

2287

O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
BRASILEIRO E A FÁBULA DO ATAQUE
DAS FORMIGAS GIGANTES

Antonio Lassance

TEXTO PARA DISCUSSÃO



O SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO E A FÁBULA DO ATAQUE DAS FORMIGAS GIGANTES

Antonio Lassance¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11, H60.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 APRESENTAÇÃO.....	7
2 ÓTICAS E ESTEREÓTIPOS SOBRE O DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL.....	8
3 TAMANHO NÃO É O PROBLEMA	11
4 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL	14
5 RECOMPOSIÇÃO, PROFISSIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DO EXECUTIVO FEDERAL.....	15
6 RECOMENDAÇÕES	25
7 PROPOSTAS	27
REFERÊNCIAS	29

SINOPSE

A ideia de que o serviço público federal brasileiro seria marcado por uma tendência crônica de inchaço, característico de um clientelismo e patrimonialismo arraigados e de uma partidarização contumaz, está impregnada no senso comum. Além de mostrar evidências sobre o assunto que problematizam essa percepção vulgarizada, este texto tem o objetivo específico de tecer recomendações e propostas sobre o que fazer para superá-la. A responsabilidade de discutir o papel, a imagem e também o tamanho do Estado é um desafio crucial para que se possa avançar na oferta de serviços públicos de qualidade, com a garantia de direitos e desenvolvimento inclusivo. Propõe-se, na linha da transparência ativa, aprofundar o oferecimento de informações regulares e qualificadas a respeito do serviço público federal brasileiro, por meio de processos sistemáticos de prestação de contas; a formulação de um plano decenal de organização, qualificação e inovação do serviço público; e a criação de um observatório do serviço público.

Palavras-chave: Estado; administração pública; serviço público civil; gestão de pessoas.

ABSTRACT

The common sense remarks that Brazilian public service has a chronic oversize, a characteristic of a patronage and entrenched patrimonialism and partisanship. This paper shows evidences that refute this common sense. In addition, the paper offers recommendations and proposals to overcome this vulgarized perception. The responsibility to discuss the role, image and also the size of Brazilian State is a strategic challenge to move forward to the improvement of public services, with the guarantee of rights and inclusive development. Aligned with the idea of active transparency, it is proposed to offer regular and proper information about Brazilian public service, through systematic processes of accountability; the formulation of a ten-year plan of organization, qualification and innovation of public service; and the creation of an observatory of public service.

Keywords: State; public administration; civil service; people management.

1 APRESENTAÇÃO

Entre 1816 e 1822, quando os problemas centrais do Brasil eram a escravidão e a economia de padrão predatório – extrativista e do latifúndio monocultor –, o naturalista Auguste de Saint-Hilaire (1779-1853) consignou que o grande risco ao futuro do país seria o das formigas gigantes, as saúvas. Daí sua frase: “Ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil”.

Do século XIX até hoje, nem o Brasil acabou com a saúva, e nem a saúva acabou com o Brasil, mas a frase permanece célebre e muito usada em analogias. Serve, por exemplo, como fábula sobre o debate a respeito das contratações e dos gastos com servidores públicos.

Há uma visão largamente disseminada de que o serviço público federal brasileiro, sem exceção, é marcado por uma tendência crônica de inchaço e empreguismo, característicos de um clientelismo e patrimonialismo arraigados e de uma partidarização contumaz. Daí resultariam contratações ou nomeações por critérios no mínimo duvidosos ou flagrantemente perversos. Na melhor das hipóteses, as “áreas meio”, eminentemente administrativas, estariam superdimensionadas, enquanto faltariam profissionais nas áreas finalísticas.

O objetivo geral que guia esta análise é o de verificar se os dados confirmam ou refutam essa visão largamente disseminada, ou se estamos diante de uma história que, tal e qual a de Saint-Hilaire, pode até ter um fundo de verdade, mas se torna célebre mais em função de seus exageros do que da precisão de seu diagnóstico.

Além disso, busca-se tecer recomendações e propostas sobre o que fazer a esse respeito, dada a grande importância do tema para a sociedade, que anseia por serviços públicos de qualidade, com a garantia de direitos e desenvolvimento inclusivo.

Os dados foram coligidos sobretudo de estudos do Ipea que analisam os processos de recrutamento de servidores públicos federais civis.¹ As informações sobre estados, municípios e o Distrito Federal tiveram por referência as pesquisas

1. Os estudos analisados são os de Cardoso Junior e Nogueira (2011), Cardoso Junior (2011), Lopez (2015a e 2015b) e Nogueira (2015). A formação de uma referência do Ipea neste assunto remonta aos trabalhos de Nogueira (2005) e Pessoa (2009) e, mais recentemente, se aprofundou com o trabalho de Lopez (2015b).

mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015). A comparação internacional orientou-se por relatório produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010), a qual também se valeu de análises feitas por técnicos do Ipea para fundamentar suas conclusões. Por fim, as recomendações e propostas estão embasadas no diagnóstico consolidado desses estudos.

2 ÓTICAS E ESTEREÓTIPOS SOBRE O DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

Tratar os problemas do Estado como uma questão de tamanho e “inchaço” é uma maneira há muito corriqueira de se abordar o problema das funções e do desempenho do setor público. Mas, embora o carimbo de grande, lento e preguiçoso – na imagem clássica do elefante – remonte a várias outras épocas da história do Estado, foi a partir do final dos anos 1980 e durante toda a década de 1990 que o tema se tornou obsessivamente atacado.² Desde então, prevalece um tratamento do assunto sob a ótica restrita do ajuste fiscal, seja como racionalidade litúrgica da orientação de muitos agentes do Estado, seja como cânone do discurso econômico midiático,³ amplamente popularizado.

O Brasil não representou exceção quando tratar o tamanho do Estado como problema central serviu ao propósito de contribuir com o esforço de redução dos gastos públicos não financeiros, por meio de propostas de *downsizing* (redução do tamanho do setor público), associadas a cortes em programas sociais e extinção ou enxugamento de estruturas das administrações direta e indireta (Rezende, 2002; Abrucio e Loureiro, 2002).

O quadro se completava com o uso indiscriminado de comparações nem sempre rigorosas entre o tamanho do setor público no Brasil *vis-à-vis* países da Europa, de Estado de bem-estar social mais exuberante e presença do Estado bastante pronunciada, além

2. Agências internacionais tiveram grande protagonismo nessa agenda reducionista. Como exemplo, deve ser citado o relatório amplamente disseminado pelo Banco Mundial em 1997 (World Bank, 1997).

