados

financeiros internacionais, não permitindo espaço para um Estado regulador (Keynesianismo). (RODRIGUES, 1982)

Nesse sentido, a expressão política da ideologia neoliberal ganha terreno a partir dessa crise do padrão de acumulação e do modelo econômico, manifestada a partir da década de 70 pela recessão, baixas taxas de crescimento e altas inflacionárias, onde se propõe um sistema de desregulamentação caracterizado pelo rompimento com o poder dos sindicatos e com os gastos sociais, disciplina orçamentária, controlando o dinheiro para garantir estabilidade monetária, reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos, reduzindo impostos sobre os rendimentos mais altos e o afastamento do Estado do cenário de intervenção econômica, que havia “*deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado*” (ANDERSON, 1995, p.10), sendo o próprio mercado o novo elemento regulador.

No Brasil, apesar da visão ainda desenvolvimentista e nacionalista, todo o processo de redemocratização iniciado pela escolha indireta de Tancredo Neves, pelo colégio eleitoral, passando pelo governo Sarney até o governo Collor, é marcado pelo grande momento político de restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República e a promulgação da Constituição de 1988, até o anúncio do plano para a modernidade econômica, incorporando o discurso neoliberal de livre mercado, fim dos subsídios, redução do papel do Estado e amplo programa de privatizações.

Nesse cenário político-econômico, que se inicia em 1985 com a restauração do regime democrático, Martins (1993) aponta três acontecimentos principais irão marcar a organização dos aparelhos do Estado e irão influenciar o desempenho da administração pública, sem se apresentarem como seqüência cronológica de eventos, e sim conforme uma distinção analítica, uma vez que esses desenvolvimentos se sobrepõem.

Em primeiro lugar temos as decisões tomadas pelos governos civis de redesenhar sucessivamente os altos escalões da administração pública; em segundo lugar, as disposições que dizem respeito às estruturas do Estado e ao seu pessoal, instituídas pela nova Constituição de 1988; e em terceiro lugar, os níveis atingidos pela corrupção no país.

Durante os três governos civis que se seguiram ao regime militar, a organização e as estruturas dos altos escalões da administração pública foram modificadas. Novos ministérios, secretarias e órgãos de alto nível do Poder Executivo eram criados apenas para serem extintos meses depois, ou fundidos com outros, ou recriados sob um nome diferente, ou designados para desempenhar outras tarefas. O Governo Collor foi especialmente destrutivo, pela desorganização imposta às estruturas do governo federal, que abriu o caminho para a corrupção de alto nível, e pela desmoralização da burocracia pública. (MARTINS, 1993)

Uma boa ilustração dessas mudanças é dada pela trajetória do órgão teoricamente responsável pela reforma da administração pública. Após assumir o governo, o vice-presidente Sarney executou os planos de governo herdados de Tancredo Neves. Esses planos tinham como objetivo acomodar no governo a ampla e heterogênea coalizão política que Tancredo costurou para garantir a transição do regime militar para o governo civil. A solução encontrada foi a de criar tantos ministérios ou secretarias quantos fossem necessários para satisfazer os diferentes partidos políticos que formaram a coalizão. Entre estes novos ministérios estava o Ministério da Desburocratização. (DINIZ, 1999)

Em 1986, esse órgão foi rebatizado por Sarney como Ministério da Administração. Ele absorveu as funções do DASP e designou uma comissão de alto nível para a reforma administrativa, sem produzir, entretanto, resultados. Meses depois, este ministério foi por sua vez extinto e substituído pela Secretaria de Administração Pública (SEDAP), ligada diretamente à Presidência da República. De 1989 a 1990, esta secretaria foi realocada para a jurisdição da Secretaria do

Planejamento e dividida em duas subsecretarias – Recursos Humanos e Modernização Institucional. Em 1990, foi novamente fundida em um único órgão, sob o nome de Secretaria de Administração Federal (SAF) e voltou a colocar-se sob a Presidência da República até 1992. No início de 1992, passou a ser vinculada ao Ministério do Trabalho. Mas, em final de 1992, retornava novamente ao comando direto da Presidência da República. (DINIZ, 1999)

O segundo desenvolvimento a ser considerado diz respeito à Constituição de 1988. As estruturas do Estado, a administração pública e os seus quadros são regulamentados através de mais de 20 artigos e inúmeros parágrafos. A princípio, a maioria dessas disposições não deveriam ser assunto de regulamentação constitucional, mas objeto de legislação ordinária. Martins (1993) ressalta que o fato dos legisladores brasileiros terem revelado uma vontade quase compulsiva para inserir na Constituição um grande leque de assuntos, deve ser entendido à luz da cultura política e do sistema de partidos políticos do Brasil, pois com o número de partidos criados, após o fim do regime autoritário, sua heterogeneidade interna e indisciplina partidária, tornou extremamente difícil qualquer maioria estável na Assembléia Constituinte.

Como consequência, somente podiam ser formadas coalizões e maiorias voláteis, cuja composição era baseada em intensas negociações pessoais entre os congressistas que iam além das filiações partidárias ou linhas ideológicas. Inscrever alguma coisa na Constituição – que só pode ser alterada mediante procedimentos especiais – tornou-se uma garantia contra humores instáveis e maiorias políticas mutáveis. Isso explica o porquê dos constituintes seguirem padrões contraditórios com respeito à reforma da estrutura do Estado e da administração pública.

Os padrões mencionados podem ser exemplificados pelas empresas públicas, estatais, autarquias e fundações somente serem criadas através de lei específica; a criação de subsidiárias dessas entidades deveriam ser aprovadas previamente pelo Congresso (Artigo 37, XIX e XX). Outros exemplos referem-se ao

Artigo 39, onde o critério de regras e hierarquias passou a ser igual para todos (Regime Jurídico Único) - buscando eliminar diferenças entre os três níveis do governo e entre a administração direta e o setor paraestatal -; a reestruturação dos ministérios, secretarias e outros órgãos da administração pública que também passariam à aprovação prévia do Congresso (Artigo 48, XI); e por fim, o ingresso no serviço público restrito aos aprovados através de concurso, baseado em critérios profissionais (Artigo 37, II), com exceção os designados para funções temporárias de cargos de confiança, nos altos escalões do governo. (MARTINS, 1993)

Uma medida que foi contornada, com relação à estrutura do Executivo que não poderia ser modificada, foi a do uso de medidas provisórias do Presidente da República (Artigo 62), extremamente utilizadas pelos governos Sarney e Collor - com recorde no governo FHC -, que uma vez tomadas, produzem o efeito imediatamente desejado, bastando serem republicados a cada 30 dias até efetivamente serem aprovadas no Congresso. É o Executivo legislando e atuando, ao mesmo tempo, conforme seus interesses governamentais.

Já Diniz (1999) aponta que outro ponto controverso, que contribuiu para dificultar a reforma da administração pública e a adoção dos gastos do governo com pessoal, foi a instituição do princípio de isonomia, que no âmbito da administração pública é compreendida como pagamento igual por tarefas ou funções iguais. Contudo, a Constituição Federal introduziu esse princípio como válido entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com respeito a cargos com atribuições iguais ou semelhantes (Artigo 39, § 1º).

Nessa perspectiva, Bresser Pereira (1998) diz que com a instauração do Regime Jurídico Único (Lei nº 8112/90) “para todos os servidores públicos civis da administração pública direta, das autarquias e fundações, tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais” (pp. 175-176) criou

dificuldades na definição de equivalências e planos de carreira, e na introdução de critérios de produtividade.

Bresser Pereira (1998) ainda ressalta que os constituintes por um lado mantiveram-se extremamente rígidos, quando mantêm a estabilidade, “ignorando que este instituto fora criado para defender o Estado, não os seus funcionários” (p. 176)), e inviabilizam que uma parte das novas vagas para concurso público fosse aberta para funcionários já existentes; por outro lado, permitiram que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados, como por exemplo, o estabelecimento de um sistema de aposentadoria integral sem nenhuma relação direta com o tempo de serviço prestado ao Estado, e a permissão da passagem de 400 mil funcionários celetistas ao Regime Jurídico Único, sob alegação da aplicação do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.⁷

Esses privilégios, conforme diz Bresser Pereira (1998) representam um certo “tributo pago ao patrimonialismo, ainda presente na sociedade brasileira, e uma conseqüência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática” (p. 176). Nesse sentido, a maioria das disposições propostas para reformar a estrutura do Estado, se tornou inócua mediante interesses corporativos que não deveriam ser afetados. Assim, o arranjo político entre clientelismo e modernização se manteve, embora às custas da eficiência global da administração pública.

O fato de o clientelismo estar profundamente arraigado em uma dada cultura política é uma referência histórica importante para compreender a sua difusão e a predisposição da sociedade de aceitá-la como uma prática comum. Entretanto, isso não é suficiente para explicar a sua persistência como padrão político. (Projeto ENAP/PNUD/CEDEC-BRA, 1993)

⁷ O artigo 19 do ADCT reza que os servidores civis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, da administração direta, autárquica e fundacional, em exercício há pelo menos 5 anos continuados, na data da promulgação da Constituição, e que não tenham sido admitidos mediante concurso público, sejam considerados estáveis.

Embora o populismo e o clientelismo sejam fenômenos distintos, é difícil dissociar um do outro. A intermediação populista entre estruturas rígidas de poder ou sistemas arraigados de privilégios, e as camadas inferiores da sociedade, não poderia ser executada sem fazer das práticas clientelistas o seu principal modo de operação. Três circunstâncias combinadas contribuíram para essa estreita associação entre populismo e clientelismo. (idem, 1993)

A primeira trata da representação de interesses bem organizada e independente do Estado, exclusiva à camada social superior. Tendo em mente os enormes desequilíbrios sociais e econômicos da sociedade brasileira, não é difícil compreender por que a representação política e a legitimação do poder, dependia em grande parte da manipulação dos símbolos nacionais e da existência de partidos políticos que atendessem a todos os gostos. (idem, 1993)

A segunda diz respeito a urbanização no Brasil, que sempre precedeu à industrialização. Mesmo quando o desenvolvimento econômico e a industrialização se aceleraram, a criação de empregos quase nunca acompanhou o crescimento demográfico. Isso estimulou uma competição cruel por “um lugar ao sol” – o que significava, na tradição política histórica, estar sob o guarda-chuva do Estado. (idem, 1993)

A terceira refere-se ao grande número de regulamentações das atividades econômicas e benefícios sociais oferecidos pelo Estado, que deram algum poder político, ou posição social, àqueles que ocupavam cargos públicos intermediários, tornando essas ocupações especialmente atraentes. (idem, 1993)

Atualmente, este cenário social e político está atravessando mudanças importantes, modificando também a natureza da intermediação política, as práticas populistas-clientelistas e as atitudes com respeito ao Estado.

A enorme expansão da economia informal nos principais centros urbanos, junto à erosão salarial do setor público, atenuou a demanda pelo emprego público, exceto nas regiões mais pobres, onde os gastos com pessoal ainda são elevados

(Diniz, 1999) O clientelismo adaptou-se a essas mudanças, e conseguiu sobreviver, demonstrando que a mentalidade populista-clientelista foi mantida intacta; prova disso é demonstrada pela prática persistente de programar gastos sem identificar as fontes de receita, independentemente da atual crise fiscal do Estado.

