

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 44 • nº 175
Julho/setembro – 2007

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

Diagnóstico e perspectivas da política de recursos humanos na administração pública brasileira

Gilberto Guerzoni Filho

Sumário

1. Introdução. 2. Breve histórico. 3. A experiência recente. 4. Questões específicas sobre as políticas de pessoal. 4.1. Carreira. 4.2. Remuneração. 4.3. Teto. 4.4. Regime jurídico. 4.5. Admissão de pessoal. 4.6. Estabilidade. 4.7. Gerenciamento. 5. Evolução das despesas e do quantitativo de pessoal. 6. Considerações finais.

1. Introdução

O presente trabalho tem por objetivo fazer um diagnóstico da situação da política de recursos humanos na Administração Pública, especialmente naquela da União.

Para isso, o texto é dividido em três partes. Na primeira, busca-se traçar um quadro histórico da nossa Administração Pública, com ênfase nos últimos três mandatos presidenciais.

Em seguida, busca-se desenvolver, de forma qualitativa, a situação em que se encontram algumas questões pontuais da política de pessoal, quais sejam, carreiras, remuneração e teto remuneratório, regime jurídico, admissão de pessoal, estabilidade e gerenciamento.

Finalmente, faz-se uma análise quantitativa envolvendo o número de servidores e a despesa de pessoal do Poder Executivo da União, a partir da estabilização de economia, no ano de 1995, o que coincide com os três últimos mandatos presidenciais

Não é objetivo deste trabalho dar receitas para os problemas da gestão de pessoal na Administração Pública brasileira, es-

Gilberto Guerzoni Filho é Consultor Legislativo do Senado Federal.

pecialmente porque acreditamos que elas não existam.

Efetivamente, os problemas da Administração Pública são complexos e profundos e não há solução fácil para eles. Principalmente, não há solução legislativa que os equacione – salvo, eventualmente, para a solução de algumas pequenas questões pontuais.

O problema é cultural e somente pode ser resolvido no longo prazo, com uma diretriz estratégica e com continuidade de políticas.

2. Breve histórico

A preocupação com a organização sistemática dos recursos humanos na Administração Pública brasileira vem, pelo menos, da década de 1930.

Efetivamente, as primeiras tentativas nessa direção seguem-se à Revolução de 1930, em um período em que o Governo, fruto do esgotamento do modelo de Estado existente até então, percebe a necessidade da organização do poder público de forma eficiente. Trata-se de exigência do próprio crescimento da complexidade da ação estatal. Vale registrar que os anos 1930 são marcados pelo fato de que o Governo passa a atuar em novas áreas. É sintomática a criação dos Ministérios da Educação e Saúde Pública e do Trabalho, Indústria e Comércio. A atividade de elaboração e implementação de políticas públicas começa a exigir maior especialização e profissionalismo.

Isso se reflete na Carta Constitucional de 1934, que é a primeira a trazer um título específico para os funcionários públicos.

Dentro do processo de modernização do Estado, o Governo Federal fez aprovar a Lei nº 284, de 1936, que iniciou a sistematização do Serviço Público Federal; adotou os critérios então conhecidos para organização de pessoal; deu partida ao processo de classificação de cargos, separando os efetivos dos em comissão, excluindo estes das carreiras; organizou uma grade de remuneração dos

cargos públicos; e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, primeiro órgão voltado especificamente para a gestão da função administração no Brasil.

Em 1938, o Conselho Federal do Serviço Público Civil dá origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que avançou no sentido de uma sistematização das normas sobre o pessoal civil, consolidando-se o instituto do concurso público e o da estabilidade, e estabelecendo, no Serviço Público Federal, normas modernas de gestão da coisa pública.

O processo de redemocratização que se iniciou a partir da queda do Estado Novo trouxe consigo um desvirtuamento dos trabalhos até então desenvolvidos pelo DASP. Sob pressão do funcionalismo, a Constituição de 1946, no art. 23 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, efetivou os funcionários interinos e extranumerários, admitidos sem concurso público.

A primeira grande tentativa de profissionalizar a Administração Pública não fora suficiente para afastar toda uma tradição de que o serviço público é importante moeda de troca no jogo político-partidário.

Apesar disso, o funcionalismo público ganhou, em 28 de outubro de 1952, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, com a promulgação da Lei nº 1.711. A norma estatutária passou a reger o trabalho no serviço público e o concurso público tornou-se a regra geral de admissão.

Esses princípios foram, entretanto, sistematicamente burlados em toda uma série de diplomas legais posteriores.

Vale citar, aqui, a Lei nº 4.069, de 11 de junho de 1962, que determinou a efetivação de todos aqueles que, à época, contavam com cinco anos no serviço público.

Essa Lei representou o último grande e, talvez, definitivo golpe no sistema de mérito para acesso e desenvolvimento no Serviço Público, cuja implantação foi tentada pelo DASP, a partir de sua criação em 1938, coroando um processo que teve início com a estabilização concedida aos

interinos e extranumerários pela Carta de 1946. As conseqüências da Lei nº 4.069, de 1962, foram tanto mais graves na medida em que ensejaram o enquadramento, como servidores públicos, de boa parte dos contratados para trabalhar na estrutura administrativa extraordinária e paralela à máquina regular, montada pelo Governo Federal para a construção e instalação da nova Capital Federal. Todo esse processo fez com que, no início da década de 1960, estivesse a Administração Federal inchada e incapaz de realizar, de forma eficiente e eficaz, as suas obrigações.

É importante registrar a situação peculiar do Governo Juscelino Kubitschek, que se elege com um ambicioso programa de atuação, o Programa de Metas, que reflete a necessidade da intensificação da ação do Estado no domínio econômico. O Governo, diagnosticando a incapacidade da máquina administrativa de implementar as políticas públicas propostas, ao mesmo tempo em que não pode alterar, pelas exigências de sua base político-parlamentar, o perfil do serviço público, profissionalizando-o e retirando dele a influência político-partidária, constrói uma estrutura administrativa paralela, para dar efetividade às suas políticas públicas. São os chamados "Grupos Executivos", que, apesar de seu significado, não perenizam a sua atuação sobre a máquina pública.

A partir dos Governos Militares, surgidos como conseqüência do Movimento de 1964, inicia-se uma nova tentativa de modernização da Administração Pública brasileira. As exigências do desenvolvimento econômico apoiado na intensa ação do Estado colocam na ordem do dia a necessidade de uma Administração Pública capaz de formular e implementar políticas públicas altamente complexas e sofisticadas, para as quais, a estrutura existente não estava preparada.

Como cerne do diagnóstico do problema enfrentado pelo serviço público, colocava-se a necessidade de tornar a máquina ad-

ministrava mais ágil, mais próxima dos critérios existentes para a iniciativa privada, o que possibilitaria aumentar a sua eficiência e eficácia. Acreditava-se, na época, que um dos fatores que dificultavam o desempenho do serviço público prendia-se à pouca flexibilidade permitida pelo Estatuto aprovado pela citada Lei nº 1.711, de 1952.

Assim, a partir de 1967, facultou-se à Administração Federal admitir servidores pela Consolidação das Leis do Trabalho, ao lado daqueles estatutários.

Nesse contexto foi editado o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que, no campo da Administração Pública, sistematizou as diretrizes de Governo e que representa, ainda hoje, um dos mais completos e articulados diplomas legais existentes, no Brasil.

O Decreto-lei nº 200, de 1967, também dentro da idéia de aproximar a Administração Pública dos princípios que norteavam a organização da iniciativa privada, consolidou a presença, na máquina pública, das fundações criadas e mantidas pelo Poder Público (já utilizadas em grande escala pelo Presidente Juscelino Kubitschek na organização de Brasília), definidas como entidades de direito privado e, como tal, não sujeitas às normas da Administração direta e autárquica relativas à admissão de pessoal.

Efetivamente, o Decreto-lei nº 200, de 1967, carrega, ao lado de seu aspecto técnico, um forte viés autoritário, excluindo a ação do Poder Executivo de controles do Poder Legislativo e da sociedade civil.

De sua parte, a utilização do regime celetista, celebrado como o moderno, em contraposição ao estatutário, arcaico, teve tal sucesso que, no momento da implantação do regime jurídico único pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dos cerca de 700.000 servidores civis ativos da União, não mais de 150.000 ainda eram regidos pela Lei nº 1.711, de 1952.

O que ocorreu, na prática, foi que grande parte dos servidores admitidos pelo regime celetista o foi sem concurso público

e sem direito à estabilidade. De fato, praticamente a totalidade dos servidores admitidos pelas fundações, forma jurídica em que se constituíram grande parte das entidades criadas na época, entrou no serviço público, na melhor das hipóteses, por um processo seletivo simplificado, no qual não esteve presente o pressuposto da impessoalidade, nem qualquer mecanismo institucional de avaliação de mérito. Esses servidores foram, muitas vezes, admitidos para prestar serviços na Administração direta. De fato, algumas fundações não passavam de verdadeiras intermediárias de mão-de-obra, aproveitando-se do fato de que não precisavam admitir por concurso e tinham ampla liberdade de fixação da remuneração de seus servidores. Ainda hoje, é possível observar, nos quadros de algumas fundações, um número desproporcional de servidores cedidos à Administração direta, alguns que durante longo tempo, inclusive, somente tinham comparecido à sua entidade de origem, quando muito, para assinar o contrato de trabalho. Esse processo ocorreu, igualmente, na Administração direta e nas autarquias, com as chamadas tabelas especiais.

Impõe-se, aqui, observar que diversas empresas públicas e sociedades de economia mista, também criadas ou ampliadas em profusão durante a década de 1970, foram utilizadas como intermediadoras de mão-de-obra para a Administração direta, à semelhança das fundações. Algumas chegaram e ainda chegam a possuir mais da metade de seus empregados prestando serviços na Administração direta, além de ser comum a existência de “falsas empresas”, que somente adotaram essa personalidade jurídica para fugir de controle, uma vez que não exercem atividades com qualquer característica empresarial.

Também dentro do processo de modernização, foi promulgada a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970. Esse diploma legal foi, igualmente como o Decreto-Lei nº 200, de 1967, fundamental para a reorganização da Administração Pública Federal, e

representou a mais completa e a melhor sistematização e classificação de cargos até então feita.

A tentativa modernizadora intentada a partir do Decreto-lei nº 200, de 1967, e dentro da qual se insere a Lei nº 5.645, de 1970, cujos méritos são inegáveis, acabou tendo como resultados o contrário do pretendido. É importante registrar que isso não ocorreu por uma distorção da implantação da reforma, mas pelos erros de seus pressupostos, demonstrados no longo prazo.

A máquina administrativa emerge do período dos Governos militares absolutamente desestruturada. Cresceu o número de servidores, grande parte deles contratados sem qualquer forma de controle. Não se constituiu uma burocracia orgânica; pelo contrário, constituiu-se a chamada tecnocracia, no sentido em que as funções de alta direção burocrática passaram a ser ocupadas por técnicos não ligados à Administração direta, não vinculados à burocracia tradicional, organizada em carreiras.

Além disso, a autonomia alcançada pelas fundações e pelas empresas públicas e sociedades de economia mista, admitida e suportável no período de crescimento econômico, atingiu níveis insuportáveis para as finanças públicas no período de crise de financiamento do Estado que se seguiu, na década de 1980. Começaram a ser criados mecanismos crescentes de controles sobre essas entidades.

Ocorre a completa desmoralização do concurso público e de todos os sistemas institucionais de mérito para admissão e progressão na Administração Pública.

As tentativas de flexibilização levadas adiante, se bem-sucedidas no início, fracassam justamente por não conseguirem constituir um mecanismo permanente de controle dos entes descentralizados e pela inexistência da constituição de uma administração organizada.