3. Puliti (1990) explica o processo de financeirização do noticiário econômico pelo qual, a partir da segunda metade dos anos 1980, o jornalismo econômico passou a substituir as tradicionais fontes de informação (grandes empresários, produtores rurais e, apesar da menor evidência, professores universitários e sindicalistas) por um novo agente que se afirmava definitivamente no cenário nacional e mundial: o economista do mercado financeiro. Essa troca tornou-se decisiva para orientar um certo viés da cobertura econômica, especialmente no que tange a questões de ordem fiscal.

de Japão e Estados Unidos. Conforme lembra Peters (2008), o caso dos Estados Unidos tornou-se o estereótipo mais usado para subestimar não apenas o tamanho como a importância do setor público, sendo a dimensão do emprego público um dos aspectos mais largamente distorcidos.⁴

Aspectos que vão além daqueles sobre o número de servidores do Estado permanecem obscurecidos do escrutínio público. Os Estados nacionais não se distinguem fundamentalmente por serem grandes ou pequenos, mas por questões de maior envergadura. Os tipos de Estado variam, por exemplo, de acordo com os objetivos sociais e econômicos propugnados pela nação; pelo grau de intervenção econômica e social tidos como necessários; pela amplitude de direitos legalmente garantidos, segundo determinado escopo (universalizante ou focalista) e de acordo com um modelo de financiamento (solidário ou individual, voluntário ou compulsório, de base contributiva ou fiscal); e ainda, conforme a maneira como se combinam a atuação do Estado, a presença do mercado e o papel das famílias.⁵

Decidir o que o Estado faz ou deixa de fazer e estabelecer o que é básico e o que é desnecessário à sua atuação são questões de natureza eminentemente política, e não gerencial (Aberbach e Rockman, 1999). No entanto, uma das consequências adversas do debate enviesado sobre o tamanho do Estado foi justamente a de que escolhas de natureza política e grande impacto para a cidadania foram repaginadas e minimizadas sob a etiqueta das *reformas administrativas*, sem levantar a questão fundamental: o que cidadãos e cidadãs querem que o Estado faça?

Um requisito básico para que o Estado possa atender às demandas da sociedade é justamente o de contar com servidores públicos em número adequado e perfis qualificados para o exercício de suas funções. Outro requisito é o de que tais servidores contem com os recursos necessários para realizar suas atividades e, assim, possam prover a sociedade com seus serviços. Um terceiro é o de que tais servidores se utilizem desses recursos da maneira mais eficiente possível, evitando desperdícios e desvios de finalidade.

4. Vários estudos demonstram que, mesmo no século XIX, a presença determinante do Estado naquele país era bem maior do que a publicamente admitida. A estratégia de se construir um Estado forte e escondê-lo dos olhos da maioria tornou-se uma marca e uma ideologia disseminada na política norte-americana. A esse respeito, veja-se o estudo de Balogh (2009), sobre como o crescimento do governo federal foi sendo posto "longe dos olhos" de suas cidadãs e cidadãos.

5. A discussão acerca dos tipos de Estado, sobretudo as diferentes combinações possíveis entre Estado, mercado e famílias na conformação dos Estados de bem-estar social, está em Esping-Andersen (1990). A mesma discussão está sumarizada em Draibe (2007).

Em síntese, este trabalho demonstra que, de 1992 até 2014, houve um incremento do número de servidores concursados, em dois momentos bem definidos, conforme dados de Brasil (2015) e Nogueira (2015). Primeiro, a partir do ano de 1995, como resultado do desenho das carreiras previstas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Depois, a partir de 2003, e de forma bem mais pronunciada, em decorrência da decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento utilizados nos anos 1990, como terceirizações e contratações avulsas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades que eram próprias do serviço público, e não de natureza complementar (TCU, 2002).⁶

Como se verá a seguir, houve uma trajetória de incremento do número de servidores concursados, com especial destaque para os servidores das universidades, além da estruturação de autarquias, o que atendeu à necessidade de recomposição da força de trabalho nessas áreas essenciais, em conformidade a determinações legais. Dessa forma, a tendência de queda do número de servidores verificada na década de 1990 foi paulatinamente revertida, mas o atual número de servidores federais do Poder Executivo apenas voltou a equiparar-se ao observado em 1992.

As próprias despesas com pessoal da União apresentaram trajetória declinante, abaixo do limite máximo de 50% da receita corrente líquida estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), embora o percentual suba discretamente em períodos de crise, como os observados em 2009, 2013 e 2014 (Nogueira, 2015). O comportamento global dos gastos com servidores não descarta a preocupação com a existência de valores aberrantes de remuneração, sobretudo presentes no Judiciário, que tornaram o dispositivo do teto salarial, praticamente, letra morta.⁷

O aumento do número de cargos de confiança seguiu comportamento similar à da taxa de crescimento do número de servidores (Lopez, 2015a; 2015b). Além disso, houve ampliação da profissionalização do serviço público federal nos cargos de livre provimento, pois a proporção de servidores de carreira ocupando esses cargos aumentou

6. Trata-se do Acórdão 276/2002, decidido no plenário do Tribunal de Contas da União em 31 de julho 2002.

7. A presidenta do Supremo Tribunal Federal (STF), ministra Carmen Lúcia, ironizou a situação dizendo que “além do teto, tem cobertura, puxadinho e sei mais lá o quê” (*O Estado de Minas*, 21 ago. 2016), referindo-se ao fato de que o teto tem sido corriqueiramente extrapolado por meio de acréscimos que acabam por burlar a lei.

nos últimos anos. Por sua vez, a qualificação média dos servidores aumentou, o que pode ser atestado pela elevação percentual dos servidores com curso superior, mestrado e doutorado, nos anos mais recentes.

O número de servidores no Brasil está abaixo do observado em outros países, embora os custos com o pagamento de servidores públicos estejam em patamares equivalentes ao custo médio de países da OCDE (2010). Assim, diante das restrições fiscais atuais e dos limites rígidos estabelecidos para os gastos com custeio de pessoal, o quadro apresenta-se como pouco flexível a um avanço da presença do Estado por meio de uma maior provisão de servidores públicos para além do necessário para a simples reposição dessa mão de obra, conforme o fluxo de aposentadorias e rotatividade.