O Brasil não é certamente o único caso de mau uso do poder ou da influência para ganho pessoal, e a corrupção sempre existiu no país. Entretanto, na atual situação, não se está mais tratando de casos tradicionais de favoritismo, nepotismo, suborno ou corrupção ocasional de uma cultura política não-cívica. O fato de que agora se enfrenta a corrupção em larga escala, mostra que a corrupção tornou-se um fenômeno sistêmico.

Vários fatores podem ter colaborado para ocasionar o avanço e aumento da corrupção no país; um deles se reporta às estratégias de desregulamentação da economia mundial e as ações neoliberais, centradas no objetivo de garantir o ingresso de capitais externos, para fechar as contas do balanço de pagamento. (TAVARES, 1999)

O argumento apresentado por Tavares (1999) com respeito ao conjunto de ações da política neoliberal e seu decorrente favorecimento à corrupção, é incisiva quando afirma que o Brasil teria condições de se posicionar segundo critérios antineoliberais, mas optou por uma adesão pura e simples aos ditames do capital financeiro externo.

Tavares (1999) diz ainda que o governo brasileiro do Presidente Fernando Henrique Cardoso, vem criando uma “câmara de compensação” (p. 23) através de ganhos especulativos propiciados por uma taxa de juros acima da internacional; negócios bancados pelo dinheiro público, como no caso das privatizações e dos incentivos creditícios e fiscais concedidos às montadoras multinacionais; e utilização do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pelo BNDES, para financiamento de empreendimentos corporativos privados. Resumindo, pela transferência de ativos e

empresas públicas para o controle privado, favorecendo interesses empresariais e setores da própria burocracia governamental.

Internamente os reflexos das políticas neoliberais são percebidos pela destruição de referências éticas em uma sociedade estimulada a ser altamente competitiva sob um capitalismo selvagem e que, ao mesmo tempo, experimenta frustração resultante de uma longa tradição de impunidade, da persistência de uma distribuição perversa de renda, da percepção de que a mobilidade social para cima agora encontra-se bloqueada, da experiência diária de que os salários estão sendo corroídos e das mensagens expostas pelos meios de comunicação, de um consumismo desenfreado de luxo. Conforme Martins (1993) afirma, as classes alta e média se tornam vulneráveis e são estimuladas à corrupção, bem como as classes baixas e pouco educadas são condenadas ao comércio de drogas e ao banditismo.

De forma geral, pensar na reforma do Estado requer a observação de dois conjuntos de fatores: primeiro internamente de equipar os aparelhos do Estado para detectar formas modernas de corrupção e analisar os gastos públicos, rearticulando as estruturas do Estado para recuperação da administração pública hoje desmoralizada pela burocracia, pela perda do “ethos” do servidor público, pela erosão dos salários e pela certeza da impunidade propiciada pela fragilidade dos controles internos e externos exercido pelos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); segundo, dado o dismantelamento a que foi conduzida a maioria dos serviços públicos, deve-se pensar num conjunto de objetivos, a longo prazo, que possam guiar as prioridades de investimento, capaz de romper o atual pacto de poder e sua dependência externa.

No próximo capítulo, a questão da Reforma Gerencial proposta no governo FHC será discutida e analisada, considerando que seus pressupostos entretencem o discurso de estabilização político-econômica, e proclamam as bases conceituais de uma nova visão da administração pública, quando na verdade uma série de medidas de desregulamentação do Estado e de privatização foi tomada, sem

responsabilidade política e sem diretrizes capazes de eliminar as causas imediatas de corrupção, de modo a restituir a confiança da sociedade nas instituições públicas. (Diniz, 1999)

3.2 REFORMA GERENCIAL E O NOVO PAPEL DO ESTADO

A transição do Estado brasileiro ao novo modelo político (neoliberalismo), e da economia à acumulação flexível, deve ser compreendida não só pelos interesses de grupos transnacionais que pretendiam criar, no Brasil, condição de ampliação do mercado, pela instalação de empresas nos nossos complexos industriais, e pelo controle (ou arrendamento) de empresas públicas que “precisavam” ser privatizadas, como também pela “preocupação” dos organismos multilaterais – como o FMI e o BIRD/Banco Mundial – através de alguns eixos norteadores ditados pelo **Consenso de Washington**, já apresentado no primeiro capítulo.

Todo esse processo de liberação econômica – iniciado no Brasil a partir de 1990 –, além de enfatizar o papel do mercado na alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado, prevê a integração da economia brasileira à economia mundial, através de medidas que objetivam a reforma administrativa, redefinindo o Estado perante o mundo globalizado.

A eleição do novo Presidente da República, em 1995 – Fernando Henrique Cardoso – veio estabelecer um amplo programa de ações para a Reforma do Aparelho do Estado, justificado pelo processo de globalização e pela crise do Estado, definida pelo Ministro Bresser Pereira como: crise fiscal, crise do modo de intervenção da economia e das políticas sociais, e crise do aparelho do Estado, pela ocorrência do clientelismo e enrijecimento burocrático. Assim, a reforma do Estado se tornaria imprescindível, para superação também da crise econômica, responsável pelo fenômeno da hiperinflação. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Para a reforma do aparelho do Estado surge a proposta do modelo gerencial, objetivando diretamente a reconstrução da poupança pública e a reforma da previdência social, através de estratégias de gestão e da utilização de organizações públicas não-estatais para executar os serviços até então desempenhados pelo Estado. Divide-se em duas metas: a obtenção de flexibilização e radical descentralização. Para tanto, busca-se suporte em qualificações até então intrínsecas ao setor privado, como experiência e agilidade, pela intenção de se implantar uma forma de organização administrativa apoiada nas denominadas “organizações sociais”, para delimitação da área de atuação do Estado. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Por esse motivo, considerando que o processo de reforma provoca mudanças substantivas na estrutura organizacional legal, Bresser Pereira (1998) compreende a Reforma Gerencial como uma reforma institucional, sendo estabelecida pela criação de um novo Ministério, denominado MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, e pela instalação de uma Câmara da Reforma do Estado⁸ - instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma – que, em outubro de 1995, aprovou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Este Plano representou a sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas apontados na administração pública brasileira, caracterizados pela dimensão cultural, baseada na mudança de valores burocráticos para os gerenciais, e no sepultamento definitivo de práticas patrimonialistas, e da dimensão-gestão, que pretende assegurar ganhos de eficiência no aparelho do Estado e aumento na qualidade dos serviços prestados à sociedade. A implantação do

⁸ Presidente Clóvis Carvalho – Ministro Chefe da Casa Civil e Membros Luiz Carlos Bresser Pereira – Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Paulo Paiva – Ministro do Trabalho, Pedro Malan – Ministro da Fazenda, José Serra – Ministro do Planejamento e Orçamento, General Benedito Onofre Bezerra Leonel – Ministro Chefe do Estado Maior das Forças Armadas

modelo de administração pública gerencial, de acordo com Bresser Pereira (1998) apóia-se nos seguintes princípios:

- **Focalização da ação do Estado no cidadão**, visando a qualidade da prestação do serviço público na perspectiva de quem o usa;
- **Reorientação dos mecanismos de controle para resultados**, o que significa evoluir de uma lógica baseada tão somente no controle da legalidade e do cumprimento do rito burocrático para uma nova abordagem centrada no alcance de objetivos;
- **Flexibilidade administrativa**, outorgando autonomia para o alcance dos resultados, exigindo a delimitação dos espaços de atuação da máquina pública, a partir do fortalecimento dos papéis de formulação de políticas e regulação, já que o grau de flexibilidade depende da natureza da atividade a ser exercida;
- **Controle social**, desenhando mecanismos de prestação social de contas e avaliação de desempenho próximos da ação;
- **Valorização do servidor**, estimulando sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético, visando o resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho.

A decisão de se adotar critérios de excelência como estratégica gerencial, pode ser observada na transcrição abaixo.

“A administração pública gerencial inspira-se na administração das empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – Por meios políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o

lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando o interesse público com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995)

Para implementar a administração pública gerencial foi necessária a proposição de um modelo conceitual que melhor explicasse o funcionamento do aparelho do Estado, definindo as atividades que executa para delimitar sua área de atuação.

Nesse sentido, encontramos em Bresser Pereira (1998), a divisão proposta na reforma de três tipos de atividades: as atividades exclusivas, os serviços sociais e científicos não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Nas atividades exclusivas distingue-se o núcleo estratégico e as agências descentralizadas. Os serviços sociais e científicos terão propriedade pública não-estatal, e a instituição típica será a organização social. Às empresas estatais somente resta a privatização, obedecendo à estratégia administrativa de buscar

maior efetividade e eficiência de gestão pelo processo de desconcentração ou delegação de autoridade, conforme aponta o quadro a seguir.

FORMAS DE PROPRIEDADE E ADMINISTRAÇÃO E INSTITUIÇÕES

		FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
		Estatal	Pública não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
EXCLUSIVAS DO ESTADO	NUCLEO ESTRATÉGICO Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	○				○	Secretarias Formuladoras de Políticas Públicas Contrato de Gestão
	UNIDADES DESCENTRALIZADAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Área Social e Científica, Seguridade Social	○				○	Agências Executivas e Reguladoras
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Escolas, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização →	○			○	Organizações Sociais
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização →	○		○	Empresas Privadas

FONTE MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995), Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Nesse redesenho institucional proposto, temos os quatro setores bem definidos:

- **Núcleo estratégico:** entendido como o setor do Estado que edita leis, fórmulas políticas e busca assegurar o seu cumprimento. É representado pelo Legislativo, Judiciário e, no Executivo, pela cúpula que decide sobre a formulação de políticas;
- **Unidades descentralizadas:** são aquelas atividades indelegáveis para cujo exercício é necessário o uso do poder de Estado, como por exemplo, a polícia, as forças armadas, a fiscalização, a regulamentação e os

órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (fomentos) como o Sistema Único de Saúde (SUS), o sistema de auxílio-desemprego, e outros;

- **Serviços não exclusivos:** são aqueles relativos à prestação de serviços de alta relevância ou os que envolvem economias externas e não podem ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Além disso, a prestação desses serviços não implica a utilização do poder do Estado, e são, por exemplo as universidades e escolas federais, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus;
- **Produção de bens e serviços para o mercado:** representado pelo setor de infra-estrutura, onde atuam as estatais, apresentando tendência de privatização.

Ferreira (1996) diz que essa classificação baseia-se em três aspectos considerados como fundamentais para reestruturação do Estado. O primeiro refere-se à forma de administração mais adequada para cada um dos setores mencionados. Para o núcleo estratégico, por suas características mais estáveis ligadas às condições adequadas para a formulação de políticas, o modelo burocrático com avanços na direção do modelo gerencial parece ser a forma mais recomendada. A idéia de carreiras, concursos públicos mais rígidos e estabilidade do servidor parece adequada à realidade e dinâmica do setor. Já para os demais, recomenda-se a utilização do modelo de administração pública gerencial.