A partir do processo de redemocratização, com o Governo Tancredo Neves/José Sarney, ensaiou-se uma nova tentativa de

modernização da Administração Pública. Nesse sentido, colocou-se a discussão da necessidade de unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos, do fortalecimento da Administração direta e do restabelecimento integral do instituto da estabilidade.

O que ocorreu, entretanto, foi um aprofundamento da desestruturação da Administração Pública Federal, com a utilização intensiva do cargo público como moeda política e a não adoção de qualquer tipo de política sistemática para os recursos humanos, inclusive como decorrência da aceleração inflacionária.

Na Constituinte de 1987/88, caminhou-se no sentido da aprovação da unificação dos regimes jurídicos dos servidores públicos, erigida em norma constitucional no art. 39 da Lei Maior, e do fortalecimento dos controles sobre a Administração Pública.

É preciso reconhecer que, pela primeira vez, de forma inequívoca, o concurso público foi explicitado como única forma de acesso ao cargo e ao emprego público. Até então a norma do concurso público sempre permitia mecanismos que devam condições à sua burla. Na Carta de 1946, a exigência de concurso restringia-se aos cargos de carreira, liberando a nomeação para os cargos isolados. Na Carta de 1967, a exigência de concurso existia apenas para o primeiro provimento em cargo, permitindo a ascensão funcional e a livre contratação de servidores pelo regime celetista.

A partir daí, pela primeira vez, a lei e a jurisprudência vêm garantindo, no campo do Direito Administrativo brasileiro, o primado absoluto do concurso público específico como forma de acesso ao serviço público efetivo.

Apesar disso, o texto constitucional também cometeu grave deslize no sentido de dificultar o caminho da Administração Pública rumo à sua institucionalização, ao determinar, no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a estabilização daqueles que estivessem há

cinco anos no serviço público, repetindo o que já tinham feito as Constituições de 1946 (art. 23 do ADCT) e de 1934 (art. 169).

As Constituições estaduais foram ainda mais longe. A do Estado do Acre determina a estabilidade do servidor que contar cinco anos de exercício na data de sua publicação, sem qualquer exceção, dando margem à estabilização de empregados de estatais e ocupantes de cargos temporários. As da Bahia, do Ceará, do Maranhão e do Rio Grande do Norte estabilizaram, explicitamente, os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Constituição de Santa Catarina estabilizou os servidores admitidos em caráter transitório e nem mesmo exigiu que os cinco anos de exercício para obtenção do direito fossem continuados.

No Piauí, todos os servidores admitidos até seis meses antes da promulgação da Constituição, inclusive a título de prestação de serviços, ganharam estabilidade, somente podendo ser demitidos se, submetidos a concurso público de provas e títulos, não lograssem aprovação.

Em Minas Gerais, foram estabilizados os servidores das empresas públicas e sociedade de economia que prestavam serviços à Administração direta.

A Lei Orgânica do Distrito Federal facultou aos empregados das estatais, que optaram pelo regime celetista quando da transformação de seus órgãos em empresas, retornar à situação anterior.

É necessário registrar que diversos desses dispositivos foram derrubados pelo Supremo Tribunal Federal por inconstitucionalidade.

No Governo Fernando Collor, iniciou-se uma gestão absolutamente errática, com resultados, na prática, catastróficos para a Administração Pública.

O Governo começa com a busca da diminuição do tamanho da máquina administrativa, mediante a redução das estruturas administrativa – pela privatização e extinção e fusão de órgãos e entidades – e

do pessoal – pela dispensa de servidores não estáveis e pela colocação dos estáveis em disponibilidade remunerada.

Essa política revelou-se voluntarista e pouco eficaz, mostrando a ausência de um projeto coerente para a área de Administração Pública.

Além disso, uma série de derrotas políticas e no Judiciário tornou a economia de recursos pretendida absolutamente pífia.

No que se refere à disponibilidade com remuneração proporcional do tempo de serviço, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o Decreto nº 99.300, de 15 de junho de 1990, que a instituiu e obrigou o pagamento de remuneração integral a todos os afastados.

Ademais, o Governo Collor acabou sendo obrigado a promulgar o novo Estatuto dos servidores públicos da União, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, diploma legal extremamente generoso em suas concessões e que foi ainda expandido com a derrubada dos vetos que haviam sido apostos pelo Presidente da República a alguns de seus dispositivos.

O mais grave dessa Lei foi o seu art. 243, que promoveu a efetivação dos celetistas, certamente a grande responsável pelo sério desequilíbrio nas despesas com inativos na folha de pagamento de pessoal da União. Basta observar que, apenas no período de um ano que se seguiu à vigência do novo estatuto, aposentaram-se, pelo Tesouro Nacional, cerca de 50 mil servidores, o triplo do que seria de esperar numa situação normal. A esmagadora maioria desses servidores, provavelmente mais de 90 por cento, vindos do Regime Geral de Previdência Social, tinha feito os seus descontos previdenciários dentro das normas daquele regime e, assim, sem qualquer contribuição para tal, ganhou aposentadoria integral, muitas vezes acrescida de incentivos e com períodos do tempo de serviço contados em dobro, e corrigida, para sempre, por qualquer reajuste ou vantagem, de qualquer natureza, concedidos aos ativos.

O Governo Itamar Franco marcou a sua gestão, na área da Administração Pública, pela busca de ser um anti-Collor, com resultados igualmente trágicos. O período é marcado pelo atendimento de demandas corporativas dos servidores e pela concessão da anistia àqueles desligados do setor público no período anterior, iniciando-se um processo ainda não concluído, em torno do qual os Governos vêm apresentando uma política pendular.

Sobre esse tema é sintomático observar como se processou a anistia durante o Governo Itamar Franco.

A Lei nº 8.878, de 1994, resultado da Medida Provisória nº 473, de 1994, determina que *é concedida anistia aos servidores públicos civis e empregados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle da União que, no período compreendido entre 16 de março de 1990 e 30 de setembro de 1992, tenham sido (...) exonerados, demitidos ou dispensados por motivação política, devidamente caracterizado*. Ocorre que, como regra, salvo se houvesse alguma característica excepcionalíssima, a Comissão Central de Anistia criada à época, deferia todos os pedidos com argumento de que havia motivação política porque havia uma política do Governo Federal de redução de quadros.

3. A experiência recente

O ano de 1995 marca o início de um novo período, com a estabilização da economia.

A estabilização é um marco importante para a análise das políticas de pessoal porque efetivamente exige do gestor público a adoção de políticas mais conseqüentes para a gestão da folha de pagamentos. Nos períodos de inflação elevada, como os vividos recentemente, era não apenas difícil como dispensável a adoção de uma gestão responsável da despesa pública, uma vez que qualquer erro podia ser facilmente corrigido pela inflação dos meses seguintes.

A política de pessoal desenvolvida pelo Poder Executivo da União no pós-1995 é marcada por três períodos claramente definidos, coincidentes com os três mandatos presidenciais ocorridos.

O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que vai de 1995 a 1998, carrega, indiscutivelmente, o selo do projeto elaborado pelo seu Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, o professor Luiz Carlos Bresser Pereira.

O próprio nome grandiloquente do Ministério responsável pela área de Administração Pública é sintomático do que se pretendia. Desde o início da sua gestão, o Ministro Bresser Pereira se dedicou à elaboração de um plano estratégico para a gestão pública no Brasil, buscando traçar objetivos de longo prazo para ela, a partir de uma análise baseada em substrato histórico e teórico.

Essas idéias são consubstanciadas numa série de documentos teóricos, que têm o seu coroamento no chamado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado”, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República e nas propostas de emenda à Constituição da Reforma Administrativa.

O objetivo é permitir a superação da “administração burocrática”, visando à implantação da chamada “administração gerencial” que enfatiza os valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Nesse tipo de administração, a estratégia administrativa por excelência passa a ser a definição dos objetivos e o controle *a posteriori* dos resultados, com inspiração na administração de empresas. Nesse sentido, a proposta do Governo considera necessário corrigir o chamado retrocesso burocrático, trazido pela Constituição de 1988, que paralisou as tentativas arquitetadas a partir do fim da década de 1960, com a promulgação do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Segundo Bresser Pereira (1988, p. 246):

“[A Constituição] sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade seria dada à administração direta e não à indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. (...) Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis da administração, que o Decreto-lei nº 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. (...)”

Consideram-se como símbolos desse retrocesso a exigência de regime jurídico único para os servidores públicos, a estabilidade e a rigidez do instituto do concurso público.

É inegável que, pela primeira vez em 30 anos, a União possuía uma proposta estratégica para a Administração Pública no Brasil. Havia um objetivo a alcançar no longo prazo com essa reforma. Isso foi avanço porque, pela primeira vez em três décadas, podíamos ao menos discordar da política para a Administração Pública. Anteriormente isso seria impossível porque o governo federal simplesmente não tinha uma estratégia definida.

E é importante registrar que temos restrições a respeito da proposta. Há, aqui, em nosso entendimento, dois grandes problemas. O primeiro é que o modelo teórico construído para explicar as mazelas da Administração Pública brasileira, por mais elogios que ele mereça por sua profundidade e consistência interna, não tem relação com a realidade.

À Administração Pública brasileira não falta flexibilização, mas, pelo contrário, entendemos que a solução para o equacionamento dos graves problemas por que passa a Administração Pública brasileira somente poderá ocorrer se se caminhar no sentido da sua institucionalização, da consolidação de uma burocracia efetiva, permanente.

O segundo problema de fundo é que a Reforma Administrativa baseia-se em algo que pode ser denominado na “lógica da eficiência”. Essa lógica vê a eficiência como um princípio quase absoluto e que se deve sobrepor aos demais. Trata-se de um princípio com um forte viés autoritário, que caminha na mesma linha do discurso que condena o processo legislativo e o devido processo legal como entraves ao bom andamento da coisa pública. Numa democracia o processo decisório é, necessariamente, lento e envolve o equacionamento dos diversos interesses encontrados na sociedade. Nesse sentido, a burocracia está indissociavelmente vinculada à democracia. Além de tudo, a “lógica da eficiência”, conforme pode ser observado na História recente do País, demonstrou o seu fracasso no médio prazo, uma vez que ela, por buscar se sobrepor à legalidade e à impessoalidade, conspira contra si própria, na medida em que ela se esgota rapidamente, deixando uma herança de não institucionalização e voluntarismo.

Voltando à proposta Bresser (1998), do ponto de vista da organização das carreiras na Administração Pública, adota-se, de forma explícita, uma perspectiva matricial, na qual convivem categorias horizontais, que exercem funções comuns a todo o serviço público, nos diversos órgãos e entidades, e verticais, que são responsáveis pelas funções específicas. Trata-se de um modelo que permite uma gestão mais reacional, eliminando o pagamento de remunerações diferentes para a mesma atividade e reduzindo as pressões políticas por isonomia. Na verdade, é importante registrar que não se trata de modelo novo, mas da continuidade do que fora estabelecido pela acima citada Lei nº 5.645, de 1970.

Ao mesmo tempo, dentro da estratégia macroeconômica do Governo, em relação à qual o Ministério da Administração não tem qualquer reparo e que é coerente com o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado”, buscava-se o controle da folha de pagamento, mediante a redução de quadros e a não concessão, durante todo o período, de reajustes gerais para o funcionalismo público, privilegiando apenas algumas carreiras consideradas estratégicas para a implantação do novo modelo de Administração Pública visado.

Além disso, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado toma providências no sentido de reformar a Lei nº 8.112, de 1990, a fim de retirar dele uma série de concessões, como licenças especiais, incorporação de vantagens e adicionais. O processo se iniciou com a edição da Medida Provisória nº 831, de 18 de janeiro de 1995, e teve o seu encerramento com a Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que altera nada menos do que 65 artigos daquele Estatuto, além de modificar outras leis correlatas. Essa foi uma providência fundamental para garantir o controle das despesas com pessoal e eliminar o que era conhecido como o aumento vegetativo da folha de pagamentos.