As evidências são de que, contrariamente à ideia de inchaço, um grave problema a ser enfrentado é o do baixo número de servidores públicos do Estado brasileiro e seu emparedamento por problemas de ordem fiscal. Embora seja absolutamente imprescindível ao país, o servidor público e seu custeio são muitas vezes tratados como problemas cuja solução demandaria cortes de gastos, e não uma melhor alocação desses recursos e um melhor dimensionamento da força de trabalho.

3 TAMANHO NÃO É O PROBLEMA

O Brasil possui cerca de 10,4 milhões de servidores públicos civis ativos e sua maior parte é constituída de servidores municipais, quase 6,5 milhões (62,4%)⁸ (IBGE, 2015), seguida de 3,2 milhões de servidores estaduais (30,8%) (IBGE, 2015)⁹. Os servidores federais ocupam uma menor porção, cerca de 705 mil pessoas (6,8%) (Brasil, 2015).¹⁰

Os números refletem a própria dimensão dos entes das diferentes esferas. Há mais servidores nos 5.568 municípios do que nos 26 estados, no Distrito Federal e na União. As proporções são condizentes com a “divisão institucional do trabalho” do federalismo

8. O Distrito Federal, que é um ente peculiar, nem estado nem município, é tratado na pesquisa do IBGE (2015) como município, por razões metodológicas. Da mesma forma, dos 5.570 municípios listados pelo IBGE, dois deles não são municípios: Brasília-DF e Fernando de Noronha-PE, que é um distrito estadual.

9. Servidores civis ativos. No caso dos municípios e estados, servidores estatutários, celetistas, comissionados, estagiários e sem vínculo empregatício. No caso dos estados, incluem-se os policiais militares e bombeiros.

10. No caso dos servidores federais, também são aqui considerados exclusivamente os servidores civis ativos, para permitir a comparação entre os entes da Federação e também com outros países.

brasileiro (Lassance, 2012), segundo a qual a União é responsável por políticas nacionais e pelo maior esforço de arrecadação fiscal e de devolução de impostos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias. A União é mais uma grande arrecadadora e “transferidora” de recursos do que propriamente executora de serviços e obras.¹¹

Por sua vez, a maioria dos estados passou a assumir o papel de agências de desenvolvimento (sustentável, em alguns casos; predatório, em outros, como atestam as práticas das chamadas guerras fiscais), abandonando o envolvimento primacial com as políticas sociais.¹² Estas passaram a ser encampadas com muito mais ênfase pelos municípios, os quais se incumbiram da implementação da maior parte da prestação de serviços públicos e políticas sociais.

Os percentuais de servidores ativos permanecem extremamente baixos em relação à população brasileira. São 3,20% de servidores municipais, 1,58% de estaduais e 0,35% de federais, os quais, somados, indicam que, de cada cem brasileiros, apenas 5,13 se ocupam atualmente do serviço público. Se considerados em proporção da força de trabalho do país, esse percentual fica entre 11% e 12%, segundo a OCDE (2010).¹³

A situação crônica e histórica de penúria da maioria dos municípios e de muitos estados certamente é um fator limitador do crescimento da força de trabalho do setor público. Outro determinante é a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (apelidada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que impõe tetos para gastos com pessoal. Esta LC estabelece limites máximos de gastos com o custeio de pessoal em 50% para a União e de 60% para estados e municípios, conforme suas receitas correntes líquidas.¹⁴

11. Conforme Orair e Gobetti (2010), o governo federal passou a ser mais um transferidor de recursos arrecadados pela União do que um gastador. A única ressalva a ser feita é que o governo federal continua sendo um grande gastador de recursos em termos financeiros, na medida dos encargos das necessidades de financiamento do setor público (dívida pública).

12. Em muitos estados, a prática de municipalização do ensino médio e dos hospitais se tornou comum. Mesmo a segurança pública passou a ser uma área de atuação direta dos municípios a partir da criação das guardas municipais, que recentemente, com a Lei nº 13.022/2014, passou a ter a autorização para o porte de armas (Brasil, 2014).

13. A não inclusão de aposentados e pensionistas para efeito comparativo segue a metodologia internacional e a classificação do Sistema de Contas Nacionais utilizada pelo IBGE, e é análoga à utilizada pelos países da OCDE, como no caso do estudo aqui citado.

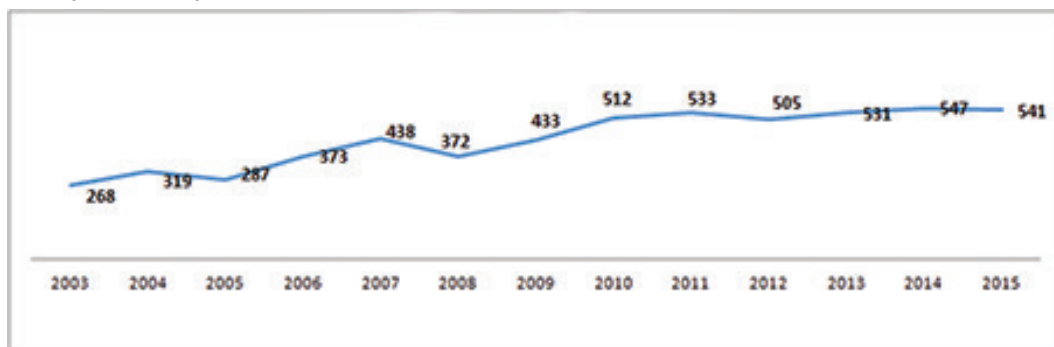
14. A LC nº 101/2000 discrimina, em seu art. 18, a despesa total com pessoal como “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (Brasil, 2000).

Portanto, existem fatores estruturais que limitam o crescimento do número de servidores públicos. Somados a uma crença de que inchaço e aparelhamento são patentes, reforçam a obsessão por uma presença diminuta de servidores no país, apesar da pressão crescente por serviços públicos que demandam, sobretudo, profissionais em atividades de contato direto com o público – enfermeiros, médicos, professores, policiais, trabalhadores em transportes e limpeza urbana, entre outros. Quando não para fazer, requer-se servidores encarregados de fiscalizar ou mandar fazer por meio da contratação do setor privado.