O segundo está relacionado à forma de propriedade mais adequada para a realização eficaz dos objetivos de cada setor, se limitando a dois extremos: privada ou estatal. Quanto ao núcleo estratégico e o setor de atividades exclusivas, a propriedade deve ser estatal, enquanto que, para o setor de produção para o mercado, a tendência natural é a da propriedade privada. Já para o setor de serviços não-exclusivos, sugere-se um terceiro setor: a esfera pública não-estatal, composta

do serviço público, sem fins lucrativos, mas que não pertencem ao aparelho do Estado, com o que se inscrevem na esfera privada.

O terceiro está orientado para o escopo institucional mais adequado, tendo em vista o modelo conceitual proposto. Assim, para o núcleo estratégico mantém-se a estrutura similar ao que se denomina administração direta. Para o setor de atividades exclusivas e descentralizadas, o modelo institucional é o de agências executivas, que representam um esforço de recuperação dos conceitos de autarquia e fundação, devidamente ajustados à nova realidade do controle por resultado. Para o setor de serviços não-exclusivos o modelo é o das Organizações Sociais, que são entidades públicas não-estatais que têm autorização do parlamento para participar do orçamento público. Finalmente, para o setor de produção para o mercado a alternativa institucional mais adequada é a de empresa privada.

Em todos os casos, Agências, Organizações Sociais ou Empresas, a relação com o núcleo estratégico será formalizada por meio de contratos de gestão a partir do estabelecimento de compromissos com resultados e da necessária contrapartida de recursos e autonomia.

Nos termos do Plano Diretor, Bresser Pereira (1998) apresenta, dentro das atividades exclusivas do Estado, dois tipos de Agências, em princípio autarquias, que foram dotadas de uma autonomia especial quando qualificadas como **executivas** ou como **reguladoras**⁹. Estas últimas são responsáveis por atividades de regulamentação e regulação de mercados e preços de serviços públicos monopolistas, competindo cumprir com políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, sem estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico; seus dirigentes são detentores de mandato e têm sua indicação aprovada pelo Congresso Nacional. As agências executivas têm o caráter de separar as atividades de prestação de serviços realizadas no âmbito das secretarias

⁹ Exemplos de Agências Reguladoras: Banco Central, CADE-Conselho Administrativo de Defesa Econômica; ANP-Agência Nacional do Petróleo; ANATEL-Agência Nacional de Telecomunicações, ANEEL-Agência Nacional de Energia Elétrica.

de um ministério, para que o núcleo estratégico tenha melhores condições de se dedicar às atividades precípuas de formulação e avaliação de diretrizes e políticas públicas, bem como de acompanhamento das unidades descentralizadas sob sua supervisão.

A criação das Organizações Sociais foi o tema que causou mais polêmica, por visar a transformação dos serviços sociais e científicos em entidades públicas não-estatais, mas de natureza privada, através do lançamento do programa de “publicização”, que representa a transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal (organizações sociais), constituindo “uma alternativa ao estatismo, que pretende tudo realizar diretamente pelo Estado, e a privatização, pela qual se pretende tudo reduzir à lógica do mercado e do lucro privado”. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 246)

As Organizações Sociais devem ter receita própria, sendo representadas na União pelas universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. Todo o processo de “publicização” (setor público não-estatal) será encaminhado de forma a não serem as organizações submetidas às restrições do controle direto do Estado, como ocorreu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, com o advento e extensão do Regime Jurídico Único aos seus funcionários.

Segundo afirma (BRESSER PEREIRA, 1998, p.247):

As novas entidades não-estatais receberão por cessão precária, os bens da entidade estatal extinta. Os atuais servidores da entidade integrarão quadro em extinção no ministério supervisor e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento será global; a contratação dos novos funcionários será realizada pelo regime de Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito

por meio de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

A reforma do Estado, conforme afirma Ferreira (1996), requer, para o seu pleno desenvolvimento a construção de uma estratégia que permita enfrentar conflitos e ambigüidades, para criar as condições que garantam a irreversibilidade dos processos de mudança. Essas condições implicam, na verdade, em realizar a reforma a partir de três dimensões estratégicas básicas:

- a dimensão institucional-legal, que tem por objetivo o aperfeiçoamento de todo o sistema jurídico-legal vigente que represente obstáculos à implementação do modelo de administração pública gerencial; isto implica na necessidade de operacionalizar alterações de ordem constitucional na legislação corrente, nas normas e procedimentos em geral;
- a dimensão cultural, que visa substituir a cultura burocrática dominante pela gerencial;
- a dimensão da gestão, onde se processa e se implementa a reforma.

A dimensão da gestão consiste na introdução de novos princípios e técnicas de administração voltados para a melhoria do desempenho das instituições públicas. Isto pressupõe dois movimentos centrais de modernização: o primeiro, a partir da implantação de um programa de qualidade e participação, inclui a reestruturação estratégica, o estabelecimento de compromissos de resultado e o desenvolvimento de recursos humanos; e o segundo, numa perspectiva mais localizada, a partir da seleção de unidades-piloto de experimentação, tem por objetivo transformar as atuais organizações dos setores de atividade exclusivas e não-exclusivas de Estado respectivamente em Agência Executivas e Organizações Sociais, incluindo a reestruturação e capacitação necessária para a assinatura de contratos de gestão.

Ferreira (1996) analisa ainda os impactos do modelo de administração pública gerencial, pela tendência de concentração dos papéis e formas de atuação do Estado.

A tendência de concentração das ações do Estado nas funções típicas, visa suprir com qualidade as demandas sociais básicas. A outra tendência diz respeito à maneira tradicional de atuação do Estado, que passa de um papel executor do atendimento das demandas sociais para o de promotor.

Este enfoque também é apontado por Bresser Pereira (1996) quando indica que as reformas empreendidas no contexto internacional, não se voltaram simplesmente para a melhora da capacidade de garantia da prestação dos serviços.

Segundo Bresser Pereira (1996), o importante é expandir o espaço público não-estatal e fortalecer o aparelho do Estado como formulador e regulador das políticas públicas, mediante sistemas de apoio à gestão pública como o planejamento governamental, orçamento, gestão financeira, modernização administrativa e gestão de pessoal.

Como os recursos estão cada vez mais escassos, atualmente administra-se através de cortes orçamentários lineares para atender o emergencial, sem que haja responsabilidade do administrador público no resultado final, pois sua falta de autonomia – o administrador público não pode contratar, promover, demitir, comprar e gerir as finanças – faz com que sua ação se volte sobre o dia-a-dia, sem uma estratégia de planejamento sobre o futuro. (BRESSER PEREIRA, 1996)

Para reverter essa situação e reconstruir a capacidade de atuação do Estado, Ferreira (1996) reforça a necessidade da reforma pela delimitação clara e objetiva do novo papel do Estado e sua função, através:

- do resgate da cultura de planejamento;
- da evolução de um orçamento como instrumento gerencial, vinculado ao planejamento, de forma flexível para permitir a viabilização do controle social (proposta de orçamento participativo);

- da evolução de um orçamento como instrumento gerencial, vinculado ao planejamento, de forma flexível para permitir a viabilização do controle social (proposta de orçamento participativo);
- da concepção de uma nova sistemática de gestão financeira que assegure a disponibilidade de recursos coerente com os compromissos de resultados;
- da construção de uma consciência de custos na administração pública que permita avançar na busca de eficiência;
- da modernização das estruturas organizacionais, tornando-as flexíveis, descentralizadas e horizontais, reduzindo níveis hierárquicos;
- do controle;
- e da construção de uma política de recursos humanos que assegure e delimite o espaço do novo servidor público.

Todos os aspectos estabelecidos na estratégia para a reforma da administração pública brasileira, integram-se no conjunto de formulações propostas no governo de Fernando Henrique Cardoso para a Reforma do Estado, culminando no fator decisivo de implementação dos processos de transformação organizacional: o desenvolvimento de pessoal.

Bresser Pereira (1998) ressalta que a proposta central da nova política de recursos humanos deve dotar o administrador público de competência gerencial, semelhante ao gerente privado, devendo “ser capaz de trabalhar e tomar decisões em um quadro no qual não apenas os dados da realidade externa mudam rápida e permanentemente, mas também no qual o desenvolvimento tecnológico e as novas formas de gestão estão surgindo a todo instante”. (página 269)

É interessante observar que a exigência de uma nova gerência e liderança dos administradores públicos e do aumento do poder de decisão das equipes e indivíduos que compõem o quadro de servidores de nível superior do Governo Federal, é apresentada não somente no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do

Estado (1995), mas também pelo Relatório para o Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial – 1997, como estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública.

Capacitação dos servidores e melhoria de seu desempenho podem proceder modificações no desenvolvimento da reforma institucional das organizações públicas, atendendo às premissas da reestruturação econômica predominantes no capitalismo avançado, compatíveis com o modelo neoliberal.

Justifica-se os esforços empreendidos no sentido de obter melhores quadros de pessoal, que atendam ao apelo neoliberal de reduzir os gastos públicos, na diminuição e afastamento do Estado no fornecimento de serviços sociais – e sua subsequente transferência ao setor privado -, bem como de atender aos aclamados modelos gerenciais de trabalho (também do setor privado), que enfocam produtividade e busca constante de resultados.

Segundo Torres (1995), “a noção de privado e as privatizações são glorificadas como parte de um mercado livre, com total confiança na eficiência da competição, onde as atividades do setor público ou estatal são vistas como ineficientes, improdutivas, antieconômicas e como um desperdício social, enquanto o setor privado é visto como eficiente, efetivo, produtivo, podendo responder, por sua natureza menos burocrática, com maior rapidez e presteza às transformações que ocorrem no mundo moderno”. (p. 115-116)

As estratégias de reconstrução do Estado, com mecanismos de desregulamentação para evitar o intervencionismo estatal no mundo dos negócios, fazem parte da formulação proposta de política pública pelo Banco Mundial, objetivando a redução do gasto público, bem como o combate à corrupção e aumento da poupança pública.

Contudo, observando que o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial (1997), é posterior ao Plano de Reforma do Estado, do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995), ressalta-se o pioneirismo do MARE de lançar

uma proposta de reestruturação da administração pública, antecedendo os indicadores apontados pelo Banco Mundial, quanto ao papel e efetividade do Estado, e suas sugestões de reforma governamental.

Vale destacar que os dados selecionados pelo Banco Mundial, que visam o controle das finanças públicas, bem como o aumento da credibilidade, investimento e crescimento, encontram-se descritos no livro “Reinventando o Governo” (1992), de David Osborne e Ted. Gaebler, como também no programa lançado nos Estados Unidos, no início de 1993, pelo então Presidente Bill Clinton, intitulado “National Performance Review”, de onde Bresser Pereira examina e norteia seus estudos, de implementação de uma Reforma Administrativa no Brasil com enfoque Gerencial, de acordo com o quadro internacional e experiências dos países desenvolvidos.