O projeto estratégico explicitado no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado”, entretanto, não sobreviveu à saída do Ministro Bresser Pereira do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e sua transferência para o Ministério da Ciência e Tecnologia, ocorrida no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Talvez, uma das causas disso tenha sido um erro de estratégia da gestão Bresser (1998), de investir grande esforço na aprovação da proposta de emenda à Constituição da Reforma Administrativa, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, cujos resultados práticos podem ser considerados pífios, relegando um investimento mais forte em uma mudança cultural na Administração Pública.

Efetivamente, o segundo mandato de Fernando Henrique, que se estendeu de 1999 a 2002, foi marcado, na área de Administração Pública, por um certo retorno à situação anterior de inexistência de um plano estratégico para o setor, substituído por um conjunto de iniciativas, algumas vezes confusas e erráticas, mas quase sempre eficazes, visando à redução de despesas a qualquer custo.

A própria posição institucional da área de Administração Pública no organograma do Governo é sintomático dessa mudança, com a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e a absorção de suas Secretarias pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O controle das despesas continuou bem-sucedido, apesar de termos assistido, no período, ao pagamento da extensão administrativa de alguns passivos judiciais, como o chamado "28,86%", referente à isonomia com reajuste dado aos militares em 1993, e que foi estendido a todos os servidores civis do Poder Executivo pela Medida Provisória nº 1.704, de 30 de junho de 1998, e o do chamado "3,17%", referente a resíduo do reajuste linear concedido, em janeiro de 1995, aos servidores públicos pela Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, e estendido pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

Mantém-se, também, a política de não concessão de reajustes gerais ao funcionalismo, bem como o deferimento de vantagens e gratificações para categorias específicas. Nesse ponto, há uma diferença com relação ao primeiro mandato, uma vez que, tendo em vista a falta de projeto estratégico para a Administração Pública, a definição de que carreira atender dependia muito mais da respectiva força política do que de seu papel institucional.

Chegamos, mesmo, a assistir, no fim do Governo, a recuos na política de organização matricial das carreiras, com a edição das Leis nºs 10.410, de 11 de janeiro de 2002, que *cria e disciplina a carreira de Especialista*

em Meio Ambiente, e 10.483, de 3 de julho de 2002, que *dispõe sobre a estruturação da Carreira da Seguridade Social e do Trabalho no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências*. Esses atos, na verdade, não criam carreiras para o exercício de atividades específicas, mas se destinam, na prática, a conceder reajustes remuneratórios diferenciados a servidores que têm exercício em determinado órgão, abrindo possibilidade para pressões políticas localizadas por aumentos e uma verdadeira corrida entre os diversos órgãos e entidades públicas para obter vantagens para os seus servidores.

Além disso, o Governo viu-se obrigado, no ano de 2002, a conceder aumento geral para os servidores públicos, por força de decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.061, impetrada pelos Partidos dos Trabalhadores (PT) e Democrático Trabalhista (PDT). Obedecendo a decisão judicial citada, editou-se a Lei nº 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que *regulamenta o inciso X do art. 37 da Constituição, que dispõe sobre a revisão geral e anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, das autarquias e fundações públicas federais*, e, pela primeira vez desde 1º de janeiro de 1995, deferiu-se reajuste geral de 3,5% para o funcionalismo público, pago a partir de 1º de janeiro de 2002.

A posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, marcou uma alteração na política de administração de pessoal do Poder Executivo da União.

Apesar de a área de Administração Pública continuar localizada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ocorreu uma significativa mudança no perfil dos seus gestores.

Esses dirigentes que, via de regra, eram originados de carreiras ligadas à área econômica do Governo, foram substituídos por pessoas com formação mais ligada aos setores sindicais.

O grande marco desse fato está na criação da chamada “Mesa Nacional de Negociação Permanente”, destinada a, conforme definiu o então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Guido Mantega quando de sua instalação em 16 de junho de 2003, promover “negociação sindical” institucional entre o Governo e os servidores públicos.

Dentro das “negociações” feitas no âmbito desse sistema, foram editados, nos anos de 2003 a 2006, bem mais de uma centena de diplomas legais concedendo reajustes diferenciados a diversas categorias do funcionalismo público. Aqui, diferentemente do feito anteriormente, as vantagens foram atribuídas não apenas a umas poucas carreiras ou categorias, mas, praticamente, a todas elas, variando o seu valor conforme a força política de cada uma.

Além disso, em processo que é, sem dúvida, coerente com a lógica sindical adotada, amplia-se a criação das carreiras verticais, por órgão, atingindo, por exemplo, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pela Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), pela Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005.

Por outro lado, é interessante observar que, ao mesmo tempo, o novo Governo opta por não conceder reajustes gerais aos servidores públicos. Apesar da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, anteriormente citada, que resultou de provocação do principal partido político agora no Governo, decide-se deferir aos servidores públicos reajuste geral simbólico de 1% no ano de 2003 e ignora-se totalmente o tema no ano de 2004. Em 2005, é apresentado o Projeto de Lei nº 4.825, concedendo reajuste geral de 0,1% aos servidores públicos. O projeto é, simplesmente, relegado pela Câmara dos Deputados. A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, primeira encarregada de dar parecer sobre a matéria, devolve-a à Mesa sem manifestação. Até o

momento, também não há qualquer providência do Poder Executivo sobre o tema.

Ao mesmo tempo, no tocante à questão do quantitativo de pessoal, o atual Governo também promove significativa alteração nas diretrizes até então adotadas, passando a permitir a admissão de um número maior de servidores efetivos no quadro do Poder Executivo da União.

Podemos, então, afirmar que se podem, claramente, distinguir, no período analisado, três diferentes posturas do Poder Executivo da União em relação à política de gestão de pessoal.

O primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso associa um projeto estratégico para a Administração Pública com uma postura de controle rígido das despesas de pessoal, enquanto, no segundo mandato, se abandona o projeto estratégico, mantendo-se, ainda que de forma errática, o controle sobre a folha de pagamentos. Finalmente, com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, assume-se uma visão sindical da gestão de pessoal, na qual se misturam a intenção de expandir o quadro de pessoal e, ao mesmo tempo, atender a pressões das parcelas mais organizadas do funcionalismo por reajustes. As conseqüências desse “modelo” sinalizam, sem dúvida, para o aumento das despesas com pessoal, como será visto adiante, e ainda estão para ser adequadamente sentidas.

4. Questões específicas sobre as políticas de pessoal

4.1. Carreira

Na verdade, com exceção da Diplomacia, não há carreiras, em sentido estrito, no serviço público federal brasileiro. Isso ocorre porque não há qualquer forma de correlação entre o nível que o servidor ocupa na sua pretensa carreira e as funções que exerce. Da mesma forma, não se exigem diferentes habilidades ou treinamento específico – aqui com exceção do Magisté-

rio, que exige formação acadêmica formal – para a promoção.

Na prática, os servidores integrantes de carreiras ocupam cargos isolados, cuja remuneração se altera no decorrer do tempo. Como se convencionou dizer, com saúde e paciência, todos chegarão ao fim de sua carreira.

Efetivamente, hoje, não se pode dizer que exista nem mesmo uma adequada classificação de cargos no âmbito do Governo Federal.

As carreiras têm sido usadas, tão-somente, como formas de aumentar a remuneração de seus integrantes, sem qualquer correlação com as funções a serem desempenhadas ou com as necessidades da máquina pública.

Assim, muitas vezes, como, por exemplo, vem ocorrendo com a área de seguridade social, carreiras se sucedem, sem que as que as antecederam sejam, sequer, implantadas.

É o caso da carreira Previdenciária, criada pela Lei nº 10.355, de 2001, sucedida pela carreira do Seguro Social, instituída pela Lei nº 10.855, de 2004, e da carreira da Seguridade Social e Trabalho, criada pela Lei nº 10.483, de 2002, sucedida pela carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, na forma da Medida Provisória nº 301, de 2006.

Trata-se, ademais, como já se tinha comentado anteriormente, de atos que se destinam, na prática, a conceder reajustes remuneratórios diferenciados a servidores que têm exercício em determinado órgão, abrindo possibilidade para pressões políticas localizadas por aumentos e uma verdadeira corrida entre os diversos órgãos e entidades públicas para obter vantagens para os seus servidores. No caso acima referido, temos, mesmo, a criação de carreiras diferentes para servidores que exercem funções similares, apenas por as exercerem em entes diversos – na hipótese, o Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social.

Esse tipo de arranjo, como regra, não apenas dificulta a mobilidade de servidores de atividades de apoio quando se promove a reestruturação da Administração Pública, como tem impedido a diferenciação entre as atividades fim e meio dos órgãos e entidades.

A situação se torna ainda mais grave nos Poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público que criam carreira única para seus servidores, como se não houvesse distinção entre as atividades exercidas pelos servidores daqueles órgãos.

Ou seja, verifica-se que não há como falar de uma política de carreiras na Administração Pública Federal. A sua organização tem funcionado, apenas, na melhor das hipóteses, como instrumento para a definição dos níveis remuneratórios dos servidores públicos.

4.2. Remuneração

De uma forma geral, pode-se afirmar que a realidade remuneratória no serviço público federal é absolutamente caótica e segue, em boa parte, uma lógica invertida, remunerando, de forma relativa, melhor as funções menos importantes e pior as mais importantes.

O discurso da isonomia foi, em boa parte, responsável por essa realidade, uma vez que se travestiu da busca de um igualitarismo quase absoluto.

Vale comentar que esse tipo de distorção é ainda mais presente nos Poderes Legislativo e Judiciário, onde, se as remunerações dos cargos mais elevados podem ser consideradas elevadas, a dos cargos mais elementares não merecem outro adjetivo do que “indcentes”.

E a situação não tem melhorado. Na verdade, como já se comentou acima, a política remuneratória do Governo Federal tem tido, como regra, um comportamento errático.

A única diretriz que parece claramente presente no período recente, é a da não concessão de reajustes gerais ou, quando

muito, de sua concessão sempre abaixo da perda do poder aquisitivo da moeda, em índices quase simbólicos.

Essa prática, tendo em vista a irracionalidade da distribuição das remunerações, não pode ser considerada equivocada quando se tem uma economia relativamente estável, considerando que a reposição plena da inflação nada mais faria do que consolidar e agravar os problemas existentes.

Como também já se comentou, o que tem sido feito nos últimos anos é a concessão de aumentos diferenciados por categorias, quase sempre mediante a criação de gratificações, que, via de regra, são variáveis de acordo com o desempenho

Efetivamente, no entanto, essa característica das vantagens tem sido usada muito mais para tentar não estendê-las ou estendê-las em valor reduzido aos inativos e pensionistas do que para quantificar desempenho.

Na verdade a tradição no serviço público tem sido a de escapar da obrigação de proceder à avaliação dos servidores. Assim, como regra, as gratificações de desempenho são, quase sempre, deferidas em seu valor máximo possível, mesmo pela dificuldade de quantificar as metas.

Mesmo sob as regras adotadas no serviço público federal de obrigar uma certa normalização da curva de distribuição desse tipo de vantagem*, tem-se buscado evitar a avaliação, seja por um processo de revezamento, seja por uma equalização dos valores.

Essa prática parece repetir-se em outras experiências. Em Minas Gerais, por exemplo, em avaliação de desempenho individual, feita em cerca de 100.000 servidores públicos por 18.000 avaliadores, 99% deles obtiveram conceito excelente ou bom. Apenas 658 servidores obtiveram conceito

regular e exatos 46%, conceito insuficiente (VILHENA, 2006, p. 184-185).

De outra parte, vale comentar que, conforme já foi tratado anteriormente, a concessão de vantagens aos servidores públicos tem sido muito mais fruto de negociações do que da adoção de uma política remuneratória estratégica.

Trata-se de, em nosso entendimento, grave distorção, uma vez que substitui a lógica do interesse público pela do interesse corporativo e sindical.