Os dados gerais sobre a quantidade de servidores no país não significam que não possam existir problemas localizados de inchaço em administrações públicas e distorções graves na alocação de servidores. Por exemplo, há municípios com números acima da média nacional de servidores, casos em que o emprego público em atividades prioritárias está aquém do necessário ou em que atividades de cunho gerencial e administrativo, também importantes, estejam mal dimensionadas. Menos ainda significa que a categoria dos servidores públicos seja toda ela composta de profissionais dedicados, conscientes de seu papel e fiéis cumpridores de seus deveres. A quantidade crescente de punições expulsivas aplicadas e registradas pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2016) demonstram o contrário.

GRÁFICO 1

Punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal (2003-2015)¹



Fonte: CGU (2016).

Nota: ¹ Punições aplicadas até o mês de dezembro de cada ano.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A corrupção também não é um problema quanto ao número de servidores, mas sim de formação, de recrutamento e de promiscuidade que corruptos e corruptores estabelecem na relação entre o setor público e o setor privado.

4 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

O relatório da OCDE (2010, p. 11) concluiu que: “O total de servidores públicos (governos federal, estadual e municipal) no Brasil é bastante limitado em termos de tamanho (11-12%, incluindo empresas estatais) em comparação com os países-membros da OCDE (22% em média)”.

O percentual também é considerado pequeno pela OCDE em comparação com outros países do continente, como Argentina e Chile. No entanto, o custo da mão de obra do setor público (12% do produto interno bruto – PIB) está um pouco acima da média de 31 países da OCDE analisados.

Tais custos são também mais elevados que a remuneração média do setor privado. Um dos problemas quanto a isso, ainda segundo a OCDE, é o fato de que as remunerações do setor privado no Brasil são muito baixas para determinadas tarefas. Além disso, há uma proporção maior de cargos qualificados no setor público, portanto, mais bem remunerados.

O relatório atesta que “o Brasil tem mostrado seu comprometimento com um sistema moderno e dinâmico de gestão de recursos humanos que possa sustentar o desenvolvimento econômico e social do país” (OCDE, 2010, p. 11) e que o setor público brasileiro desempenhou um papel crucial na trajetória de avanços experimentada até 2010 (data da publicação do relatório). Ao mesmo tempo, faz algumas propostas que serão lembradas ao final desta análise.

5 RECOMPOSIÇÃO, PROFISSIONALIZAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA FORÇA DE TRABALHO DO EXECUTIVO FEDERAL

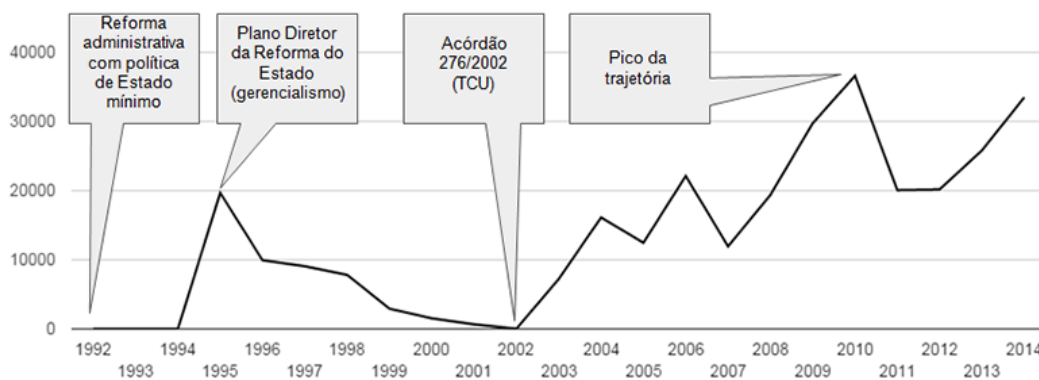
Esta seção analisa em mais detalhe a trajetória do serviço público federal do Poder Executivo nas últimas décadas. Os dados evidenciam uma trajetória de recomposição, profissionalização e modernização de sua força de trabalho, com carreiras novas e de perfil mais qualificado, além da profissionalização tanto de seu quadro permanente quanto de seus cargos de direção e assessoramento superior (DAS). Os dados sobre a recomposição quantitativa permitem refutar a ideia de “inchaço da máquina pública”, ao mesmo tempo em que os dados de profissionalização e de ocupação de DAS confrontam a

noção de que a partidarização, por meio de um superdimensionamento da estrutura de cargos de confiança, seja um fator determinante sobre a máquina administrativa, pelo menos, em âmbito federal e no contexto do período analisado.

5.1 O “efeito sanfona” das reformas administrativas

O gráfico 2, sobre a evolução do número de admitidos por concurso pelo serviço público federal de 1992 a 2014, demonstra picos na contratação de servidores, em 1995, 2003, 2004, 2006, 2009 e 2010, e depressões, de 1992 a 1994 e de 1999 a 2002.

GRÁFICO 2
Evolução do número de admitidos pelo serviço público federal por concurso (1992-2014)



Fontes: Nogueira (2015) e Brasil (2015).
Elaboração do autor.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A trajetória dos concursos públicos aparece pontuada por uma espécie de efeito sanfona que evidencia as drásticas mudanças na política de pessoal do país, as quais acompanharam diferentes orientações dadas pelos governos eleitos e, em um caso específico, pelo Poder Legislativo, por meio de seu Tribunal de Contas.

O ano de 1992 marca o período final da presidência de Collor de Mello (1990 a setembro de 1992), que adotou uma política de reduzir ao mínimo o tamanho do Estado, não realizou qualquer concurso público e promoveu uma reforma administrativa que extinguiu vários ministérios, autarquias e estatais e demitiu milhares de servidores. A política permaneceu sem alteração durante a presidência de Itamar Franco, de setembro de 1992 a dezembro de 1994.

Em 1995, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, cria-se a Câmara da Reforma do Estado (Decreto nº 1.526/1995), elabora-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995) e propõe-se ao Congresso uma série de mudanças que seriam aprovadas, em 1998, na forma da Emenda Constitucional nº 19. A reforma teve o duplo propósito de reduzir o tamanho da máquina pública, inclusive o número de seus servidores, e, ao mesmo tempo, criar carreiras novas, o que explica tanto a ocorrência de concursos em 1995 quanto sua paulatina escassez, a partir de 1999, alcançando seu ponto mais agudo em 2002.