O neoliberalismo, que tem acentuado as desigualdades sociais e gerado uma forte insatisfação trabalhista, ocorrida devido ao aumento de sub-contratação ou trabalho temporário (“trabalhadores flexíveis, ou periféricos”, conforme Harvey, 1993) em detrimento ao trabalho regular (“trabalhadores centrais”, idem), encontrou no discurso proclamado da Reforma Gerencial, a fórmula mágica de fortalecimento do Estado, colocando-o no controle das políticas públicas, com funções regulatórias – onde o mercado não o fez –, como resposta às demandas sociais, para provisão de serviços públicos eficientes, ágeis e de qualidade.

A oposição à administração burocrática deve ser prevista, pois não se concebe a permanência do inchaço, hierarquização, fisiologismo, clientelismo e corrupção, sobretudo diante dos novos termos econômicos mundiais, que pressionam freqüentemente o uso eficiente dos recursos, e novos paradigmas para o funcionamento das organizações públicas.

As políticas neoliberais e as transformações tecnológicas – sobretudo no campo de informação – imprimiram um novo e acelerado do ritmo ao processo de negócios e às formas de trabalho. Assim, a exigência de novos perfis profissionais

para os servidores públicos, passou a convergir com novas formas de capacitação, na busca da reconfiguração do Estado.

Nesse sentido, os capítulos a seguir irão abordar, respectivamente, as propostas de melhoria para a área de recursos humanos, no documento do Banco Mundial e no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, do MARE.

4 A CAPACITAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL

Um conjunto de políticas integra os mecanismos sugeridos no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997, do Banco Mundial, de promoção de força de trabalho mais motivada e capacitada, onde “a seleção e a promoção baseadas no mérito restringem o clientelismo político e atraem e retêm pessoal mais capacitado” (Relatório do Banco Mundial, p. 97)

De forma geral, para garantir a construção de um Estado neoliberal, alguns princípios já foram apontados nos capítulos anteriores:

- corte dos gastos públicos e equilíbrio orçamentário;
- eliminação das regulamentações e controle governamental sobre a atividade econômica;
- abertura das fronteiras às importações e garantia de maior participação da economia nacional no mercado estrangeiro;
- privatização das empresas estatais, em especial do setor de infraestrutura;
- descentralização para os Estados e Municípios das funções de sua legítima competência;
- modernização da gestão pública, principalmente do núcleo burocrático do Estado, requerendo a sua mudança para “núcleo estratégico do Estado” conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado;
- terceirização do setor de serviços ou estabelecimento de parcerias para execução destas atividades.
- promoção de investimentos em treinamento e capacitação da força de trabalho.

Este último princípio representa o paradigma norteador da reformulação do desempenho do Estado e de uma nova visão de esfera pública pelas políticas de ingresso (concurso público) mais seletivo, de remuneração e de plano de carreira.

Conforme o documento supracitado, deve-se adotar uma dupla estratégia para tornar o Estado mais efetivo: primeiro, focalizar as atividades do Estado para ajustá-las à sua capacidade, pois muitos países procuram fazer demais com poucos recursos; segundo, buscar os meios de melhorar a capacidade do Estado mediante revigoração das instituições públicas, com ênfase na capacitação dos servidores públicos e na melhoria de seu desempenho, incluindo também instrumentos capazes de coibir os comportamentos arbitrários e corruptos.

O controle da corrupção é apontado pelo Relatório 1997 como item primordial para a reforma de função pública e a contenção do clientelismo. Somando-se à melhora da remuneração dos servidores públicos, os governos possibilitarão um aumento na eficiência da máquina pública, pelo fato de permitir aos funcionários maiores incentivos para observância às regras.

Outro aspecto identificado no documento do Banco Mundial para fortalecimento de capacidade do Estado, refere-se à promoção da concorrência na função pública, através de um quadro de servidores capazes e motivados a formular políticas, seja para prestar serviços ou administrar contratos. Para tanto, propõe-se incentivar a concorrência interna mediante a combinação dos mecanismos de:

- seleção de pessoal baseado no mérito e não no favoritismo, para os quadros de gerência, consultoria, direção, coordenação e chefia;
- promoção interna de mérito;
- remuneração adequada.

Os aspectos de seleção e promoção pelo mérito ajudam na escolha de pessoa de alta qualidade, conferem prestígio aos cargos da função pública e contribuem para motivar o bom desempenho.

Um dado interessante apontado no Relatório do Banco Mundial, diz respeito aos dois tipos de sistema de seleção e promoção de pessoal baseados no mérito: o mandarinato e a seleção aberta.

O mandarinato, característico de sistemas como os encontrados na Alemanha, França e Japão, é um sistema hierárquico fechado, com requisitos de admissão altamente competitivos, constituindo uma abordagem mais seletiva de aperfeiçoamento de pessoal, na escassez de recursos humanos qualificados.

Os sistemas de seleção aberta, como os encontrados na Nova Zelândia e nos Estados Unidos, permitem um recrutamento de servidores mais flexível, descentralizado e orientado para o mercado. Confere aos administradores a possibilidade de ajustar os requisitos dos cargos às aptidões disponíveis; incluindo especialidades técnicas difíceis de encontrar, bem como uma certa dificuldade de manutenção dos padrões profissionais e do espírito de equipe.

Quanto à remuneração adequada, ressalta-se que o prestígio do exercício da função pública mediante a seleção e promoção de pessoal por mérito, deixa de tornar-se atraente se a remuneração ficar aquém de do setor privado. Isto se deve ao contraste identificado entre o nível relativamente baixo da remuneração dos servidores de alta categoria, dificultando a retenção de pessoal de qualidade nos escalões hierárquicos mais altos.

Não obstante, o próprio Relatório de 1997 descreve a necessidade de um seqüenciamento cuidadoso neste item de remuneração, na reforma, a fim de atrair aptidões escassas em áreas estratégicas, tendendo a uma redução do funcionalismo a níveis sustentáveis e um redimensionamento do governo a longo prazo, para financiar aumentos substanciais dos salários do pessoal mais qualificado.

É proposto ainda que, para uma gestão e implementação efetiva das reformas, um conjunto de instrumentos técnicos deva ser adotado visando a formulação do espírito de equipe, mediante atração de um núcleo de pessoal de

maior competência, com a correção das distorções salariais que linearmente eram concedidas. Esses instrumentos são: censos no funcionalismo; revisões funcionais; pacotes de indenização; e principalmente a reforma do programa público de pensões, de aposentadoria e de financiamento da saúde para os idosos.

Para este último, que trata das aposentadorias, pensões e atendimento à saúde, o Banco Mundial recomenda a privatização dos serviços e o estabelecimento de entidades reguladoras para fiscalizar os serviços de infra-estrutura. Ademais, o ajustamento das funções do Estado à sua capacidade é reforçado por uma melhor distribuição dos recursos, evitando gastos concentrados no atendimento de hospitais urbanos, clínicas, universidades e transporte.

De modo geral, os arcabouços da reforma são direcionados conforme a capacidade do Estado. Nos países onde esta capacidade é pequena, a provisão e função do Estado devem atender à defesa, lei, ordem, direitos de propriedade – que garantem atrativos aos investimentos estrangeiros – gestão macroeconômica e saúde pública. Os Estados de função intermediária devem ir além, garantindo educação básica, proteção ambiental, seguro social, devendo ainda intervir sobre a regulamentação financeira e serviços públicos. Para os Estados dotados de grande capacidade, as ações podem ser mais ativistas, como promoção de mercados por meio de políticas industriais e financeiras mais ativas. Nos três casos a sustentação de reforma se dará através de um quadro de pessoal mais capacitado.

Segundo documento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Reforma Gerencial) proposta no governo de Fernando Henrique Cardoso, esta política de dotação de um quadro capacitado ao desempenho de novas funções públicas já vem sendo aplicada desde 1995, iniciado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que permitiu somente a realização de concursos públicos para as carreiras que realizam atividades exclusivas do Estado ¹⁰

¹⁰ Já mencionado no capítulo II, dividindo-se num Núcleo estratégico (Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios) e Unidades Descentralizadas (Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da Área Social e Científica, Seguridade Social)

Tanto no Relatório 1997 do Banco Mundial, quanto na proposta de Reforma do Estado do então Ministro Bresser Pereira, a área de recursos humanos tem sido revalorizada, como condição essencial para a formulação de novos arranjos institucionais na reordenação do aparelho do Estado.

O próprio Relatório do Banco Mundial alerta que para implementação e sustentação da reforma, é preciso pensar que o ajuste do Estado e a melhoria de sua capacidade, requer mudanças da cultura profissional dos servidores públicos, para permitir a reorganização do Estado na sua forma institucional de administração.

Evidencia-se então, a proposta de enxugamento dos Estados hiperestendidos, de regulamentação adequada, capaz de influenciar os resultados do mercado para atingir objetivos públicos, e de distinção entre as atividades que podem continuar em mãos do poder público, e aquelas cujo financiamento deve ser público ficando a execução a cargo do setor privado.

Toda essa remodelagem do papel do Estado e a formação de carreiras altamente capacitadas sob a ótica neoliberal, visa melhorar significativamente o desempenho econômico, como estratégia de garantir estabilidade e investimento social, e suposta superação de grandes distorções na distribuição assimétrica de renda.

Nestes termos, o capítulo a seguir abordará a centralidade na agenda da reforma proposta pelo Banco Mundial, a profissionalização dos recursos humanos na esfera pública, de acordo com a interpretação e organização disposta nos documentos que compõem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e ações mediadas pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, no que se refere a recrutamento e seleção, concursos públicos, planos de carreira e estabilidade, política salarial, formação, educação continuada e qualificação.

5 A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA REFORMA GERENCIAL

Na Reforma Gerencial, como já foi explicitado, existe a proposta de aumento da eficiência do Estado através de uma forma mais flexível e descentralizada de administrar recursos humanos, definindo um novo perfil de servidor público, reconhecido como tal somente no Núcleo Estratégico do Estado e nas Unidades Descentralizadas (agências reguladoras e executivas), distintos dos servidores pertencentes aos Serviços não-exclusivos do Estado.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) prioriza o recrutamento, capacitação e adequação da remuneração dos servidores de nível superior que realizam atividades exclusivas, fazendo parte das carreiras típicas de Estado, “relacionadas com formulação, controle e avaliação de políticas públicas, com a fiscalização da execução das leis, a regulação e controle de mercados, com a política, a defesa, a procuradoria ou advocacia pública, a assessoria direta aos parlamentares, a direção dos órgãos do Poder Judiciário” (Bresser Pereira, 1998, p.268). Os demais servidores serão regulados por um novo plano de carreira (celetista), onde as atividades auxiliares ou de apoio deverão ser terceirizadas, e a execução de serviços sociais e científicos “publicizada”.

Para dotar o Estado de um quadro de pessoal capacitado para desempenhar suas novas tarefas e funções, a política de recursos humanos da Administração Pública Federal baseou-se em quatro elementos, adequando competência gerencial e adaptação às mudanças, com a complexidade tecnológica exigida pelos novos modelos organizacionais. (BRESSER PEREIRA, 1998)

O primeiro elemento refere-se a concursos públicos. Desde 1995, as carreiras típicas de Estado têm obtido autorização para realização de concursos públicos anuais, dentro de uma definição de número decrescente de disponibilidades de

vagas, estimando a lotação necessária para cada carreira – trinta avos – conforme a previsão de aposentadoria dos servidores em exercício, as vagas disponíveis de diversas vacâncias, o tempo que o órgão deixou de realizar concurso e até mesmo a criação de carreiras novas, que foram previstas para convergir num quantitativo razoável de necessidade de pessoal.