Além disso, o tema da negociação exige alguns breves comentários. É fundamental registrar que não existe, em sentido estrito, um mecanismo de negociação coletiva entre a Administração Pública e essas entidades.

Isso porque, dentro do nosso atual ordenamento constitucional, qualquer acordo que eventualmente pudesse resultar de uma imaginada negociação não teria qualquer validade, já que a concessão de qualquer vantagem para os servidores públicos é matéria de reserva legal, dependente, inclusive, da existência de recursos orçamentários para a sua concretização. Trata-se do reconhecimento da dificuldade de compatibilizar, na Administração Pública, a lógica da negociação sindical com a do interesse público, que deve presidir os atos do Poder Público.

De sua parte, a modificação da remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo é de iniciativa privativa do Chefe daquele Poder, que é o único juiz da conveniência e oportunidade de se proceder a ela, não havendo como obrigá-lo a encaminhar mensagem ao respectivo Poder Legislativo nesse sentido.

Ou seja, não é possível a existência de negociação coletiva, *stricto sensu*, entre a Administração e seus servidores nem que o Estado submeta a sua decisão sobre a matéria ao funcionalismo. Qualquer proposta de reajuste ou concessão de vantagens para os servidores públicos, do ponto de vista formal, representa a iniciativa política do Poder Executivo e não uma negociação.

* Tem sido comum a determinação de que as avaliações sejam feitas em escala de 0 a 100 pontos e que o respectivo desvio-padrão deva ser maior ou igual a cinco e a média aritmética das avaliações individuais seja menor ou igual a noventa e cinco pontos, considerado o conjunto de avaliações em cada unidade de avaliação.

Ademais, não está o Poder Legislativo, em sua análise, vinculado, de nenhuma maneira, a qualquer tipo de acordo que tenha, eventualmente, ocorrido.

Ademais, cabe observar que, tendo em vista o perfil sindical dos negociadores do Governo, não há, efetivamente, uma negociação. Todos os presentes à mesa, na prática, representam os servidores.

4.3. Teto

A questão do teto remuneratório merece, normalmente, um grande espaço no debate sobre as reformas da Administração Pública. Efetivamente, a mídia dá ao tema relevo desproporcional e considera que as mudanças constitucionais são imprescindíveis para o equilíbrio das contas públicas.

O problema das remunerações exageradas atinge todos os entes da Federação. Entretanto, impõe-se registrar que a sua origem não tem matriz constitucional. Na quase totalidade das vezes, deriva-se de leis mal feitas, de incorporações de gratificações aos vencimentos, da extensão exagerada de vantagens aos servidores, muitas vezes nas próprias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, bem como da falta de atuação da Administração, tanto na defesa judicial, como na eliminação de pagamentos indevidos feitos aos servidores.

Esses excessos, no âmbito da União, vêm sendo, em alguns casos, eliminados nos últimos anos, sem necessidade de alteração constitucional, o que vem permitindo manter a estabilidade das despesas de pessoal.

O problema parece-nos, essencialmente, de legislação infraconstitucional e de inação, quando não de cumplicidade dos Governos. Impõe-se a todos os entes federados expurgar os excessos contidos em sua legislação e buscar a eliminação dos valores pagos ilicitamente.

Efetivamente, o estabelecimento de um teto remuneratório nada mais é do que a confissão da absoluta incapacidade de promover uma política remuneratória minimamente razoável.

Além disso, o estabelecimento de tetos remuneratórios na Constituição não resolve o problema das remunerações excessivas. No máximo, mitiga-o, por permitir, em tese, que todos os servidores atinjam o teto, o que, certamente, não atende o interesse público.

Mais, o teto nunca poderá ser absoluto e sempre permitirá alguma forma de sua ultrapassagem, seja licitamente, seja pelo seu contorno.

Além disso, cria-se uma mentalidade na qual teto não é um limite mas um objetivo para a remuneração.

Na verdade, parece-nos que a discussão sobre tetos remuneratórios acaba sendo útil apenas para ocultar um debate mais sério e complexo sobre a política remuneratória de uma forma geral.

4.4. Regime Jurídico

No que diz respeito à questão do regime jurídico dos servidores públicos, cabe discuti-la com cuidado. É comum a existência de ferozes críticas à obrigatoriedade constitucional de implantação do regime jurídico estatutário para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, sob o argumento de que este teria provocado o engessamento geral da Administração Pública e retirado toda a sua flexibilidade, necessária em vista de sua diversidade.

Não foi por outro motivo que se justificou a alteração feita pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, retirando a obrigatoriedade do regime jurídico único do art. 39 da Constituição.

Na verdade, a implantação do regime trabalhista para os servidores das entidades de Direito Público, como são a Administração direta, as autarquias e as fundações públicas, entretanto, parece-nos de difícil compatibilidade com o princípio da legalidade e da reserva legal das matérias relativas a servidores públicos. Observe-se, ainda, que, de conformidade com o que dispõe o art. 169 da Lei Maior, a definição de direitos e vantagens de servidores públicos depende da capacidade orçamentária do Estado.

A matéria já foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal, ao examinar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-DF, que trata da suspensão de dispositivos do Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, a Lei nº 8.112, de 1990, que facultava ao servidor público o direito à negociação coletiva e ao ajuizamento coletivo na Justiça do Trabalho. Naquele feito, o Relator, o Ministro Carlos Velloso, afirmou que *a Constituição deixa expresso que a lei que disponha sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, é de iniciativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, 'a'), como é de iniciativa privativa do Presidente da República a lei que disponha sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis (CF, art. 61, § 1º, II, 'c'). Quer dizer, a sistemática dos servidores públicos, regime jurídico, vencimentos e remuneração assentam-se na lei, mesmo porque legalidade constitui princípio a que a Administração Pública deve obediência rigorosa (CF, art. 37).*

Ou seja, a relação entre os servidores públicos e o Estado não é de natureza contratual. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (1995, p. 20-21):

“Em tempos, pretendeu-se que o vínculo jurídico entre o Estado e o funcionário fosse de natureza contratual. De início, entendido como contrato de direito público, afinal, prevaleceu o entendimento correto, que nega caráter contratual à relação e afirma-lhe natureza institucional. Isto significa que o funcionário se encontra debaixo de uma situação legal, estatutária, que não é produzida mediante um acordo de vontades, mas imposta unilateralmente pelo Estado e, por isso mesmo, suscetível de ser, a qualquer tempo, alterada por ele sem que o funcionário possa se opor à mudança das condições de prestação de serviço, de sistema de

retribuição, de direitos e vantagens, de deveres e limitações, em uma palavra, de regime jurídico.

O conteúdo do vínculo jurídico que transcorre entre o funcionário e o Estado não é determinado por via consensual. Não decorre de uma produção da vontade conjunta das partes entre as quais intercorre a relação. O ato de nomeação é unilateral e proporciona a inserção de alguém debaixo de um regime jurídico prefixado, sobre o qual a vontade do funcionário não tem força jurídica para interferir. É certo que não basta o ato de provimento para se perfazer a relação funcional. É necessária a posse, através da qual o nomeado aceita o cargo e exprime um compromisso de bem servir, a fim de que se aperfeiçoe o vínculo entre ele e o Estado. Há, efetivamente, um acordo, mas este diz respeito, unicamente, à formação do vínculo. Cinge-se a ele. Limita-se a expressar sua concordância em inserir-se debaixo de uma situação geral e abstrata. Não atinge, nem pode atingir, o conteúdo da relação formada, pois este não se encontra à sua disposição como objeto de avença. Falta à relação de função pública aquela ‘transfusão de vontades’ que, na feliz expressão de Clóvis Beviláqua, caracteriza o contrato.”

Cabe ainda observar que, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, adotar o regime trabalhista para os seus servidores significa renunciar ao direito de legislar sobre a matéria, uma vez que cabe privativamente à União legislar sobre Direito do Trabalho, conforme o inciso I do art. 22 da Lei Maior.

Mesmo se ultrapassado o problema da constitucionalidade da instituição do regime trabalhista para os servidores das entidades de Direito Público, há sérios problemas com relação à sua conveniência e custo.

De início, ele cria sérios problemas de gestão para os órgãos e entidades públicas,

quando obriga a convivência de dois regimes de conformação absolutamente diversa, levando, muitas vezes, à existência, no mesmo espaço, de servidores executando idêntica função, mas submetidos a regras totalmente diversas. Trata-se de problema vivenciado intensamente pela Administração Pública nas décadas de 1970 e 1980, quando havia essa convivência.

De outra parte, o estabelecimento pelo Estado de relações bilaterais com seus servidores pode traduzir-se em sérias restrições para a Administração. A principal delas é que a relação contratual não pode ser alterada unilateralmente, ao contrário daquela estatutária, o que impede a conformação da relação entre a Administração e seus servidores de acordo com o interesse público.

De outra parte, a relação trabalhista tem lógica diversa da relação administrativa, baseia-se em pressupostos distintos. Por exemplo, enquanto para a Administração Pública exige-se o princípio da legalidade, no Direito do Trabalho predomina a questão fática. Se, para o Direito Administrativo, o fundamental é o interesse público, no trabalhismo impera a defesa do hipossuficiente. Essas questões fazem com que haja grande dificuldade no julgamento de feitos trabalhistas envolvendo entes de Direito Público. Exemplos desse tipo de problema podem ser encontrados à exaustão durante o período em que vigeu o regime da Consolidação das Leis do Trabalho para a Administração direta, autárquica e fundacional. E esse fato, inclusive, tende a se agravar com a tendência de reduzir a formalidade da relação trabalhista, hoje em voga.

No que diz respeito aos custos, é importante observar que, ao contrário do que se apregoa, o regime trabalhista é mais oneroso para a Administração do que o estatutário. Isso se deve não apenas aos encargos incidentes sobre a folha de pagamentos, mas, especialmente, pelo seu caráter contratual – que, conforme dito acima, não permite que ele sofra alterações unilateralmente – e geral, nacional – que

impede a sua adaptação às especificidades de cada ente federado, mesmo da União. A questão previdenciária, que tornava o regime mais oneroso, foi equacionada pelas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003, que instituíram um regime previdenciário para os novos servidores públicos extremamente similar, em seus custos, ao regime geral.

Aqui, vale comentar a questão relativa à propalada flexibilidade permitida pelo regime da CLT, em comparação com o estatutário. Na verdade, o que permite a flexibilidade é o regime de Direito Privado, uma vez que, independentemente do regime de seus servidores, a Administração Pública e seus agentes submetem-se, por imposição constitucional e por princípio institutivo, ao ditame da legalidade, só podendo agir de acordo com a lei, sob o risco de cometer desvio de poder.

Ou seja, a flexibilidade encontrada na iniciativa privada no trato com os seus empregados não se deve à utilização de um determinado regime. Deve-se às suas características. Ao administrador privado, contrariamente ao administrador público, é facultado fazer tudo, exceto aquilo que lhe é vedado pela lei. Assim, desde que respeitada a lei e os contratos – que são lei entre as partes –, pode o empresário contratar e demitir livremente os seus empregados, fixar-lhes remuneração e alterá-la.

Não é a situação da Administração Pública, em que somente se pode fazer aquilo que é determinado pela lei, que define mesmo os limites da discricionariedade do administrador público, cujos atos, inclusive aqueles discricionários, sujeitam-se aos princípios da impessoalidade, moralidade e motivação, sendo nulos se contiverem vícios que atinjam esses princípios.

Na verdade, do ponto de vista da Administração Pública, o regime estatutário, como se viu, é o mais flexível, por ser unilateral. Isso fica evidente, por exemplo, com a edição da citada Lei nº 9.527, de 1997, que alterou quase um terço dos dispositivos

da Lei nº 8.112, de 1990, retirando vários de seus excessos. A Lei nº 9.527, de 1997, por exemplo, extinguiu a licença-prêmio e a conversão de um terço de férias em pecúnia e tornou mais rígida a concessão de diversas vantagens e licenças. Se o regime fosse celetista e, conseqüentemente, contratual, isso não poderia ter sido feito unilateralmente.