A tão propalada reforma promoveu de fato uma drástica redução quantitativa do número de servidores às custas de um parco processo de recrutamento de novos profissionais e uma maciça precarização da força de trabalho do setor público federal por meio da substituição de servidores regulares por terceirizados.

O quadro sofre então uma reviravolta em decorrência de uma decisão do TCU, em 2002 (Acórdão 276/2002), que considerou irregulares os expedientes precários de recrutamento, como terceirizações e contratações avulsas feitas por meio de organismos internacionais, entidades sem fins lucrativos e similares, para atividades próprias do serviço público, e não de natureza meramente complementar. O TCU entendeu que tais expedientes ofendiam o princípio constitucional do concurso público e recomendou uma série de ajustes que foram incorporados à política de pessoal desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) do governo federal.

Em 2003, foi autorizada a abertura de 24.808 vagas para concursos, sendo que mais de dois terços (15.394) destinadas ao Ministério da Educação (MEC). Destas, cerca da metade (7.700) eram para substituir terceirizados em hospitais universitários. Àquela época, no Ministério do Meio Ambiente (MMA), 95% da força de trabalho era formada por terceirizados, temporários ou comissionados. No Ministério da Saúde (MS), 75% dos funcionários atuavam sob regime de contrato temporário.

Até 2005, o Ministério do Planejamento informou ao TCU ter substituído 24.306 servidores terceirizados por concursados. A partir de 2006, o MP se comprometeu que totalizaria, até 2010, mais 33.125 novas vagas, o que perfazia um total de mais de 57.400 substituições de terceirizados por concursados (TCU, 2005).

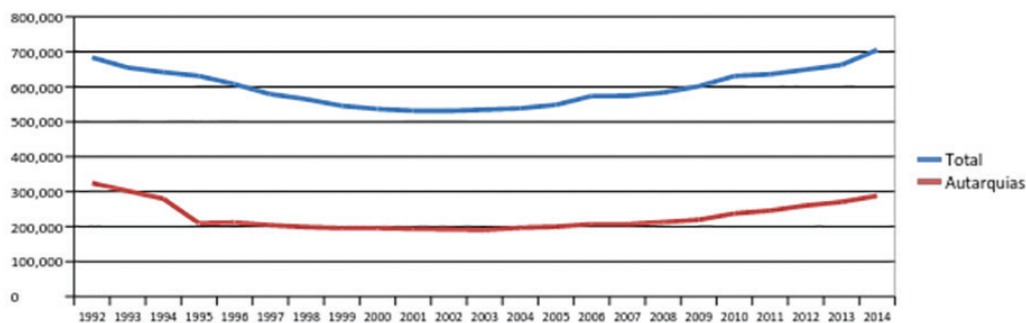
No pico máximo dessa evolução, 2010, as contratações mais expressivas no serviço público federal ocorrem nas áreas de educação e em carreiras estruturantes do serviço público. Só como docentes foram contratados quase 13 mil novos servidores, sendo mais de 8 mil para universidades e 4.483 para o ensino técnico e tecnológico. Os demais ingressos de maior destaque ocorreram na Polícia Federal, na Receita Federal, em carreiras jurídicas,¹⁵ em agências reguladoras e de profissionais da área de pesquisa em ciência e tecnologia¹⁶ (Brasil, 2015).

5.2 Evolução positiva a partir de 2003

A redução do quantitativo de servidores ao longo da década de 1990 e até 2002 não ocorreu, portanto, por razões virtuosas. Na verdade, resultou, por um lado, da redução drástica dos concursos; por outro, da substituição precária, da terceirização e precarização irregular do quadro do serviço público.

A estruturação de novas carreiras, algumas criadas ainda na década de 1990 e para as quais não tinha havido um único concurso, e a substituição dos terceirizados levaram à recomposição da força de trabalho a patamares próximos aos de 1992,¹⁷ conforme mostra o gráfico 3.

GRÁFICO 3
Evolução do estoque de servidores civis ativos do poder executivo federal (1992-2014)



Fontes: Nogueira (2015) e Brasil (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. Procuradores autárquicos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), procuradores federais, procuradores da Fazenda Nacional, advogados e assistentes jurídicos da Advocacia-Geral da União (AGU) e defensores públicos.

16. Analistas, tecnólogos, pesquisadores assistentes, técnicos e auxiliares.

17. O ano de 1992 é tomado como referência por permitir uma série histórica de mais de vinte anos e ser posterior a um processo de drástica redução da máquina pública.

Em 2014, o número total de servidores estava bem próximo ao registrado em 1992: 683.618 e 705.516, respectivamente. Entre o ano inicial e o ano final do período em exame, o crescimento foi de apenas 3,2% do total de servidores. O crescimento mais significativo ocorreu entre os servidores de autarquias, da ordem de 46,6%, no período 2003-2014. Ainda assim, o número de servidores lotados em autarquias é 11,2% menor que o existente em 1992.

A tabela 1 atesta o avanço na qualificação no serviço público, com um aumento da proporção de servidores com curso superior, mestrado e doutorado.

TABELA 1
Grau de escolaridade dos servidores (1995-2015)¹
(Em %)

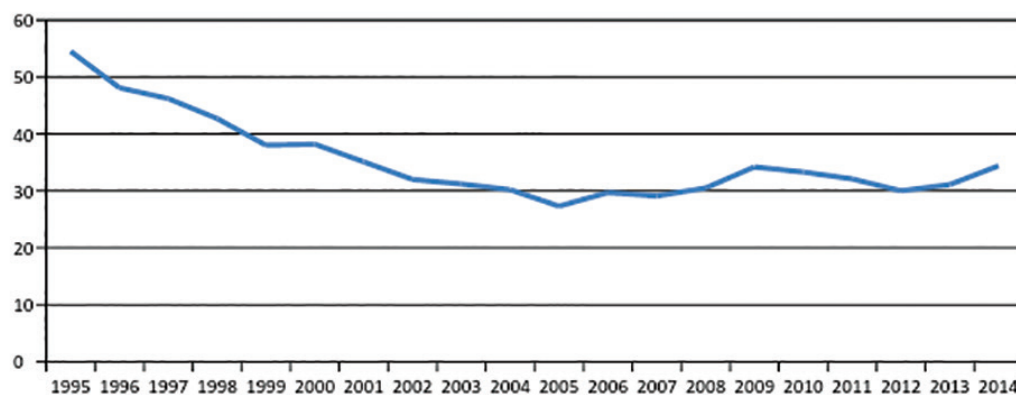
Escolaridade	Set. 1995	Jan. 2015
Superior	27,9	44,7
Mestrado	2,3	7,9
Doutorado	0,8	12,3

Fontes: Nogueira (2015) e Brasil (2015).
Elaboração do autor.