O segundo trata da remuneração, onde se pretende substituir a política de indexação comumente utilizada, por uma política de salários. Justifica-se a ação do Governo FHC de não realizar nenhum aumento linear de salários e a intenção de quebrar com a isonomia entre os Três Poderes (reforma constitucional). De modo geral, o objetivo da política remuneratória visa diminuir a diferença salarial entre os servidores do setor público e seus equivalentes do setor privado e associar remuneração com desempenho, voltando-se às características gerenciais de resultados.

Com relação às carreiras - terceiro elemento a ser abordado – a proposta visa privilegiar as “carreiras horizontais”, reduzindo o número de carreiras civis de nível intermediário, visto que as de nível auxiliar já foram extintas, e ampliando a de gestores, fiscais, policiais, diplomatas e procuradores, permitindo a criação de novas carreiras dentro do ciclo de gestão, como a de Analistas ou Especialistas, numa direção de uniformização para reajustes de salários, promoção e aposentadoria, bem como a capacitação e acompanhamento do desenvolvimento profissional. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Foram definidas atribuições amplas e comuns nas carreiras, aumentando o campo de atuação de seus integrantes, facilitando o remanejamento de servidores, conforme necessidades do Estado, e viabilizando o controle de gestão, para correção das distorções de excesso de pessoal, em algumas áreas e escassez em outras.

O último componente relevante da política de recursos humanos da Reforma Gerencial refere-se à capacitação, que apresenta como objetivo central o aumento

da competência e da empregabilidade. Este elemento destina-se a todos os servidores públicos e não apenas às carreiras típicas de Estado, com distinção somente dos tipos de cursos: genéricos para diferentes públicos-alvo (gerentes, pessoal de apoio, administradores, analistas, etc.), sendo de competência do MARE a elaboração dos conteúdos; e específicos conforme a área de atuação dos órgãos e dos servidores, caracterizados como cursos de curta duração, e não de complementação de formação, supondo que todos tenham a escolarização mínima de Educação Básica completa ou Ensino Superior completo (requisito exigido em concurso público). (GAETANI, 1998)

Algumas mudanças já ocorreram no sentido de favorecer a implantação da política de capacitação. Uma delas foi a alteração do Artigo 87 da Lei nº 8.112/90 (Regime Jurídico Único) da Licença-Prêmio para Licença para Capacitação (Lei nº 9.527/97), onde o servidor tem direito de 3 (três) meses – após cada quinquênio de efetivo exercício – para participar de curso de atualização profissional, bastando haver correlação com a área de atuação do servidor e o cargo ocupado no serviço público federal. A outra trata da criação da rubrica orçamentária “curso/concurso”, específica para gastos com capacitação pelos órgãos federais.

Essas políticas de capacitação estão atreladas a outras medidas que juntas integram o plano de fortalecimento dos quadros do Estado, incluindo as gratificações associadas ao desempenho dos servidores e a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho.

O fim da estabilidade do servidor público federal – estabilidade esta prevista nos Artigos 21 e 22 da Lei nº 8.112/90 e no Artigo 41 da Constituição Federal -, e a criação de regras para demissão dos servidores, integram o projeto de reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a eficiência da administração pública. Três medidas foram tomadas objetivando corrigir as distorções e os problemas da falta de produtividade e de desprofissionalização dos quadros. (MACHADO E UMBELINO, 1995)

A primeira é a consagração do concurso público como princípio de admissão. A segunda é o estabelecimento de um plano de carreira que contemple as necessidades de uma administração moderna e institua a promoção por critérios de mérito. A terceira trata da política de formação profissional e de reciclagem de pessoal, conjugada com a medida anterior.

Nas discussões referentes ao combate dos gastos públicos, a instituição da estabilidade do servidor traz questões polêmicas. A fixação das remunerações sob um teto constitucional único, e o estabelecimento de padrões de vencimento que considerem peculiaridades, complexidade, responsabilidade e exigências para cada cargo, somada à redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a proibição em quatro anos para a recriação de cargos extintos por servidores demitidos e a proposta de demissão dos servidores não-estáveis, formam o conjunto de políticas formuladas para eliminação de privilégios e redução de custos com pessoal.

Uma medida severa adotada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, refere-se à auditoria da folha de pagamento dos servidores civis do Poder Executivo, por intermédio do SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos. Com a adoção de uma folha de pagamento única, auditada anualmente, o MARE classificou casos ilícitos que oneravam os cofres públicos: “(a) extensão administrativa de vantagens a categorias não previstas na lei original de criação; (b) criação de vantagens pessoais administrativamente, sem amparo legal; (c) criação do efeito cascata em gratificações concedidas por decisões judiciais; (d) concessão de biênios e triênios sem o correspondente tempo de serviço; (e) ingresso de servidores sem concurso público após a Constituição de 1988; (f) efetivação de prestadores de serviço como servidores públicos após a Constituição de 1988; (g) criação de funções e gratificações sem amparo legal; e (i) reintegração de celetistas como estatutários sem amparo legal”. (BRESSER PEREIRA, p.283, 1998)

Na eliminação de privilégios criados no âmbito da Lei do Regime Jurídico Único, 59 artigos foram alterados de um total de 253 artigos originais, e ainda revogados 6 artigos, 13 alíneas, incisos e parágrafos. A prerrogativa adotada foi de corrigir distorções (benesses) contidas no escopo da Lei nº 8112/90, e dessa forma, apoiar a implementação do novo modelo de administração pública e obter economias com as despesas de pessoal. (BRESSER PEREIRA, 1998)

No corte de privilégios, o preceito da estabilidade do servidor público se destaca, porém este não depende simplificada de alteração do Regime Jurídico Único, por estar garantido constitucionalmente.

Conforme Machado e Umbelina (1995), a estabilidade não pode ser interpretada como privilégio, mas deve ser analisada como um instrumento garantidor de excelência da prestação de serviços à sociedade, evitando que a administração pública possa ficar comprometida pelo uso político de suas atividades, refletindo interesses clientelistas e gerando a descontinuidade, a arbitrariedade, bem como a perda da memória técnica. Sobre esse assunto, Gaetani (1998) mostra que a estabilidade dos servidores é recomendada pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, numa relevante distinção entre o trabalho público e o privado.

Tanto a Constituição Federal (Art. 41), quanto a Lei nº 8.112/90, asseguram ao Estado a faculdade de demissão do servidor, como estabelecem seus deveres e proibições, onde o ato de imposição da penalidade menciona a causa da sanção disciplinar. Contudo, é dado ao servidor o direito de ampla defesa, garantindo-lhe a proteção contra demissões arbitrárias.

Por mais que haja associação entre o número de funcionários públicos e os gastos com a folha de pagamento, não se pode afirmar veementemente que a principal causa da ineficiência da máquina burocrática está vinculada ao excesso de funcionários públicos. Deve-se pensar que a modernização da administração pública possa se dar pela realocação dos servidores e de uma revisão de sua distribuição,

do que pelo corte da estabilidade, objetivando a redução do quadro de pessoal. (NASSUNO, 1998)

Na contradição entre o capital e o trabalho, o Estado capitalista deve ser entendido com base nas relações sociais de produção, e conseqüentemente o que se define como estatal, público e privado, constituem-se no movimento dinâmico e em expansão do capital.

Os espaços público e privado são fluidos e relacionados entre si, porém distintos a partir de suas identidades, quando as crises do capitalismo instauram novos modos de conformação do público e do privado para redesenhar as relações entre o Estado e a sociedade civil. Foi assim, na fase do capitalismo monopolista e do Estado do Bem-Estar Social, como também na fase de desregulamentação do capital e de acumulação flexível do Estado de tendência neoliberal.

O que se pode averiguar no discurso da Reforma Gerencial, é que o resgate da competência do servidor somente se dará a partir de quebra da estabilidade, associando o burocratismo existente na organização administrativa do Governo, com um instrumento de direito que garante, na verdade, as condições necessárias para que o bem público seja permanentemente atendido.

Ao contrário do que a reforma propõe, a utilização do dispositivo da estabilidade, representa um importante mecanismo de eficiência da máquina estatal, devido à alta rotatividade dos postos de comando da burocracia (cargos comissionados e de confiança), e à adoção sempre presente de medidas populistas e arbitrárias sobre os servidores.

As diferenças existentes entre as funções desempenhadas pelos funcionários públicos, trazem no seu bojo a discussão polêmica em torno das carreiras consideradas típicas de Estado e aquelas que pertencem ao setor público não-estatal. Tanto a questão da estabilidade defendida restritamente às carreiras típicas de Estado, quanto as propostas de qualificação, apresentam distinções enormes, dada a assimetria das instituições públicas e uma constituição heterogênea, que não

permite ter clareza sobre qual imagem-objetivo de serviço público se pretende perseguir, e dessa forma, qual projeto de modernização se adequa a esta modelagem.

Pode-se comparar que a proposta de valorização e profissionalização de uma elite de servidores públicos, pertencentes ao núcleo estratégico que exercem atividades exclusivas do Estado, ocorreu baseando-se na reestruturação do trabalho, onde na iniciativa privada, a educação dos trabalhadores – organizada no interior do aparelho produtivo – exigiu uma nova base de conhecimentos, para assegurar a competitividade empresarial.

Se com o advento das novas tecnologias e os impactos sobre os processos de trabalho, se constatou a necessidade de uma força de trabalho altamente instruída, formada e qualificada em todos os níveis, no serviço público podemos detectar uma política de recursos humanos voltada a competências gerenciais com enfoque no alinhamento do perfil desejado às questões estratégicas de planejamento, organização, liderança, criatividade, habilidade para trabalho em equipe, comunicação, comprometimento e aptidão para novas aprendizagens (FERREIRA, 1996).

De modo geral, para as carreiras típicas do Estado, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública tem o compromisso de oferecer o Programa Desenvolvimento de Gerentes e Servidores, dentro da missão de atender um núcleo restrito de dirigentes, analistas e gerentes na estratégia de formulação de novos arranjos institucionais, indispensáveis para regeneração do aparato do Estado, incorporando ferramentas afetas à problemática de pessoal do setor privado, objetivando ganhos na produtividade e redução de custos.