Efetivamente, o que buscam muitas das críticas ao regime estatutário na Administração Pública é o retorno à situação anterior, de não-institucionalização da relação entre o Estado e seus servidores, quando os dirigentes tinham total autonomia para admitir, fixar remuneração, promover, ascender e até dispensar. Trata-se de procedimento que, além de ferir os princípios basilares da Administração Pública, conduz, como conduziu no passado, ao grande crescimento da despesa pública.

É preciso atentar, aqui, se se pretende, de fato, combater a existência do regime estatutário, como conceito, ou se se ataca o princípio quando o problema é o estatuto vigente. Não se pode pretender o fim do conceito constitucional pelos eventuais defeitos da sua regulamentação. Mais ainda, sem se verificarem as conseqüências que o fim da relação estatutária poderia trazer para as finanças públicas.

4.5. *Admissão de pessoal*

Como já se comentou anteriormente, o período posterior à Constituição de 1988 representa a primeira vez, na história administrativa do Brasil, que o concurso público se tornou a única forma de acesso ao cargo público permanente.

Aqui, também, são comuns críticas ao instituto sob o argumento de que ele promove um enrijecimento excessivo da Administração Pública. Em nosso entendimento, aplicam-se a essas críticas as mesmas observações feitas com relação ao regime jurídico.

As regras do concurso público não podem ser alteradas, sob o risco de repetir o

retrocesso já vivido em 1946 e intensificado na década de 1970.

O concurso público é, de um lado, garantia da moralidade e da impessoalidade da gestão da coisa pública e exigência básica do direito de acesso de todos os cidadãos à função pública, de conformidade com a sua capacidade. De outra parte, trata-se, ainda, da melhor forma de permitir à Administração Pública a escolha dos melhores.

Condena-se o concurso público como inadequado para a escolha de candidatos para tarefas simples ou para atividades de grande complexidade. O problema é a incapacidade de se organizarem concursos adequados.

Acusa-se o concurso, por exemplo, de impossibilitar a contratação de trabalhadores para funções braçais. Cabe perguntar, apenas, se não houver concurso como será a seleção. Dificilmente poderá ser feita levando em conta o princípio da impessoalidade.

De certa forma, parece-nos que, sobre o tema, se pode parafrasear Churchill: o concurso público é a pior forma de acesso ao serviço público, à exceção de todas as outras que já foram experimentadas.

Vale, aqui, fazer algumas observações sobre a chamada ascensão funcional, que é a possibilidade de um servidor passar de um cargo a outro mediante alguma forma de concurso interno.

Esse instituto, julgado inconstitucional a partir da Constituição de 1988, é considerado por alguns e, particularmente, pelas entidades representativas dos servidores públicos como fundamental para garantir carreiras no serviço público.

Em nosso entendimento, o instituto da ascensão não se justifica, uma vez que se o servidor é competente para ter acesso ao cargo mais elevado, ele lhe é dispensável; se é apenas para facilitar esse acesso, em desrespeito ao princípio isonômico com os demais cidadãos, ele é indefensável e representa mera garantia corporativa.

A ascensão desatende aos dois princípios que justificam a existência do concurso público: o direito de igualdade no acesso

ao cargo público e a obrigação de a Administração escolher, sempre e de forma impessoal, o melhor para o desempenho de determinada função.

Além disso, a ascensão gera um problema de desestímulo no desempenho das funções de nível mais elementar, que perdem o seu significado, transformadas em meros canais de acesso para aquelas mais complexas.

Em nosso entendimento, a simples supressão do concurso público ou a sua flexibilização traria conseqüências deletérias para a Administração Pública, uma vez que teria como resultado a paralisação do processo de institucionalização do serviço público que vem tomando corpo, lentamente e contra uma grande resistência, desde a edição da Carta de 1988.

4.6. Estabilidade

As discussões acerca do instituto da estabilidade do servidor público devem ser feitas levando em conta o seu fundamento. Servidor público deve ser estável porque isso é importante para garantir a continuidade, a eficiência, a eficácia e a probidade da Administração Pública, não porque esse é um direito da categoria.

É preciso reconhecer, entretanto, que, apesar da clara diferença das duas situações – a estabilidade do servidor público visa a garantir os direitos da coletividade, enquanto a estabilidade no emprego na iniciativa privada justifica-se pelos direitos devidos aos trabalhadores –, hoje, é possível encontrar, especialmente, mas não unicamente, nas reivindicações das entidades representativas dos servidores públicos, uma confusão entre os dois institutos, que, entretanto, não se confundem.

Assim, a estabilidade do servidor somente se justifica se ela assegura, de um lado, a continuidade e a eficiência da Administração e, de outro, a legalidade e impessoalidade da gestão da coisa pública. Assim, ela não pode ser vista, apenas, como garantia de emprego do servidor. Ao

contrário, a sua existência, antes de atender o servidor, tem que atender o interesse público que se sobrepõe àquele.

O surgimento do instituto da estabilidade dos servidores públicos vincula-se assim, aos próprios princípios da Administração Pública. Nesse sentido, a estabilidade justifica-se na medida em que assegura à Administração condições de levar a cabo as suas finalidades. Ou seja, a estabilidade no serviço público não pode ser entendida como um princípio que se esgota em si mesmo.

A permanência do servidor no serviço público surge na medida em que o Estado moderno verifica a necessidade e conveniência de continuidade da ação administrativa, de formação de quadros estáveis e competentes de servidores que possam conduzir à eficiência e eficácia da gestão da coisa pública. Ao mesmo tempo, a estabilidade revela-se como garantia da autonomia do servidor diante de pressões ilegítimas sobre o seu trabalho.

Certamente, não se pode afirmar que, no Brasil, a concessão de estabilidade ao servidor público não tenha, diversas vezes, extrapolado o limite do interesse público, guiando-se, muitas vezes, pelas pressões do momento, como ocorreu na sua extensão descuidada feita por quase todas as nossas constituintes. A estabilidade muitas vezes confundiu-se com um prêmio devido ao servidor público, exclusivamente pelo fato de ele ocupar um cargo ou emprego na Administração Pública.

Apesar disso, a nossa legislação sempre previu que o servidor público, mesmo o formalmente estável, podia perder o cargo, desde que tivesse dado causa para tal.

Estabelece o art. 40 da Constituição que o servidor admitido por concurso é estável após três anos de exercício, só perdendo o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa ou, conforme dispositivo introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, mediante procedimento de

avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

Observa-se, então, que, salvo a hipótese introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, não prevê a Constituição as hipóteses em que o servidor estável pode perder o seu cargo, mas, tão-somente, como. Cabe, daí, à lei especificar as hipóteses em que pode haver perda do cargo e disciplinar o processo administrativo. Claro que a lei não pode listar hipóteses absurdas para a perda do cargo. Por exemplo, ela não tem a faculdade de dizer que perderá o cargo o servidor que se vestir de cinza ou marrom. Mas, certamente, podia ela dizer que perderá o cargo o servidor que não cumprir as suas obrigações.

Aliás, a lei não apenas pode, mas deve dizer isso. E, como regra, todos os estatutos dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios já dizem isso.

No tocante à alteração feita pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o que ocorreu – em mais um dos seus equívocos – foi, simplesmente, constitucionalizar a possibilidade de perda de cargo por servidor estável em razão de insuficiência de desempenho, apurada mediante procedimento de avaliação periódica, na forma que lei complementar vier a estabelecer. A alteração apenas tornou mais difícil a demissão por insuficiência de desempenho, por exigir uma nova lei – complementar e até o momento não editada – para disciplinar a matéria.

De toda forma, as limitações existentes para a demissão de servidores que dão causa para tal derivam de um problema muito mais complexo e envolve a nossa cultura política e administrativa. O fundamental aqui é a decisão política de se abrirem os processos administrativos e de se proceder às punições decorrentes.

Certamente, é possível alterar a lei para regulamentar de forma mais adequada para tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso.

Inicialmente, simplificando, radicalmente, o processo de apuração e punição de faltas leves e, quanto às faltas graves, impõe-se retirar os excessos do processo administrativo disciplinar.

De fato, as nossas normas processuais são tão complexas que o que ocorre é que a Administração dificilmente tem condições de mobilizar tantos recursos para a punição de faltas, o que acaba conduzindo à tolerância e omissão das chefias, num procedimento que, certamente, não atende o interesse público, uma vez que premia o mau funcionário.

Não se trata, aqui, de retirar o direito de defesa, mas evitar que o mau funcionário seja beneficiado com mecanismos procedimentais intermináveis, que fazem com que a punição de um servidor estável tenha que levar anos para ser aplicada, consumir dezenas ou até centenas de horas de trabalho de vários outros servidores e constituir autos que, muitas vezes, atingem vários quilogramas de peso, obrigando a Administração a despender esforços que seriam muito melhor canalizados na busca do atingimento de suas finalidades.

Entretanto, repetimos, o fundamental nessa matéria é a decisão política de se procederem às punições e à adequada gerência. Apesar de algumas falhas, como acima descrito, existe legislação rígida para a punição do mau servidor e do incompetente que, na maior parte das vezes, tão-somente, não é aplicada.

Observe-se, confirmando a tese espousada, que as Administrações, como regra, nem exoneram aqueles servidores que demonstram ineficiência em seu estágio probatório, cuja avaliação quase nunca é feita de forma adequada.

Além disso, já existe, mesmo, norma que permite a exoneração de servidores públicos, quando a despesa de pessoal superar certos limites.

Trata da alteração promovida pela referida Emenda Constitucional nº 19, de 1998 – e talvez a única feita por ela com algum efeito prático –, no art. 169 da Constituição.

Temos aqui mudança qualitativa importante que modifica conceitualmente o instituto da estabilidade, uma vez que, diferentemente dos demais casos até então existentes, permite-se que um servidor estável perca o seu cargo sem ter dado causa para isso.

Permite-se, na norma, que, superados limites estabelecidos em lei complementar para as despesas com pessoal, possam ser exonerados servidores estáveis. A sua aplicação da norma transcrita exige dois tipos de regulamento, ambos já providos.

O primeiro é uma lei complementar definindo limites para a despesa de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa exigência foi suprida pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que *estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O outro regulamento exigido é o que prevê a edição de uma lei ordinária estabelecendo normas gerais para a exoneração dos servidores estáveis. Trata-se da Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999, que *dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências*.

Mesmo com essa legislação, verifica-se que não há dispensa de servidores públicos. Na verdade, já não havia a dispensa dos servidores não-estáveis – na União tentada no Governo Collor e revertida a partir do Governo Itamar Franco, como já se comentou.

Ou seja, também nesse aspecto, o problema é muito mais político e gerencial do que de legislação.

4.7. Gerenciamento

Chega-se, agora a uma questão que, em nosso entendimento, representa o ponto central da situação da Administração Pública brasileira. A sua total falta de capacidade gerencial.

Trata-se de problema que é grave na União e nos grandes Estados e Municípios e que atinge um grau de tragédia nos pequenos.

Efetivamente, a forma de escolha dos dirigentes públicos no Brasil é absolutamente caótica e errática.

A ausência de carreiras, em sentido estrito, conforme comentado anteriormente, não estabelece as condições mínimas para a instituição de um corpo dirigente permanente.

A tentativa feita, no período Bresser, de retomar a seleção de carreiras para a alta gerência falhou por não trabalhar, absolutamente, a inserção de seus integrantes da máquina administrativa. Eles eram e são, ainda, simplesmente selecionados e lançados nos órgãos e entidades, sem comando central. O que acaba ocorrendo é que a sua integração fica à mercê de relações interpessoais e corporativas.