Nota: ¹ É importante ressaltar que o aumento da escolaridade é um dado ainda assim subestimado, pois o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) – atual Sigepe – raramente atualiza as informações após o ingresso do servidor.

Em que pese a elevação do número de servidores e o aumento de sua qualificação, o que resulta em remunerações igualmente mais elevadas, as despesas com pessoal da União apresentam uma tendência declinante.

GRÁFICO 4
Evolução da relação percentual entre despesa líquida com pessoal e receita corrente líquida da União (1995-2014)



Fonte: Nogueira (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Segundo informações do Ministério da Fazenda (gráfico 4), a despesa líquida com pessoal em relação à receita corrente líquida (mesmo considerando os três poderes) era de 54,5%, em 1995, patamar acima do máximo legal que seria estabelecido pela LRF. Caiu para o mínimo de 27,3%, em 2005. Em 2014, manteve-se por volta de 34,4%.

Houve uma tendência declinante com os gastos de pessoal, até 2005, e elevações durante períodos da recente crise, como 2009, 2013 e 2014.

5.3 Baixa partidarização dos ocupantes de cargos de direção e assessoramento

A maioria dos cargos de confiança e de livre provimento é formada por DAS 1, 2 e 3, conforme demonstrado pela tabela 3.

TABELA 3
Cargos DAS, por nível hierárquico (dez. 2014)

	Totais	%
DAS-1	7.407	31,89
DAS-2	6.368	27,41
DAS-3	4.424	19,04
DAS-4	3.682	15,85
DAS-5	1.132	4,87
DAS-6	217	0,93
Total Geral	23.230	100

Fonte: Lopez (2015a).

A partir do Decreto nº 5.497/2005, determinou-se que 75% dos DAS 1, 2 e 3 deveriam ser reservados exclusivamente por servidores do quadro do serviço público e 50% dos DAS-4 seriam igualmente reservados a concursados. Mesmo nos níveis mais altos (DAS 5 e 6), onde a escolha não tem qualquer limitação a cotas mínimas de pessoal do quadro, a presença de servidores federais concursados é expressiva.

TABELA 4
DAS 4 a 6 ocupados por servidores públicos federais (dez./2014)

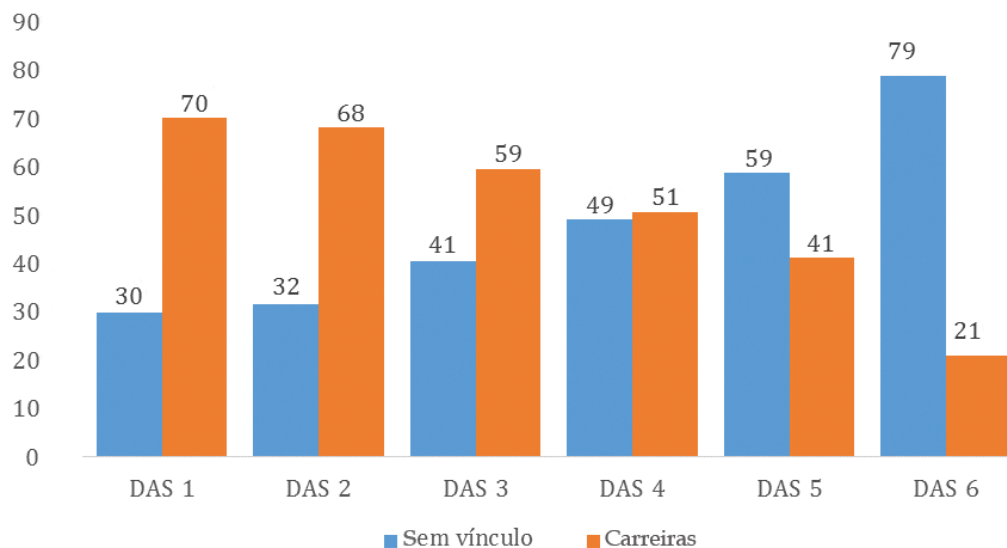
Nível do cargo	Total ocupado	Servidores federais	Servidores federais (%)
DAS-4	3.682	2.206	60
DAS-5	1.132	645	57
DAS-6	217	91	42

Fonte: Lopez (2015a).

Obs.: Adotou-se critério mais restritivo que a legislação, incorporando apenas os servidores federais, definidos pelo seguinte critério: servidores ativos permanentes, requisitados de outros órgãos da administração federal, servidores federais cedidos, em exercício descentralizado de carreira, servidores em exercício provisório e celetistas. Foram excluídos do cálculo dois órgãos: a Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica e a Fundação Osório.

São expressivas as proporções de servidores comissionados que são não apenas concursados do serviço público, mas que fazem parte de uma carreira específica do próprio órgão em que estão nomeados com cargo de livre provimento.

GRÁFICO 5
Proporção de servidores da carreira dos órgãos e externos ao serviço público, por nível do cargo (dez./2014)
(Em %)