Dois cursos ofertados em 2001 – entre outros – merecem destaque por focarem este planejamento; o de “Gestão Pública Empreendedora”, onde 3.018 gerentes de recursos humanos foram atendidos, sendo discutidas as seguintes áreas temáticas: Instrumentos de Gestão, Gerenciamento de Projetos,

Desenvolvimento Gerencial e de Equipes e a Nova Administração Pública. O outro programa “Qualidade no Serviço Público”, contou com 3.701 participantes apresentando os temas: Qualidade e Participação na Administração Pública; Análise e Melhoria de Processos; A Busca da Excelência no Atendimento ao Cidadão; Excelência e Humanização no Atendimento ao Cliente. (GAETANI, 1998)

Observa-se o discurso da Gerência da Qualidade Total, onde se espera e exige que um serviço venha atender às expectativas e necessidades do cliente. Como administrar é um processo regulatório potencializado para a modelagem do processo de produção, verifica-se uma reconfiguração do desenvolvimento profissional, onde a sistematização do treinamento tende a atribuir o “como fazer”, por meio de práticas de gestão em que se planeja, realiza e avalia o próprio trabalho, buscando a materialização de um trabalhador mais habilitado, multifuncional, responsável e cooperativo.

A área de recursos humanos tem sido revalorizada em função da crescente incorporação da ciência e da tecnologia no mundo do trabalho. O advento da economia da informação indica claramente a importância do uso intensivo da mão-de-obra qualificada na reestruturação produtiva, para fazer frente à globalização dos mercados. O declínio do fordismo e o advento da acumulação flexível relativizou o peso e o valor de executivos financeiros, em favor dos profissionais das áreas de produção, marketing e recursos humanos.

Todas essas tendências passaram a se espalhar lentamente no âmbito do setor público e os programas de capacitação orientados para a modernização do Estado, passaram a abranger critérios de análise sobre a competência técnica, qualidade da infraestrutura, senso de missão, capacidade de resposta ao comando do governo ou às aspirações sociais, conexões com o setor produtivo, comportamento estratégico, orientação para resultados, etc.

Nesta abordagem, o Governo Federal criou mecanismo de avaliação por desempenho, bem como incentivos e punições a ela associada, como instrumento

alternativo de se conseguir promoção na carreira, antes obtido mediante prêmio por tempo de serviço ou titulação somente. Os incentivos estariam ligados à percepção de gratificações diferenciadas, calculados com base no resultado da avaliação realizada, e a punição resultaria na demissão do funcionário por insuficiência de desempenho e produtividade. (NASSUNO, 1998)

No caso dos incentivos, em setembro de 2001, foi lançada a Medida Provisória nº 2.229-43 que dispunha sobre a criação, reestruturação e organização das carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo através do Artigo 56, o fim da Gratificação de Atividade Executiva (Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992), e a instituição da Gratificação de Desempenho e Atividade – GDAE, correspondendo a 140% como parte fixa da remuneração (incidindo sobre o vencimento básico) e 60% a título de parcela variável, atribuída conforme o desempenho do servidor.

A citada Medida Provisória e a possível aprovação do Anteprojeto de Lei, de criação de Empregos Públicos para as Instituições Federais de Ensino, com a proposta de alteração do regime de contratação do Regime Jurídico Único para a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, vem implantando paulatinamente o conceito de avaliação por desempenho e a possibilidade de demissão dos servidores.

De acordo com o Plano Diretor da Reforma Gerencial, a política de capacitação e os planos de avaliação garantiriam a superação de qualquer caráter punitivo e arbitrário, pois aumentariam o compromisso dos servidores públicos com a realização de suas atividades, além de assegurarem ampla defesa, no caso de se verificar insuficiência de desempenho, ocorrida mediante procedimento de avaliação periódica.

Contudo, tanto a realidade de organização das diversas esferas da administração pública, quanto o Programa de Capacitação lançado pelo Governo,

não ataca o burocratismo, a falta de comunicação, a infra-estrutura precária e às vezes deficitária, os procedimentos e rotinas que inviabilizam o acompanhamento de ações entre a decisão e a execução, sendo imperativo registrar a incoerência de se exigir a reprodução das políticas de recursos humanos, própria das burocracias privadas.

Com o modelo de Estado o que se propõe é a busca pela reorganização das carreiras e um novo padrão de gestão. Para tanto, o governo lançou o programa “Valorização do Servidor Público”, como forma de “oferecer ao servidor condições para que ele desenvolva suas competências e habilidades, ampliando sua eficiência profissional” (Documento Secretaria de Gestão/MOG). Foram incluídas, entre suas ações, os projetos FORMAR, HABILITAR e VIDA, criados pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O programa “Valorização do Servidor Público” pretende:

- promover o desenvolvimento de gerentes e servidores para prover a administração pública de competências gerenciais e formação de líderes no processo de transformação de gestão pública;
- aprimorar a estrutura de cargos, carreiras e remunerações, para intervir diretamente no desempenho do servidor, oferecendo-lhe incentivos diretos na parcela variável da remuneração e melhor aproveitamento dos recursos humanos;
- melhorar a administração de recursos humanos, fornecendo instrumentos gerenciais para as organizações públicas em todos os níveis do Governo Federal.

Quanto aos objetivos propostos, esbarramos novamente na questão gerencial, onde se idealiza um servidor capaz de ocupar a função operacional e de supervisão em seu trabalho. A intenção orientada pela Reforma Gerencial é de suprir a lacuna entre o conhecimento técnico especializado e o conhecimento que

norteie a implantação de programas e projetos, numa gestão empreendedora. Fundamenta-se na necessidade de reorientar o enfoque da ação pública para os resultados esperados pela sociedade, e não para os processos e procedimentos, como é feito hoje.

Em outras palavras, busca superar as práticas burocráticas que se desenvolveram numa rigidez dogmática – e que compelem o servidor a fazer tudo sempre da mesma forma –, sob um suposto controle do aparelho burocrático.

Contudo, para quebrar esta cultura, o Governo serve-se de vários aparatos para flexibilizar a administração pública. Assim, a reforma da natureza jurídica e institucional da administração indireta – autarquias e fundações – transformando-as em Organizações Sociais, a proposta da celetização e novo plano de carreira para os servidores pertencentes aos Serviços não-exclusivos do Estado (inclui-se as IFES's), a possibilidade de demissão mediante avaliação por desempenho, integram a estratégia criada para implantar mecanismos de controle social e de resultados, sobre o novo setor público não-estatal e seus funcionários.

De forma geral, sem pensar na heterogeneidade das organizações públicas, os projetos que compõem o programa “Valorização do Servidor Público” se adaptam às reformas lançadas sobre o funcionalismo público. O projeto FORMAR visa a elevação do nível de escolaridade, por meio de ensino em regime de suplência, utilizando o Telecurso 2000 como metodologia para operacionalização. O projeto HABILITAR objetiva a inserção dos servidores nos programas de educação profissional, dentro da metodologia adotada pelo PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional, buscando atender prioritariamente aos servidores que se inscreveram no Projeto Formar e que se encontram próximos à aposentadoria, como forma de compensar não somente as deficiências de escolaridade básica, mas também ampliar suas habilidades profissionais, qualificando e requalificando os funcionários públicos para o mercado de trabalho.

O primeiro projeto mostra a tendência de se adequar o sistema de ensino ao novo modelo de organização do trabalho, pressupondo que as diversas funções no espaço de produção, requeiram sempre a escolarização e treinamento dos trabalhadores, para que desenvolvam habilidades cognitivas suficientes à operacionalização dos equipamentos de alta tecnologia, além da capacidade de enfrentar desafios inovadores, intervindo com rapidez na resposta de diferentes problemas no processo de execução do trabalho. Isto implica não somente o domínio de conteúdos, mas de uma educação continuada.

Resulta deste ponto, a proposta do segundo projeto (HABILITAR), de adequação da educação profissional aos requerimentos do mercado, introduzindo o critério da empregabilidade junto à escolarização básica, para se atingir um novo padrão de regulação da formação das capacidades de trabalho, que envolvem dois conceitos importantes aos preceitos da gestão empresarial: qualidade e produtividade.

O projeto HABILITAR, assim como o PLANFOR, conta com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT para sua execução, privilegiando a qualificação para pequenos trabalhos artesanais, autônomos ou associativos, com enfoques gerenciais para os servidores que desejam ingressar no mercado privado ou tenham interesse de tornarem-se pequenos empreendedores (BRESSER PEREIRA, 1998). Por isso, justifica-se sua meta de atender uma clientela próxima à aposentadoria, ou de funcionários que venham integrar o Programa de Desligamento Voluntário – PDV, instituído por Medida Provisória, no Plano de Adequação de Pessoal do Governo Federal.

O projeto VIDA, soma-se aos demais projetos propondo a melhoria da qualidade de vida do servidor público como pessoa, cidadão, trabalhador e agente público, compreendendo-o como sujeito multidimensional, enquanto ser humano biológico, cultural, afetivo e espiritual. Engloba uma série de ações estruturadas neste aspecto plural do ser.

- Dimensão Física – promoção de segurança e saúde do trabalho;
- Dimensão Assistencial – auxílio-alimentação e auxílio-creche;
- Dimensão Educacional – responsabilidade de sua cidadania, conscientização do seu papel como servidor público com a promoção de cursos de educação complementar (fundamental e médio), bem como palestras de interesse moral e ético;
- Dimensão Social – eventos de confraternização, criação de instrumentos de comunicação interpessoal (jornais e periódicos) e disponibilização de espaços para convivência e oportunidades de lazer;
- Dimensão Espiritual e Cultural – promoção de eventos voltados ao crescimento contínuo de valores através de oficinas de arte, teatro, palestras filosóficas, espaços para cultos religiosos, etc;
- Dimensão Trabalho – relaciona-se aos aspectos relativos à organização do trabalho, incentivando a participação coletiva, a inovação e a criatividade.

Com os projetos lançados, a necessidade de redução dos gastos públicos com pessoal, a iminência da ruptura da estabilidade do funcionalismo público e as privatizações, observa-se que a problemática de recursos humanos passou a ser focalizada como peça fundamental para a reforma do Estado.

Gaetani (1998) diz que falar de profissionalização da administração pública no Brasil soa estranho, como se o serviço público não fosse passível de uma abordagem deste tipo. Contudo, a existência de carreiras de excelência (auditores, procuradores, promotores, delegados e quadros técnicos dos poderes Legislativo e Judiciário) se coloca em posição privilegiada perante qualquer governo e se distingue dos demais servidores, fazendo com que a sociedade de forma geral não compreenda o fato de se gastar demais com pessoal, a qualidade dos serviços

públicos ser ruim, uma minoria receber altos salários e a maioria dos servidores – grande parte do Poder Executivo – ser mal remunerada.

O desafio atual, lembra Gaetani (1998), é recuperar a formação de quadros, apesar de haver no Brasil uma baixíssima tradição acadêmica em relação aos campos de conhecimento afetos à administração pública, com exceção da Fundação Getúlio Vargas. No âmbito federal, a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública é o órgão que se destaca, embora mereçam registro também o Instituto Rio Branco, que se ocupa da formação de diplomatas, a Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF, vinculada ao Ministério da Fazenda, e os centros de formação vinculados às Forças Armadas.

Mais recentemente, estão despontando no mercado de formação de recursos humanos algumas organizações públicas não estatais, de atuação a nível nacional, que têm atendido a área governamental. A fundação Christiano Ottoni (localizada em Minas Gerais), na área de qualidade total, e o Instituto Brasileiro de Mercados de Capitais (IBMEC), com sede no Rio de Janeiro.