Nem mesmo o instituto da estabilidade, ainda que altamente generalizado – talvez mais do que em qualquer outro país –, produziu na nossa Administração Pública uma efetiva continuidade. A Administração brasileira, malgrado a estabilidade no serviço público alcançada por seus servidores, padece de uma instabilidade funcional de grandes proporções. As mudanças constantes de direção nos órgãos e entidades conduzem ao que é denominado *dança de cadeiras*. Mesmo que o quadro dirigente não se modifique no total, as pessoas estão, a cada momento, em um determinado órgão ou entidade. Assim, a estabilidade acaba sendo inútil para assegurar continuidade e permanência.

Assim, o nosso sistema de recrutamento de dirigentes, na prática, é absolutamente aberto, permitindo ao Governo liberdade ampla na seleção dos gerentes. Ocorre que isso é feito sem qualquer tipo de diretriz centralizada ou não.

Não há critérios explícitos para orientar a escolha de gerentes e, em decorrência, não há qualquer forma de avaliação de seus resultados, além, estritamente, do requisito da confiança, o que faz com que esses postos se tornem mera moeda de negociação política, quando não político-partidária.

Ao mesmo tempo, a ausência da idéia de continuidade no serviço público, bem como a falta de mecanismos institucionais de aferição de mérito para admissão e progressão, fazem com que o nível de exigência, pelas gerências, acerca da qualidade do serviço prestado seja extremamente baixo.

Essa combinação leva à total ausência de gerência no serviço público, o que é responsável, em nosso entendimento, em boa parte pela sua presente situação.

5. *Evolução das despesas e do quantitativo de pessoal*

Postas essas questões de ordem qualitativa, passemos a verificar como as políticas de gestão de pessoal afetaram, quantitativamente, as despesas e o quantitativo de pessoal no Poder Executivo da União.

Os dados têm como fonte documentos divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e pelas Secretarias de Recursos Humanos (SRH/MP) e de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP). São, todos eles, documentos públicos que podem ser encontrados nos sítios da *Internet* desses órgãos, respectivamente, <www.stn.fazenda.gov.br>, <www.servidor.gov.br> e <www.comprasnet.gov.br>.

Os dados relativos ao ano de 2006 que têm origem na SRH/MP consideram como referência o mês de setembro daquele ano,

tendo em vista ser essa a informação mais recente divulgada por aquele órgão.

Nas tabelas que informam valores monetários, é apresentada, além da sua variação nominal, a sua evolução real, utilizando-se como deflator o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quando os dados são anuais, adotou-se o IPCA medido de julho do ano anterior a junho do ano respectivo.

A primeira conclusão importante é que os dados permitem constatar que as mudanças na política de pessoal do Governo Lula, comentadas acima, já provocam efeito importante.

Inicialmente, verifica-se, facilmente, que houve, recentemente, um claro aumento do número de servidores públicos efetivos.

De fato, a partir de 2003, ano em que se inicia o presente Governo, houve uma inversão da tendência de redução no número total de servidores públicos civis da União, que vinha-se verificando desde o início do Governo anterior, em 1995.

O aumento do número de servidores públicos deriva, essencialmente, do aumento das admissões por concurso público e da expansão dos cargos em comissão, quando, também, se inverte a política anterior, de não reposição de quadros na Administração Pública.

Isso tudo fica evidente na tabela e nos gráficos a seguir.

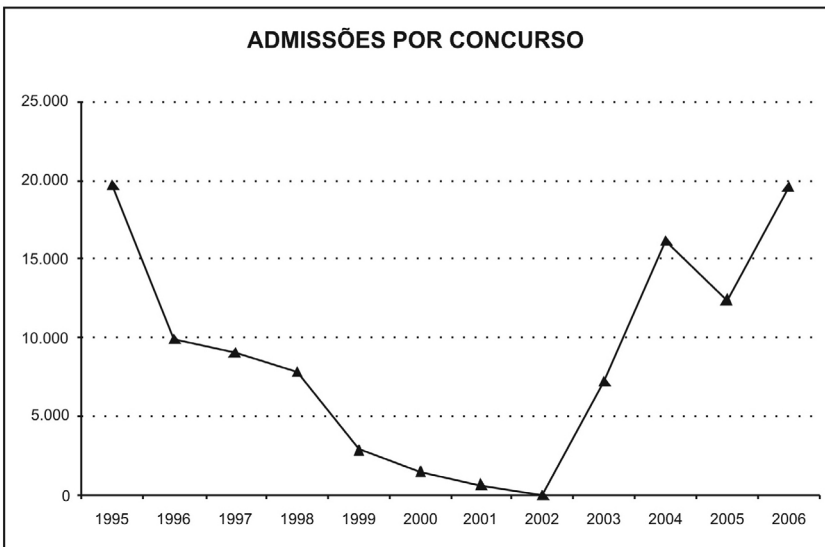
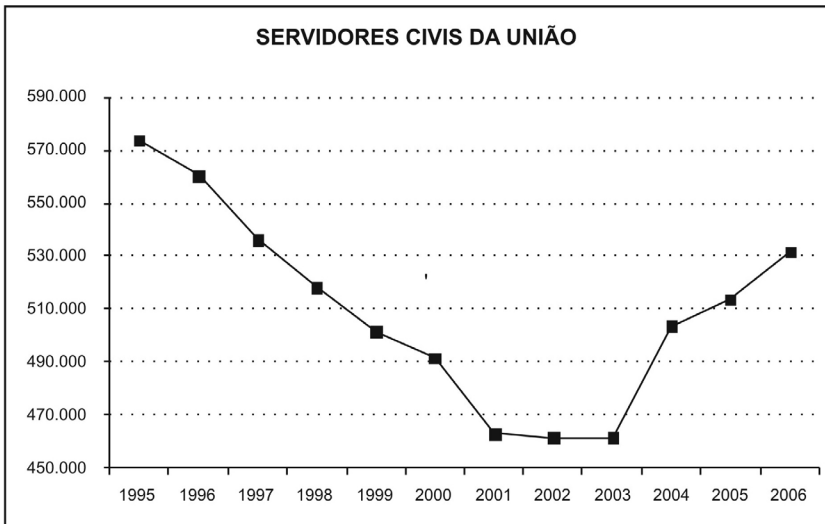
*Número de servidores e admissões por concurso
(em dezembro de cada ano de 1995 a 2004 e novembro de 2005)*

| | | | | | | |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
| Número de servidores | 573.894 | 560.662 | 536.327 | 518.454 | 501.571 | 491.565 |
| Admissões por concurso | 19.675 | 9.927 | 9.055 | 7.815 | 2.927 | 1.524 |
| Ano | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Número de servidores | 463.291 | 461.416 | 461.748 | 503.762 | 513.587 | 531.660 |
| Admissões por concurso | 660 | 30 | 7.220 | 16.122 | 12.453 | 19.594 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal - SRH/MP

Quando se trata da questão das despesas de pessoal, verifica-se o seu aumento a partir

do ano de 2004, derivada, não apenas, do crescimento do número de servidores, como



também da concessão de reajustes a diversas categorias, questões já comentadas acima.

É importante registrar que o aumento de despesa se acelerou fortemente no ano de 2006 (o que, vale comentar, tem continuado no ano de 2007, conforme mostram dados disponíveis referentes às despesas de pessoal de janeiro a maio de 2007, que traduzem um crescimento de 13,9% relativamente a mesmo período do ano anterior), tendo em vista que tivemos, naquele ano, a edição de diversos atos concedendo rea-

juste a, praticamente, todas as categorias do Poder Executivo da União. Segundo as exposições de motivos desses atos, em dados compilados por Marcos Mendes, os reajustes terão impacto de 7,8 bilhões de reais em 2006 e mais de 5,7 em 2007.

De outra parte, muitos desses reajustes foram concedidos mediante gratificações cuja extensão para os inativos e pensionistas foi reduzida. Ocorre que há uma grande possibilidade de essas vantagens serem estendidas, por decisão judicial, aos

aposentados e aos pensionistas que ainda têm direito à paridade por força do art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e que são a grande maioria deles. Assim, é provável que assistamos, em razão disso, a um aumento das despesas previdenciárias dos servidores públicos. Trata-se de processo que, com certeza, não ocorrerá no curto prazo, tendo em vista a demora na tomada de decisões judiciais definitivas. Entretanto, não é exagero afirmar que se pode estar armando mais uma “bomba de efeito retardado”, similar aos casos acima referidos dos “28,86%” e dos “3,17%”.

Observe-se, ainda, que, quando separarmos as despesas exclusivamente destinadas a pessoal civil ativo do Poder Executivo

– que permitem visualizar, de fato, o efeito das políticas de pessoal daquele Poder –, fica mais evidente o seu crescimento real.

Todas essas informações estão explicitadas na tabela e nos gráficos que se seguem. É importante chamar a atenção para o fato de que foram retirados dos dispêndios com pessoal os valores relativos à contrapartida previdenciária da União (classificada como *obrigações patronais* ou *despesa entre órgãos do orçamento*), considerando, de um lado, que se trata de despesa meramente contábil, uma vez que não destinada a nenhum tipo de fundo ou entidade diferenciada, e, de outro, que a sua manutenção provocaria distorção na série, a partir de 2004, tendo em vista que esses valores sofreram signi-

*Despesas com pessoal do Poder Executivo e receitas correntes da União
(valores nominais em R\$ 1.000)*

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Despesa Total | 27.054.389 | 29.906.540 | 32.619.863 | 33.511.841 | 37.063.085 | 41.607.890 |
| Despesa com Pessoal Civil | 19.386.304 | 20.925.702 | 22.692.570 | 22.277.474 | 25.359.601 | 28.187.635 |
| Despesa com Pessoal Militar | 8.561.413 | 10.052.750 | 10.890.087 | 12.392.388 | 12.919.447 | 14.697.531 |
| Despesa com Pessoal Civil Ativo | 10.788.361 | 11.502.869 | 12.425.972 | 11.101.477 | 13.198.055 | 15.128.173 |
| Receita corrente líquida da União | 69.574.363 | 86.038.086 | 96.324.693 | 112.415.371 | 129.141.507 | 145.110.650 |
| Receita corrente total da União | 127.093.577 | 156.830.020 | 175.269.845 | 200.455.308 | 218.020.921 | 252.518.504 |

| Ano | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Despesa Total | 46.277.608 | 52.968.050 | 56.471.862 | 62.368.599 | 71.902.630 | 79.255.711 |
| Despesa com Pessoal Civil | 29.521.259 | 33.747.017 | 37.895.718 | 43.231.703 | 49.771.719 | 55.416.275 |
| Despesa com Pessoal Militar | 18.310.412 | 20.933.697 | 20.202.590 | 21.575.636 | 22.560.300 | 25.894.627 |
| Despesa com Pessoal Civil Ativo | 16.092.688 | 18.425.427 | 19.365.263 | 23.286.810 | 26.627.861 | 33.648.002 |
| Receita corrente líquida da União | 167.739.102 | 201.927.320 | 224.920.164 | 264.352.998 | 303.015.775 | 344.731.433 |
| Receita corrente total da União | 289.410.918 | 343.074.988 | 384.477.011 | 450.589.981 | 527.324.578 | 584.067.471 |

(valores reais deflacionados pelo IPCA - 1995=100)