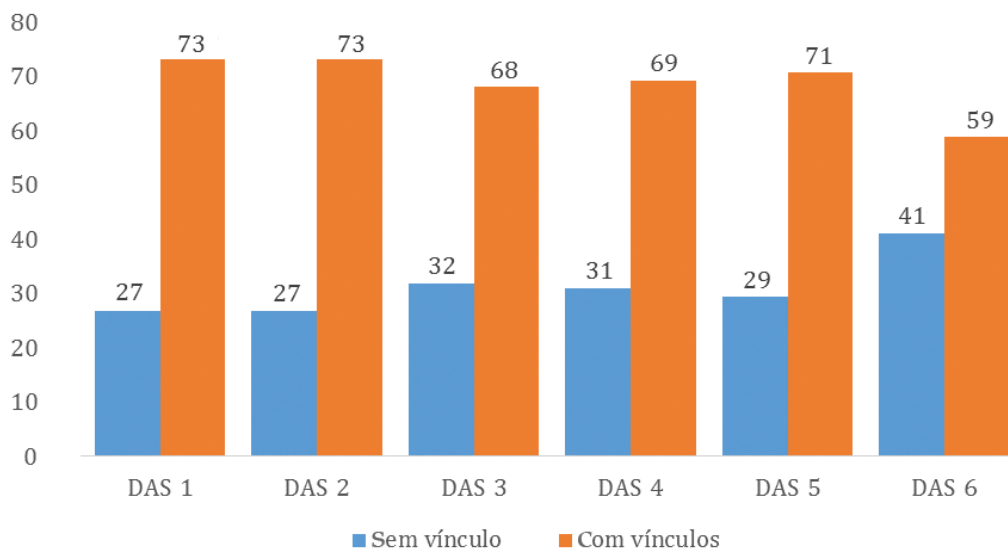
Fonte: Lopez (2015a).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda mais evidente quanto à proeminência de servidores de carreira sobre os cargos comissionados é o gráfico 6, quando são agregados os servidores públicos requisitados de outros órgãos ou em exercício descentralizado.

GRÁFICO 6

Proporção de servidores com vínculos no serviço público federal ocupantes de DAS, por nível (dez./2014)



Fonte: Lopez (2015a).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A mais clara evidência de profissionalização da alta gestão é o espaço crescente dos cargos mais reservados a servidores de carreira ou em exercício descentralizado e a redução equivalente da proporção de nomeados sem vínculos com o serviço público. Por fim, o argumento de que a maioria dos cargos comissionados é objeto de barganha para a composição política com pessoas filiadas a partidos da base também não procede, conforme mostram os dados da tabela 3.

TABELA 3

Proporção de filiados a partidos políticos, por nível do cargo (dez./2014)

Nível do cargo	Número de cargos	Proporção em relação ao total de cargos (%)	Número de filiados	Proporção de filiados a partidos nos respectivos níveis de DAS (%)
DAS-1	7.332	31,93	996	13,6
DAS-2	6.291	27,40	660	10,5
DAS-3	4.393	19,13	450	10,2
DAS-4	3.615	15,74	639	17,7
DAS-5	1.107	4,82	186	16,8
DAS-6	223	0,97	74	33,2
Total	22.961	100	3.005	13,1

Fonte: Lopez (2015a).

Do total de servidores com DAS, apenas 13,1% tinham filiação partidária nesse período. Mesmo no caso do DAS mais alto (DAS-6), onde se esperaria, com base na tese da partidização, uma forte ingerência político-partidária, dois terços dos nomeados nesses cargos não possuem qualquer filiação.

De forma clara, evidencia-se um processo de recomposição e modernização do serviço público federal do Poder Executivo, reforçado por maior qualificação e profissionalização de seus quadros permanentes e de direção superior.

5.4 Empreguismo e partidização não explicam patronagem

É importante destacar que as informações e conclusões aqui levantadas valem para o período compreendido até o ano de 2015, não podendo ser necessariamente extrapoladas como tendências. Afinal, como se depreende da análise, alterações de ordem política e mudanças institucionais nas regras do serviço público afetam a trajetória da composição da força de trabalho do serviço público federal. Novas regras e políticas estabelecidas pelo Executivo, Legislativo ou Judiciário; pelo Tribunal de Contas; pela política de pessoal de cada presidência; além da mudança no perfil da composição partidária dos governos podem alterar substancialmente a evolução e os níveis de partidização e politização da administração pública.

De todo modo, os dados até 2015 refutam o senso comum de “inchaço” da máquina pública e das distorções supostamente provocadas por clientelismo, patrimonialismo e partidização. Se existe clientelismo, patrimonialismo e partidização da máquina pública, não é na composição dos servidores que ela se fez evidente. Conforme Lopez (2015a), o vínculo partidário formal não se mostrou critério decisivo para a escolha da maior parte dos cargos. Com isso não se quer dizer que a politização e mesmo a partidização não influam na administração pública, mas apenas que o empreguismo não é mais seu principal fator, pelo menos em âmbito federal e no período analisado.

A conclusão a que se pode chegar é que o debate sobre o emprego no setor público tem sido enviesado por afirmações que não informam devidamente sobre o tema, tornando o assunto raso, ao invés de aprofundado. O Estado e seu serviço público são retratados mais como caricatura. A má informação ou desinformação sobre o tamanho do Estado escamoteia o debate de fundo sobre seu papel, sua trajetória e seus dilemas fundamentais: o que se quer do Estado? Quanto se está disposto a pagar? Quem deve pagar por seu funcionamento, e em que proporção?

Mesmo os fenômenos da politização e partidarização aparecem frequentemente descontextualizados. Partidarizar é compor a administração principalmente com quadros de funcionários filiados a partidos. Politizar é exercer controle político sobre a gestão conforme uma orientação política central, com um comando político da alta hierarquia sobre os funcionários de carreira (Peters e Pierre, 2004; Lopez, 2015a), seja nomeando quadros de sua confiança pessoal – não necessariamente filiados a partidos –, seja centralizando atribuições ou criando organismos sob sua supervisão direta (Moe, 1985).

Conforme Weber (1999), política e burocracia são duas dimensões características e essenciais do Estado moderno. Sob a égide do que Weber considerava *democracia plebiscitária*, as funções dos políticos e dos burocratas são não apenas distintas como confrontadas, da mesma forma como a relação entre as burocracias do setor público e do setor privado. Uma depende da outra, mas devem guardar distância entre si para que suas relações não se transformem em conluio. Políticos e burocratas são parceiros e rivais, com pesos e contrapesos mútuos, vigiando-se.

Ao mesmo tempo em que uma excessiva partidarização pode levar a problemas de governança, com perda da capacidade administrativa sobretudo em áreas que exigem especialização técnica e competências gerenciais próprias (Geddes, 1994), a despartidarização resultaria em excessiva tecnocratização de decisões que são de natureza eminentemente política – quais sejam, aquelas que envolvem a gestão de interesses que precisam ser mediados publicamente e segundo critérios e regras que normalmente não estão previamente construídos. Demandam, portanto, eleição, representação, debate, disputa pela opinião pública, voto. Uma ultrapartidarização e ultrapolitização poderiam elevar os riscos de uma presidência “imperial” (Schlesinger Junior, 1973).