Apesar dos projetos lançados e da ação direta do ENAP na oferta de cursos para o setor público, os déficits de capacitação são muitos e variados em termos de natureza, amplitude e gravidade. Francisco Gaetani (1998) reforça que a identificação dos conteúdos “é indicativa dos rumos das reformas” (p.9) e devem ser incorporados aos programas propostos para consolidar o processo de mudança administrativa. Para inserção na reforma do Estado, propõe um conjunto de conteúdos, que situam-se na perspectiva do desenvolvimento de competências.

- a) Planejamento governamental;
- b) Economia do setor público (execução orçamentária e financeira, modernização da arrecadação, regulação das tarifas e qualidade dos concessionários de serviços públicos);
- c) Elaboração, análise e avaliação de projetos;
- d) Gestão de conflitos;

- e) Metodologias e apropriação e recuperação de custos (contabilidade pública);
- f) Marketing público e institucional (estratégia de comunicação social do interesse público, para superação do marketing meramente político e eleitoral);
- g) Integração e confecção de redes para fluir decisões, recursos, informações e interações das organizações do Estado;
- h) Modelagem organizacional;
- i) Métodos quantitativos e bases de dados (levantamento, tratamento e produção dos dados);
- j) Direito administrativo e processo legislativo;
- k) Técnicas de gestão.

Gaetani (1998) ressalta ainda que, além da instrumentalidade dos conteúdos, os cursos ofertados devem estar vinculados à ascensão profissional; caso contrário a adoção do tripé capacitação, carreiras e remuneração, proposta pela Reforma Gerencial do MARE, fica comprometida no empreendimento referente a avaliação por desempenho e mérito.

A sensibilidade com as especialidades do setor público devem ser consideradas, visto que quase todos os avanços na área de administração se originam no âmbito empresarial e a grande maioria das tecnologias gerenciais tem condições de ser absorvida pelo setor público. Contudo, de acordo com Gaetani (1998), para que esta tradução ou transposição seja bem feita, é importante atentar para a realidade do setor público - como por exemplo, rigidez legal, interferência política, sistema próprio de punições e recompensas, entre outros.

A desconsideração destas diferenciações prejudica a formatação dos programas de capacitação, devendo a oferta dos provedores se articular com as

necessidades de profissionalização da área de recursos humanos, de forma a instrumentalizar as instituições governamentais.

Este conjunto de temas e os conteúdos apresentados, revelam a proximidade do setor público com o mercado e a iniciativa privada – em termos de formação de recursos humanos –, e a pretensão de focar uma capacitação que na realidade, visa a domesticação dos servidores públicos às novas formas participativas, através da disponibilidade, abnegação, disciplina e suposta valorização do trabalho criativo.

Uma grande distinção se aponta quanto à questão da capacitação do funcionalismo no Relatório do Banco Mundial e no Plano Diretor do MARE. O primeiro enfatiza a necessidade de qualificação, sem direcionar uma proposta de formação profissional; destaca somente a seletividade de um corpo de pessoal de alta qualidade e uma política remuneratória que estimule e promova o funcionalismo. O segundo elitiza as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) almejadas para um núcleo duro e estratégico, onde a educação para a gerência se distingue das propostas de educação profissional destinada aos demais servidores.

Para estes servidores (de nível técnico e de apoio), basta o projeto FORMAR, para ajustar escolarização e treinamento à operacionalização do novo modelo gestor, permitindo a integração do servidor às propostas de mudança organizacionais do Estado. Conseqüentemente àqueles que não se integram, apresenta-se o direcionamento de requalificação do projeto HABILITAR.

Consideradas na forma como se apresentam, os projetos que compõem o Programa “Valorização do Servidor Público”, atendem aos compromissos institucionais de reestruturação do trabalho na administração pública. Contudo, carregam subliminarmente códigos e práticas estrategicamente organizadas, para desviar a atenção dos sujeitos, do caráter contido nas políticas engendradas pela Reforma Gerencial, banalizando-as na falácia da melhoria da qualidade de vida do servidor público.

Além destes fatores, a capacitação da área de recursos humanos, conforme o Plano Diretor, dissimula uma educação que preza a formação de gestores, para monitoramento e implementação de políticas de regulação sobre os serviços públicos, conforme visão neoliberal de constituição de um Estado mínimo e enxuto.

Cursos, palestras holísticas e filosóficas, saúde no trabalho, promoção de atividades culturais e recreativas, articulam-se e sustentam a intenção ímpar de referendar o discurso, da necessidade de mudança organizacional e institucional na máquina estatal, para se obter o consentimento e a concordância dos servidores perante as novas regras, que estabelecem novos comportamentos profissionais, e definem sanções à falta de adaptabilidade às novas formas de propriedade da administração pública.

6 CONCLUSÃO

Os dados apresentados neste trabalho apontaram para intenção de se efetivar a reforma do Estado mediante a valorização do servidor público federal e sua qualificação.

O conjunto dessas intenções e outros discursos oficiais que apresentaram as mazelas institucionais do aparato administrativo público brasileiro, como patrimonialismo, clientelismo e corrupção, tomaram como pressuposto a necessidade de mudar a cultura política no Brasil e superar o burocratismo, criando-se, dessa forma, o consenso necessário para viabilizar a transição da reforma de um Estado Burocrático, inchado e sem controle, para um Estado gerencial, enxuto e de qualidade.

Considerando que o Brasil, de certa forma, chegou tardiamente nesse processo de reestruturação da administração pública, é preciso considerar que a pretendida estabilidade econômica, pré-requisito para a reforma, ainda está longe de ser concretizada. Além disso, as resistências culturais ou políticas devem ser levadas em conta, em qualquer tentativa de reformar a administração pública.

É importante destacar que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, executado pelo MARE, embora seja anterior ao documento do Banco Mundial, se assenta nos mesmos pressupostos assumidos por outros países que passaram pela transição ao neoliberalismo. Assim, é que foi elaborado conforme experiência ocorrida na Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Austrália na década de 80, e nos Estados Unidos na década de 90, de acordo com os princípios descritos ou propostos por David Osborne e Ted Gaebler, no livro *Reinventing Government* (Reinventando o Governo), datado de 1992, onde se estabeleceu que os projetos para a reforma devem estar atrelados à necessidade de se compor um corpo de

servidores públicos profissionais, com capacidade gerencial e mandato legal para administrarem o Estado.

Além do governo federal, em 1995, ter assumido a “agenda” internacional da reforma como modelo, percebe-se que o discurso contido no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial – 1997, também enfatiza que o revigoramento das instituições públicas somente ocorrerá a partir da implantação de mecanismos capazes de incentivar os servidores públicos a melhorarem seu desempenho, permitindo ao Estado ajustar sua capacidade de atuação pública aos recursos disponíveis.

Conforme os dados encontrados na “cartilha” da reforma - tanto do Plano Diretor (MARE), quanto do Relatório do Banco Mundial -, a necessidade de capacitação dos servidores, para atuar de forma a permitir maior eficiência do setor público, é apresentada como condição para a redução do tamanho do Estado e de sua carga tributária. Neste caso, o conceito de eficiência fica assegurado pela produtividade de um quadro de pessoal enxuto, bem qualificado e bem remunerado, que assuma a responsabilidade de cumprir rigorosamente novas formas administrativas, envolvendo essencialmente o controle dos gastos públicos.

Tanto é que as ações indicadas ao longo deste estudo, levadas à efeito no período analisado, evidenciam a construção destas condições de trabalho para os servidores que vierem a compor o núcleo duro do Estado, constituindo-se em uma categoria privilegiada de profissionais.

Este núcleo duro contempla, como funções típicas de Estado, as ações de defender, policiar, regulamentar, julgar, fiscalizar, tributar e representa-lo internacionalmente. Ou seja, restringe-se às funções de controle sobre a sociedade civil.

Para estas carreiras são elaborados os planos de capacitação gerencial, com cursos e palestras orientados pelo ENAP e por outros provedores privados, visando referendar o discurso da necessidade de mudança organizacional, para que os

servidores venham a se adaptar às novas formas de propriedade da administração pública brasileira.

Já as demais funções, que agora deixam de ser típicas de Estado e passam para a esfera da gestão privada através de formas flexibilizadas de organização, e que têm caráter social, não são contempladas pelos princípios de carreira meritória, remuneração e capacitação.

Para estes servidores, pertencentes aos serviços considerados como não-exclusivos, de natureza pública não-estatal por serem subsidiados pelo Estado, através de contratos de gestão (Organizações Sociais) – aqui compreendidos pela administração indireta, autarquias e fundações -, não se aplicam os programas de valorização e profissionalização, mas somente a extensão dos Projetos FORMAR e HABILITAR, como parte dos planos da reforma de melhoria no atendimento dos serviços públicos, pela elevação do nível de escolarização e de qualificação profissional.

Para estes profissionais a proposta é a celetização, com perda dos direitos conquistados ao longo dos anos. Eles deixam, assim, de ser servidores públicos para servirem ao público através do ordenamento jurídico privado, sendo submetidos a um processo de precarização econômica, cultural e trabalhista, apesar de assumirem funções sociais, das quais o Estado paulatinamente se desobriga

Ressalta-se, assim, a articulação do plano de capacitação às estratégias de gestão típicas do neoliberalismo, desenvolvidas com a finalidade de promover novas subjetividades nos servidores, de modo a assegurar a eficiência e a racionalidade do Estado gerencial.

Evidentemente, torna-se necessário um estudo mais aprofundado sobre os resultados que as estratégias até aqui desenvolvidas trouxeram, o que foge ao escopo deste trabalho. Contudo, é possível levantar a hipótese acerca da formação de uma casta elitizada enraizada no Estado, com altos salários e alto nível de qualificação, ao que é preciso pesquisar se corresponde o nível de

profissionalização e eficiência, a partir da consolidação da nova cultura, de acordo com o pretendido nos cursos de capacitação.

Pelos documentos estudados observa-se que não é possível obter resultados capazes de medir o impacto desses programas de capacitação sobre as instituições, se houve ou não mudança capaz de repercutir no desempenho do funcionalismo de forma qualitativa, como por exemplo, na otimização do trabalho, no controle de custos, na satisfação dos “clientes”, fornecedores e chefia e na melhoria dos serviços prestados.

Para que ocorra a verdadeira reforma organizacional do Estado, os saberes tácitos e culturais deveriam se articular como perspectiva de mudança para o servidor, em seu espaço formativo, superando a capacitação profissional apresentada, que visa a adaptação dos servidores às novas formas ditas participativas, através da disponibilidade, abnegação, disciplina e suposta valorização do trabalho no setor público.

Indubitavelmente, a motivação gerada por políticas de aumento salarial é compensatória, considerando que os esforços para formar um funcionalismo competente e dedicado concentram-se quase exclusivamente na remuneração. Dessa forma, dificilmente os programas de qualificação por si só serão capazes de fomentar a dedicação do servidor público, seu bom desempenho e qualidade na produtividade e execução dos serviços.