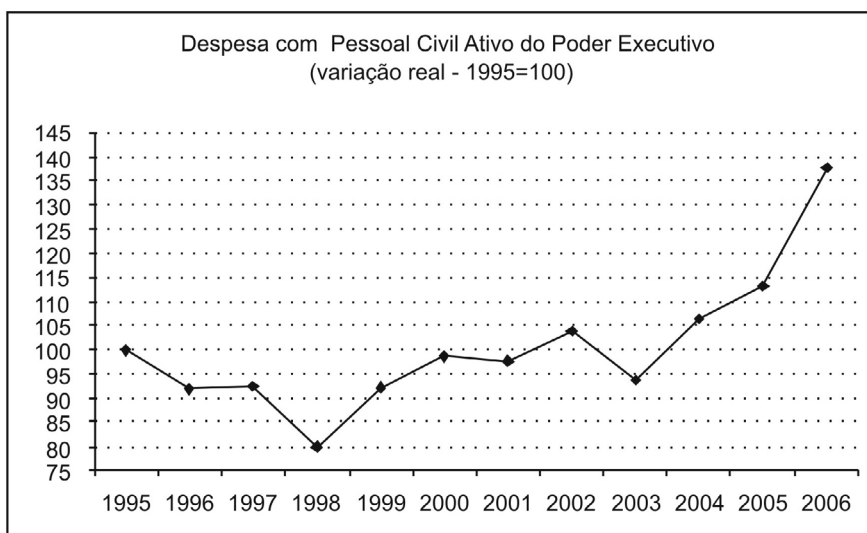
| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Despesa Total | 100 | 95,09 | 96,91 | 96,28 | 103,06 | 108,07 |
| Despesa com Pessoal Civil | 100 | 92,85 | 94,09 | 89,32 | 98,41 | 102,17 |
| Despesa com Pessoal Militar | 100 | 101,01 | 102,24 | 112,51 | 113,53 | 120,63 |
| Despesa com Pessoal Civil Ativo | 100 | 91,72 | 92,58 | 79,98 | 92,03 | 98,54 |
| Receita corrente líquida da União | 100 | 106,38 | 111,28 | 125,59 | 139,64 | 146,56 |
| Receita corrente total da União | 100 | 106,15 | 110,85 | 122,60 | 129,05 | 139,62 |

(valores reais deflacionados pelo IPCA - 1995=100)

| Ano | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Despesa Total | 111,97 | 119,04 | 108,87 | 113,37 | 121,84 | 129,10 |
| Despesa com Pessoal Civil | 99,68 | 105,84 | 101,96 | 109,67 | 117,70 | 125,97 |
| Despesa com Pessoal Militar | 140,00 | 148,67 | 123,08 | 123,93 | 120,81 | 133,29 |
| Despesa com Pessoal Civil Ativo | 97,64 | 103,84 | 93,63 | 106,15 | 113,16 | 137,45 |
| Receita corrente líquida da União | 157,82 | 176,46 | 168,62 | 186,86 | 199,67 | 218,36 |
| Receita corrente total da União | 149,06 | 164,13 | 157,79 | 174,35 | 190,22 | 202,52 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP, para 1995 a 2005, e Estatísticas de Despesas de Pessoal – Execução Orçamentária – STN/MF, para 2006.

Obs.: exclui, nas despesas de pessoal, as relativas a obrigações patronais.



ficativo aumento com a edição da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, gerando aumento artificial na contabilidade das despesas de pessoal.

Aqui, é importante chamar a atenção para o fato de que os reajustes concedidos ao Poder Executivo acabam alimentando fortes demandas dos outros Poderes. Nesse sentido, têm sido editadas leis aumentando a remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União e do Poder Judiciário, todas categorias que, como regra, já têm remunerações bastante elevadas.

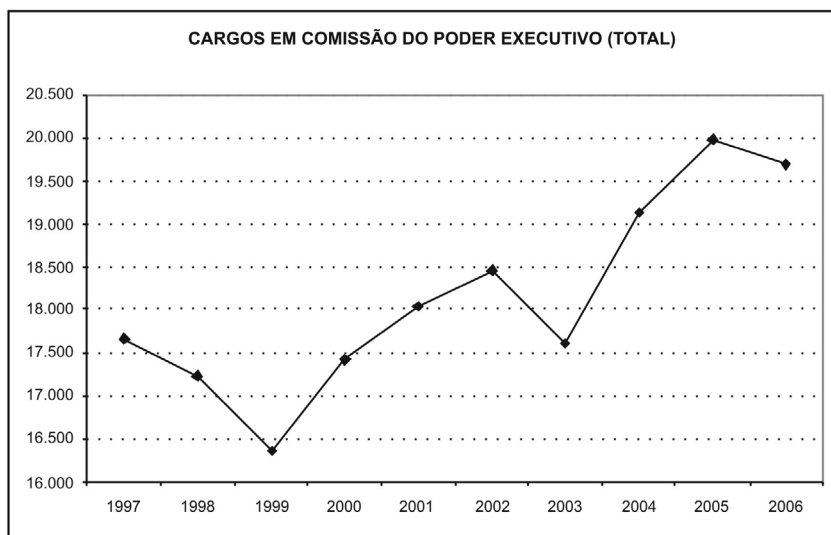
Ainda na área de pessoal, verifica-se que houve, também a partir do ano de 2004, um aumento significativo no número de cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores (DAS). Vale ressaltar que o aumento ocorreu, especialmente, nos DAS 4, 5 e 6, e nos cargos de natureza especial (NES) os mais elevados hierarquicamente e de melhor remuneração, cuja ocupação permite a concessão de outras vantagens, como auxílio-moradia para os seus ocupantes.

Os dados estão na tabela abaixo.

É importante ressaltar que o impacto da expansão dos cargos em comissão tem

| NÚMERO DE CARGOS EM COMISSÃO DO GRUPO DAS E DE NATUREZA ESPECIAL | | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (em dezembro de cada ano de 1997 a 2005 e setembro de 2006) | | | | | | | | | | |
| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| DAS-1 | 6.820 | 6.554 | 5.681 | 6.503 | 6.665 | 6.733 | 6.551 | 6.761 | 7.054 | 6.786 |
| DAS-2 | 5.943 | 5.678 | 5.313 | 5.442 | 5.615 | 5.703 | 4.658 | 5.213 | 5.480 | 5.331 |
| DAS-3 | 2.472 | 2.490 | 2.690 | 2.826 | 2.828 | 2.954 | 3.055 | 3.420 | 3.509 | 3.524 |
| DAS-4 | 1.682 | 1.716 | 1.810 | 1.866 | 2.073 | 2.158 | 2.341 | 2.651 | 2.785 | 2.869 |
| DAS-5 | 558 | 607 | 666 | 606 | 662 | 672 | 772 | 852 | 911 | 936 |
| DAS-6 | 132 | 138 | 146 | 146 | 152 | 154 | 182 | 186 | 186 | 192 |
| NES | 51 | 53 | 60 | 37 | 39 | 76 | 50 | 53 | 50 | 52 |
| DAS-4 a 6 e NES (Nº) | 2.423 | 2.514 | 2.682 | 2.655 | 2.926 | 3.060 | 3.345 | 3.742 | 3.932 | 4.049 |
| DAS-4 a 6 e NES (%) | 13,72% | 14,59% | 16,39% | 15,24% | 16,22% | 16,59% | 19,00% | 19,55% | 19,68% | 20,56% |
| TOTAL | 17.658 | 17.236 | 16.366 | 17.426 | 18.034 | 18.450 | 17.609 | 19.136 | 19.975 | 19.690 |

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP





reflexos negativos não apenas na despesa mas também nas condições gerenciais: amplia-se o número de pessoas sem vínculo institucional com a administração pública, ligadas a interesses de curto prazo de grupos políticos específicos.

Tem-se argumentado que o crescimento do número de servidores efetivos e em

comissão deriva da substituição de pessoal contratado temporariamente e terceirizado.

Entretanto, essa informação não chega a ser confirmada pelos dados disponíveis. No tocante ao número de contratos temporários, observa-se o crescimento da tendência do seu aumento, já encontrada no Governo anterior, conforme a tabela e gráfico abaixo.

| CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA | | | | | | | |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (em dezembro de cada ano) | | | | | | | |
| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| 10.868 | 12.463 | 12.969 | 15.588 | 20.323 | 23.594 | 28.661 | 24.281 |

Fonte: Estatísticas de Despesas de Pessoal – Execução Orçamentária – STN/MF.



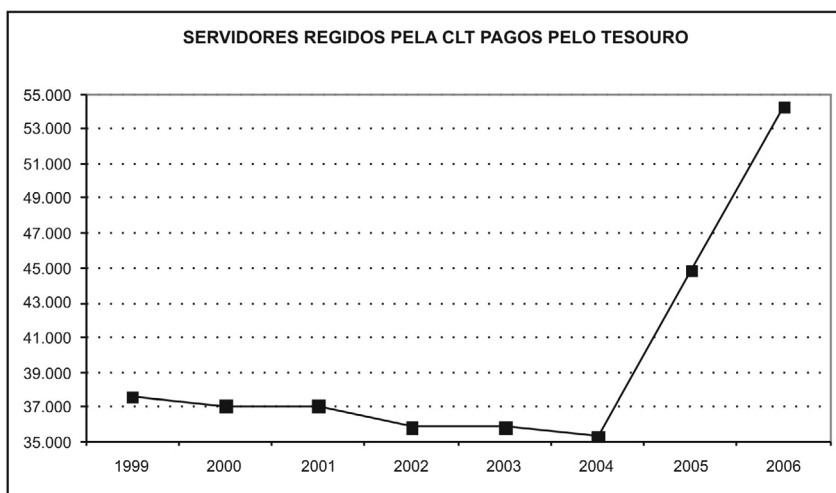
Mesmo a redução de contratos temporários apresentada no ano de 2006 não reflete a diminuição de pessoal, mas, tão-somente, a transferência feita, por força da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, de 3.365 Agentes de Combate às Endemias da Fundação Nacional de Saúde (os chamados “mata-mosquitos”) contratados, temporariamente, para empregos permanentes na Administração Pública. Esse fato fica evidente quando verificamos o número de servidores regidos pela Consolidação

das Leis do Trabalho pagos pelo Tesouro. Estão incluídos, nessa categoria, também, os empregados das empresas estatais dependentes, isto é, aquelas que recebem repasse do orçamento para o pagamento de seu pessoal.

Os números relativos a esse pessoal, informados abaixo, mostram, também, aumento significativo de admissões nos anos de 2005 e 2006, que superam, em muito, o mero efeito da conversão de regime dos servidores objeto da referida Lei nº 11.350, de 2006:

| SERVIDORES REGIDOS PELA CLT PAGOS PELO TESOIRO | | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| (em dezembro de cada ano) | | | | | | | |
| 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| 37.600 | 37.039 | 37.075 | 35.838 | 35.863 | 35.326 | 44.831 | 54.336 |

Fonte: Estatísticas de Despesas de Pessoal – Execução Orçamentária – STN/MF



Quanto à terceirização, se analisarmos as despesas de custeio com atividades que, de alguma forma, envolvem contratação de serviços, não se verifica nelas uma altera-

ção significativa com relação ao segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e mesmo um aumento a partir do ano de 2004.

Despesas de custeio com contratação de serviços na administração direta, autárquica e fundacional (valores nominais em R\$ 1.000)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Loc. Mão Obra | 363.541 | 489.247 | 579.752 | 581.087 | 560.518 | 566.223 |
| Serv. Pes. Física | 246.126 | 280.383 | 323.166 | 293.597 | 363.560 | 330.943 |
| Serv. Pes. Jurídica | 3.680.150 | 4.074.525 | 4.204.744 | 4.021.389 | 4.506.704 | 5.024.016 |
| Consultoria | 16.524 | 21.811 | 17.698 | 32.144 | 35.646 | 59.529 |
| TOTAL | 4.306.341 | 4.865.966 | 5.125.360 | 4.928.217 | 5.466.428 | 5.980.711 |

Despesas de custeio com contratação de serviços na administração direta, autárquica e fundacional (valores nominais em R\$ 1.000)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Loc. Mão Obra | 640.216 | 629.746 | 748.949 | 958.500 | 1.270.863 | 1.524.802 |
| Serv. Pes. Física | 363.007 | 463.725 | 425.448 | 455.487 | 470.734 | 559.229 |
| Serv. Pes. Jurídica | 6.206.651 | 7.271.157 | 6.372.246 | 7.472.595 | 8.840.553 | 10.816.773 |
| Consultoria | 108.244 | 105.635 | 102.186 | 70.200 | 62.502 | 45.928 |
| TOTAL | 7.318.118 | 8.470.263 | 7.648.829 | 8.956.782 | 10.644.652 | 12.946.732 |

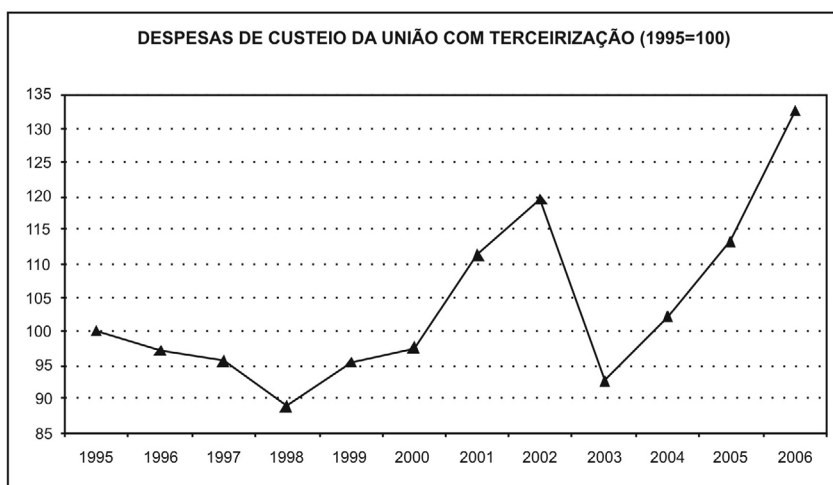
Fonte: Informativos ComprasNet – SLTI/MP

(valores reais deflacionados pelo IPCA - 1995=100)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Loc. Mão Obra | 100 | 115,77 | 128,18 | 124,24 | 115,99 | 109,45 |
| Serv. Pes. Física | 100 | 97,99 | 105,54 | 92,72 | 111,13 | 94,49 |
| Serv. Pes. Jurídica | 100 | 95,24 | 91,84 | 84,94 | 92,13 | 95,93 |
| Consultoria | 100 | 113,54 | 86,09 | 151,20 | 162,29 | 253,15 |
| TOTAL | 100 | 97,20 | 95,67 | 88,95 | 95,50 | 97,59 |

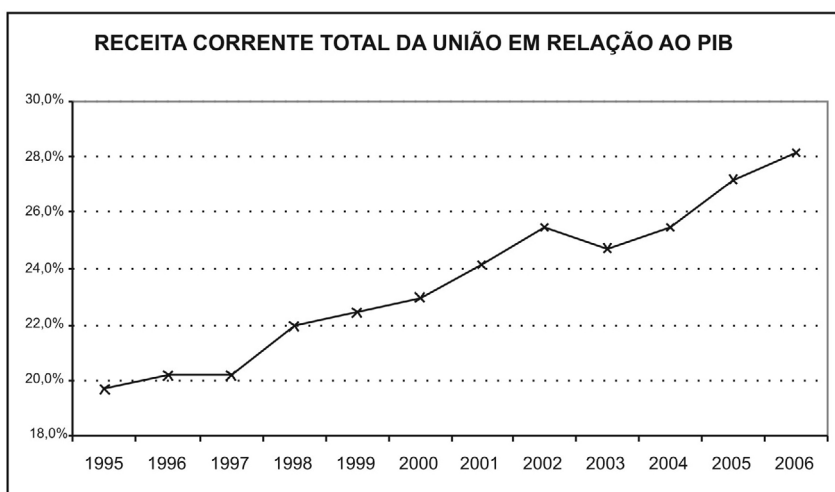
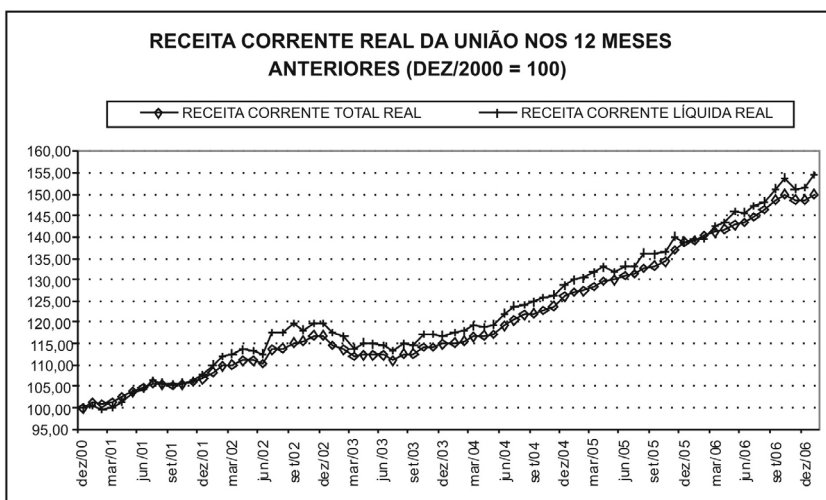
| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Loc. Mão Obra | 115,28 | 105,32 | 107,45 | 129,66 | 160,27 | 184,84 |
| Serv. Pes. Física | 96,54 | 114,56 | 90,16 | 91,01 | 87,68 | 100,13 |
| Serv. Pes. Jurídica | 110,40 | 120,13 | 90,31 | 99,86 | 110,13 | 129,53 |
| Consultoria | 428,80 | 388,69 | 322,55 | 208,93 | 173,41 | 122,49 |
| TOTAL | 111,24 | 119,59 | 92,64 | 102,29 | 113,32 | 132,49 |

Fonte: Informativos ComprasNet - SLTI/MP



Esse aumento de despesa tem sido sustentado por dois fatores: do lado da receita, pelo crescimento constante das receitas correntes da União, conforme o gráfico

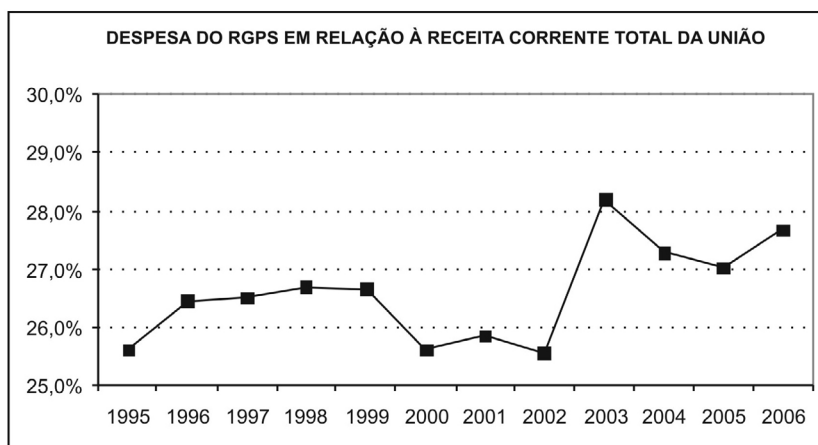
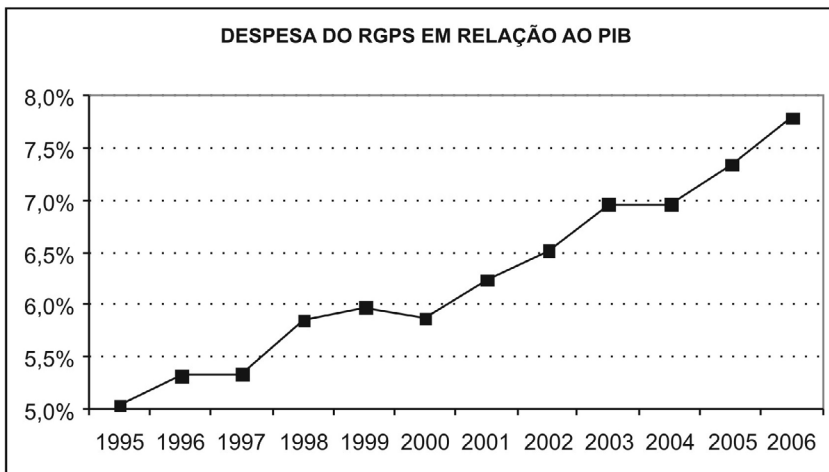
abaixo; e, do lado da despesa, pela redução da dívida, tendo em vista a diminuição da taxa de juros:



Fonte: Série Histórica de Receitas e Despesas – STN/MF

A tendência do crescimento das despesas de pessoal, entretanto, pode vir a se tornar insustentável, no curto prazo, tanto se houver uma dificuldade do aumento das receitas da União quanto se ocorrer algum acidente de percurso que obrigue o aumento da taxa de juros e, conseqüentemente, das despesas financeiras do Governo Federal.

A situação é tanto mais grave quando se constata que a outra grande despesa corrente a cargo da União, o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tem apresentado um quadro extremamente preocupante, crescendo a taxas muito superior ao produto interno bruto e, mesmo, às receitas públicas, conforme a seguir:



Fonte: Relatório de Execução Orçamentária do Governo Federal - STN/MF, para 2006

6. Considerações finais

É, com certeza, lugar comum afirmar que a Administração Pública brasileira padece de graves problemas.

O importante, entretanto, é entender que o equacionamento desses problemas é extremamente complexo e não pode ficar restrito a lugares comuns e soluções simples.

A complexidade desses problemas fica mais evidente quando se constata que, na verdade, eles envolvem questões ligadas à nossa própria cultura política e administrativa.

Ou seja, para buscar resolver os problemas da Administração Pública brasileira, não se pode repetir um equívoco da Constituinte de 1987/88 e do processo que resultou na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, quando se acreditou que seriam dadas soluções imediatas a graves questões pela simples inclusão de dispositivos na Carta Magna. Trata-se de providência, certamente, menos *glamourosa* e de menor visibilidade do que buscar emendar a Constituição, mas, sem dúvida, mais eficaz.

Não se pode repetir os erros de diagnóstico que acabaram comprometendo experiências interessantes como a que se

iniciou com a edição do Decreto-lei nº 200, de 1967, ou a gestão do Ministro Bresser Pereira, ou mesmo aquelas fortemente equivocadas como a do Governo Collor. Impõe-se aprender com esses erros.

O principal problema da nossa Administração Pública é de decisão política e gerencial, no sentido de que lhe falta capacidade gerencial, faltam-lhe bons gerentes, comprometidos com a gestão da coisa pública, o que somente será obtido com uma mudança cultural profunda.

Os problemas da Administração Pública parecem-nos, no momento, agravados pela tendência recente de seu crescimento, que só os aumenta.

Efetivamente, os dados mostram, a partir de 2004, uma mudança na inflexão das curvas de despesa e quantitativo de pessoal da União.

E a questão não se restringe à questão quantitativa, sendo também digna de atenção a política de pessoal adotada pelo Governo Lula, que tem uma ênfase sindical explícita.

Essa diretriz é, parece-nos, temerária, na medida em que pode ampliar as dificuldades no controle das despesas, sem atender o interesse público.

Além disso, é certamente preocupante a opção pela criação de carreiras verticais nos diversos órgãos e entidades, o que significa acelerar a reversão do processo

iniciado ainda na década de 1970, e que pode contribuir, fortemente, para impedir o controle das despesas de pessoal.

Para superar esses problemas, impõe-se a definição de uma visão estratégica de longo prazo para as políticas de pessoal relativas aos servidores civis do Poder Executivo da União. É necessário que o Estado explicita aonde pretende chegar com as políticas que vem adotando ou poderemos entrar numa espiral de crescimento das despesas com pessoal na União, em um contexto de economia estável, que torna muito difícil corrigir opções equivocadas, cujos efeitos serão sentidos por décadas.

A solução para os problemas da Administração Pública brasileira não vai surgir enquanto passarmos apenas por modismos e por uma descontinuidade permanente. É preciso reconhecer que as perspectivas não são otimistas.

Referências

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Regime dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo: Malheiros, 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. In: _____ ; SPINK, Peter. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.