Devido à heterogeneidade dos órgãos públicos e principalmente pelo fato positivo de existirem resistência das autarquias e fundações passarem pelo processo de publicização (Bresser Pereira, 1998), tornando-se Organizações Sociais, dificilmente será possível apresentar um único tipo de programa de capacitação capaz de adequar-se a um projeto de modernização institucional e transformação organizacional, bem como os procedimentos a serem adotados, que venham traduzir o conjunto de habilidades e valores ideais, na construção de um novo perfil profissional conferido ao servidor público.

Além dessas vulnerabilidades, os projetos de qualificação reconhecidos e priorizados no contexto da reforma do Estado apresentam outros problemas. Gaetani (1998) menciona que um dos problemas trata da disponibilidade de recursos, pois os gastos tidos com os programas de profissionalização e aperfeiçoamento, são percebidos ainda como despesas e não como investimentos.

O outro problema refere-se à coerência dos cursos, que de certa forma possuem programas e bibliografia consistentes, são ministrados por bons professores, tratam de assuntos geralmente úteis para as organizações públicas, só que não atendem às necessidades do momento de uma instituição, comprometendo o aproveitamento potencial dos servidores.

Um conflito que se destaca e freqüentemente ocorre na realização de um curso, diz respeito à ambigüidade entre teoria e prática. No caso específico de conteúdos orientados ao atendimento do setor público, a inadequação de temas e propostas pode acarretar no esgotamento de certas abordagens, esvaziando a instrumentalização de um conhecimento.

De modo geral, uma reforma da administração pública no Brasil, no modelo gerencial proposto, somente poderá ser desencadeada após terem sido resolvidas algumas questões. A primeira refere-se a que tipo de Estado queremos. A segunda questão trata do tipo de burocracia que melhor atende ao Estado almejado. E por fim, que coalizão política apoiará a reforma, de forma a empreendê-la num acordo ideológico, capaz de introduzir mudanças em áreas onde a intervenção é possível.

Com estas diretrizes, as propostas de capacitação dos servidores públicos, deveriam ser projetadas com o objetivo de criar um efeito de mudança cultural nas formas de trabalho e realizar a transformação institucional. Além disso, deveriam oferecer indicadores de medição para avaliarem realmente se a capacitação ofertada atende aos objetivos almejados.

A política de recursos humanos do governo federal deveria permitir a integração do servidor ao seu órgão administrativo, para efetivamente viabilizar o

cumprimento das finalidades institucionais planejadas, orientando novas formas de organização do trabalho e adequadas propostas de qualificação, independente da redefinição do organograma formulado pelo MARE, relativas às novas formas de propriedade da Administração Federal, já apresentado e discutido no segundo capítulo.

Tudo indica que a reforma gerencial já entrou na pauta de discussão da opinião pública. Contudo, é evidente o seu caráter neoliberal, a partir das diretrizes elaboradas nos países centrais. No âmbito da nova proposta de governo, parece justo buscar um projeto amplo e devidamente acordado com os setores envolvidos, que dê conta das mudanças ocorridas no plano econômico, político, tecnológico e social, mas na perspectiva dos interesses da maioria da população.

A busca por este projeto de reforma da administração pública federal, deve partir da discussão das funções do Estado, e de um novo desenho que atenda ao novo projeto de sociedade, e que priorize as políticas sociais. Não cabe, portanto, a concepção de um núcleo duro que exclua os servidores que atuam nas áreas sociais, até porque sua exclusão também responde a uma intenção de contenção de custos.

Dessa forma, propõe-se que este assunto seja objeto de futuras pesquisas, verificando se houve ou não mudanças do aparelho do Estado; se a forma de propriedade institucional foi completamente distinguida entre os órgãos como estatal e pública não-estatal; se a forma de administração passou a ser gerencial como se propunha; e se a política de recursos humanos, em especial os programas de qualificação, foi capaz de formar administradores, gestores e profissionais atualizados, compromissados e qualificados, adequando-se às regras relativas às novas funções assumidas pelo Estado, de natureza neoliberal.

Sem uma revisão sistemática e uma avaliação rigorosa dos processos e propostas da reforma, contemplados nos documentos que tratam da reestruturação do Estado, não será possível enfrentar as questões que envolvem o recrutamento de

novos servidores, o desenvolvimento ou capacitação do pessoal e a implantação de um sistema remuneratório que estimule o desempenho dos servidores por meio de incentivos, segundo a lógica de um Estado que esteja atrelado às normas de regulação e controle, mas que seja capaz de garantir os direitos básicos de cidadania através de políticas públicas, sem comprometer a busca por eficiência e qualidade dos serviços prestados à sociedade.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. In: GENTILI, P. SADER, E. Orgs. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista. A degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- CARNOY, Martin. **Educação, economia e Estado: base e superestrutura: relações e mediações**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1990.
- _____. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988
- CHAUÍ, Marilena. **Terceira Via**. São Paulo: Folha de São Paulo, caderno Mais.19.dez.99. pp.5-10
- COCCO, Giuseppe. **Trabalho e Cidadania. Produção e direitos na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 2000.
- COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1994.
- COUTINHO, Virgínio A. F. & CAMPOS, Maria T. O. S. **Brasil século XXI – A construção de um Estado eficaz**. (mimeo), 1996.
- CUNHA, Luiz A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.
- DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO-ENAP/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Governo Federal. Plano Plurianual 2000-2003.
- FARIA, José Henrique. **Trabalho, Tecnologia e Sofrimento: as dimensões desprezadas do mundo do trabalho**.
- FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**, ano 47, v.120, nº 3, set/dez. 1996.

FERRETI, Celso J., SILVA, Jr., João dos R. , OLIVEIRA, Maria R. N. S. Orgs. **Trabalho, formação e currículo. Para onde vai a escola?** São Paulo: Xamã, 1999. .

FERRETI, Celso J., ZIBAS, Dagmar M., MADEIRA, Felícia R., FRANCO, Maria Laura P. B.. Orgs. **Novas Tecnologias, Trabalho e Educação.** Um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 1998. .

FIDALGO, Fernando. **A formação profissional negociada. França e Brasil, anos 90.** São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A política de formação técnico-profissional, globalização excludente e desemprego estrutural.** Trabalho apresentado na ANPED, 1998.

GAETANI, Francisco. **Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses.** (mimeo), 1998.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel.** São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel.** Porto Alegre: L&PM, 1990.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1993

IANNI, Octavio. **A Era do Globalismo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____ **MARX: sociologia.** São Paulo: Ática, 1979.

KATZ, C. e COGGIOLA, O. e BRAGA, Ruy. **Novas tecnologias: crítica da atual reestruturação produtiva.** São Paulo: Xamã, 1995.

KATZ, Cláudio & COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo – Futuro do Capitalismo.** In. KATZ, Cláudio & Coggiola, Osvaldo. **Neoliberalismo ou Crise Capital?** São Paulo: Xamã, 1995.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Pedagogia da Fábrica. As relações de produção e a educação do trabalhador.** 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____ **Ensino médio e profissional: as políticas do Estado neoliberal.** Questões da nossa época, nº 63. São Paulo: Cortez, 1997.

_____ **Educação cidadã, trabalho e desemprego: o possível como caminho para a utopia-** Curitiba, 2000

_____ **O trabalho como princípio educativo.** *In: Ensino Público: a articulação possível entre 1º, 2º e 3º graus.* Cadernos da Escola Pública, nº 2. Universidade Federal do Paraná, 1991

_____ **A reforma do ensino técnico no Brasil e suas conseqüências.** *IN: FERRETI, Celso J., SILVA, Jr., João dos R. , OLIVEIRA, Maria R. N. S. Orgs. Trabalho, formação e currículo. Para onde vai a escola?* São Paulo: Xamã, 1999. .

_____ **A política de recursos humanos na Universidade.** Documentos PRHAE. Universidade Federal do Paraná. (mimeo) Curitiba, 1992.

LEFEBVRE, HENRI **Lógica Formal, lógica dialética.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

LEITE, Elenice M. **Educação, trabalho e desenvolvimento: o resgate da qualificação.** EM ABERTO, v. 15, nº 65, jan./mar. 1993.

MACHADO, Érica M. & UMBELINO, Lícia M. **A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização.** (mimeo), 1995.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral.** (mimeo), 1993.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** 2ª ed. Livro Primeiro (Os economistas). São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARX, K. e ENGELS, F. **Cartas Filosóficas e o Manifesto Comunista de 1848.** São Paulo: Moraes, 1987.

_____ e ENGELS, F. **A ideologia alemã.** 4ª ed. v. 1. Portugal: Editorial Presença. Brasil: Martins Fontes, 1980.

MODESTO, Paulo. **Reforma Administrativa e direito adquirido.** (mimeo), 1998.

NASSUNO, Marianne. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios** (mimeo), 1998.

NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro.** (mimeo), 1995.

PARO, Vitor Henrique. **Parem de preparar para o trabalho!!! Reflexões acerca dos efeitos do neoliberalismo sobre a gestão e o papel da escola básica.** *IN:*

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional.** São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** (mimeo), 1996.

PETRAS, James. **Os fundamentos do Neoliberalismo.** In: RAMPINEMM, Waldir J. & OURIQUES, Nildo D. Orgs. **No fio da navalha. Crítica das reformas neoliberais de FHC.** São Paulo: Xamã, 1997

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.

Projeto ENAP/PNVD/CEDEC – BRA/90, Diagnóstico e Perspectiva da Administração Pública Federal no Brasil. (mimeo), 1993.

RAMPINEMM, Waldir J. & OURIQUES, Nildo D. Orgs. **No fio da navalha. Crítica das reformas neoliberais de FHC.** São Paulo: Xamã, 1997

RODRIGUES, Neidson. **Estado, educação e desenvolvimento econômico.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1987.

SANTOS, Maria Helena de C. **Governabilidade, governança e capacidade governativa.** (mimeo), 1996.

SAVIANI, Dermeval. **O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias.** In: FERRETTI, Celso J., ZIBAS, Dagmar M., MADEIRA, Felícia R., FRANCO, Maria Laura P. B., Orgs. **Novas Tecnologias, Trabalho e Educação. Um debate multidisciplinar.** 4ª ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

SCHWARTZMANN, Simon. **Desempenho e controle na reforma administrativa.** (mimeo), 1996.

SECRETARIA DE GESTÃO/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Governo Federal. Documentos Programa Valorização do Servidor Público, 2001

SECRETARIA RECURSOS HUMANOS/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Governo Federal. Documentos: Projeto Formar, Projeto Vida, Projeto Habilitar, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 11ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1996

SILVA JR., João dos Reis & SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil. Reforma do Estado e mudança na produção.** Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SOARES, Maria Clara C. **Banco Mundial: Políticas e reformas.** In: TOMMASI, Livia, Warde, Mirian J. & HADDAD, Sérgio. Orgs. **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Nilson de Araújo. **O colapso do neoliberalismo.** São Paulo: Global, 1995.

TAVARES, Maria da C. **Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

TORRES, Carlos Alberto. **Estado, Privatização e Política Educacional. Elementos para uma crítica do neoliberalismo.** In: GENTILI, Pablo. Org. **Pedagogia da Exclusão.** Petrópolis: Vozes, 1998.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) **O Leviatã ferido: a reforma do Estado Brasileiro.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.