Por outro lado, uma tecnocratização da gestão do Estado teria como efeito uma “desdemocratização” do Estado (Tilly, 2007), ou seja, um *deficit* democrático, decorrente de um peso menor da soberania popular e da representação política sobre os rumos da administração. Os efeitos colaterais dessa última situação seriam presidentes fracos (Moe, 1985) e uma burocracia blindada, inclusive, com carta branca para ser menos eficiente, mais cara, menos transparente e guiada por seus interesses próprios.

Em suma, o problema a que se alude geralmente com ataques à partidarização ou politização seriam mais bem direcionados se referidos ao problema do aparelhamento do Estado, que pode ocorrer não apenas por partidos, mas por grupos de interesse,

como empresas ou corporações do próprio Estado. As soluções para tal problema estariam menos relacionadas à lógica de cortes lineares de gastos e mais ao correto dimensionamento da força de trabalho no setor público, à alocação efetiva e orientada por prioridades das políticas públicas e à reserva técnica de determinados cargos do serviço público a servidores especializados – permanentemente capacitados, recrutados por critérios objetivos de competência e habilitação e sujeitos a mecanismos de transparência e controle mais efetivos.

6 RECOMENDAÇÕES

A responsabilidade de discutir o papel, a imagem e também o tamanho do Estado é um desafio estratégico, ou seja, permanente e com muitas tarefas que se desdobram no longo prazo. Por exemplo, a de que as organizações do Estado se abram a uma maior interação com a sociedade, em processos de diálogo e de forma cada vez mais transparente e democrática. A própria Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011) institucionalizou obrigações regulares de comunicação e transparência do setor público, cabendo aos gestores informar dados de suas estruturas e atividades, de forma ampla, acessível, gratuita, clara, pelos mais diversos meios (Lassance, 2016b).¹⁸

Tal desafio implica a formação de mais agentes públicos como porta-vozes qualificados e mais ativos em processos de defesa do Estado e das políticas públicas, reforçando a recomendação da política de transparência por uma comunicação mais ampla, acessível, diversificada, com procedimentos mais objetivos e ágeis e em linguagem de mais fácil compreensão.

No caso do federalismo brasileiro, a discussão sobre a administração pública e suas reformas não se pode fazer desacompanhada de uma visão sobre o papel da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, sob pena de ocorrer um descolamento que intensifique ainda mais a fragmentação e os problemas de coordenação.

¹⁸ A LAI traz o conceito de transparência ativa, que significa produzir informação disponível à consulta, de modo aberto – sem a necessidade de cadastro ou mesmo de solicitação. As informações devem estar visíveis sem que se espere por um requerimento dos cidadãos.

Do mesmo modo, as reformas com foco sobre gestão, se feitas sem um tratamento realista sobre os níveis adequados de financiamento das políticas e quanto aos problemas de governança, como as citadas fragmentação e descoordenação, podem comprometer as chances de ganhos de eficiência, sejam os de escala, sejam os decorrentes da modernização de processos e do uso de ferramentas inovadoras. Podem, por fim, transformar a gestão em mais uma panaceia com resultados frustrantes.

É patente que a discussão sobre o tamanho do Estado e suas reformas administrativas foram tradicionalmente realizadas a partir de modelos idealizados de gestão e premidos por problemas de ordem fiscal. Faltava visão de longo prazo, informada de tendências que impactam fortemente o Estado e a organização do serviço público no Brasil,¹⁹ e sem a devida e necessária combinação entre inovações institucionais e mudanças incrementais.²⁰

Questões relacionadas à prospecção de tendências, como algumas das analisadas pelo Ipea no estudo sobre megatendências mundiais até 2030 (Marcial, 2015), além de outras que sejam mais especificamente atinentes ao Brasil, deveriam ser consideradas como moldura essencial para o desenho de tais processos de inovação e mudança incremental do serviço público. Caberia pensá-las antecipadamente de forma a se preparar o Estado para enfrentá-las de modo mais robusto.

Fatores como a transição demográfica para um novo perfil populacional; a persistência de um cenário agudo de crise econômico-financeira e recrudescimento da desigualdade; as falhas de mercado e de regulação sobre o sistema financeiro; a degradação ambiental; as mudanças climáticas e a consequente insegurança para o abastecimento de água, alimentos e energia, em nível global; o avanço da inovação científica e tecnológica, desde a automação, a robótica, a nanotecnologia e a biotecnologia, passando pelo profundo impacto das novas tecnologias da informação e comunicação, entre outros fatores, já levantam aspectos a serem considerados nas políticas de pessoal de todos os entes federados.

19. O relatório da OCDE também reforça que “a prioridade para o Brasil é definir uma estratégia de gestão de recursos humanos baseada numa visão sólida de longo prazo integrada nos esforços globais de reforma de gestão pública” (OCDE, 2010, p.11).

20. Para cada grande inovação institucional na governança de políticas ou na gestão pública, são necessárias inúmeras mudanças de caráter incremental, disseminadas por todos os órgãos, e processos de planejamento, reorganização, formação e capacitação de servidores, orientados não apenas por objetivos, mas por iniciativas mais amplas de articulação, pactuação e solução de controvérsias. A esse respeito, confira Lassance (2016a).

7 PROPOSTAS

7.1 Plano decenal de organização, qualificação e inovação do serviço público

Tanto os fatores que representam megatendências quanto a projeção sobre os fluxos de aposentadoria e as oscilações nos níveis de demanda do serviço público federal poderiam suscitar a formulação de um *plano decenal de organização, qualificação e inovação do serviço público*.

Fundamentado em uma concepção sobre o papel do Estado e em diagnósticos mais precisos sobre o serviço público do país, o plano conceberia diretrizes, objetivos e metas que visassem: *i)* aperfeiçoar o papel da União na coordenação e cooperação federativas com o fortalecimento das carreiras dedicadas a tais funções; *ii)* dar consistência e continuidade à modernização, profissionalização e recomposição da burocracia federal; e *iii)* reforçar a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, conforme definida pelo Decreto nº 5.707 (Brasil, 2006).

Ao dar perspectiva de longo prazo à política de pessoal e dotar o Executivo Federal de instrumentos de monitoramento e avaliação, se buscaria evitar o aqui chamado *efeito sanfona* das reformas administrativas feitas de afogadilho ou orientadas por modelos fechados, e não por diagnósticos consistentes e condizentes com a realidade institucional brasileira e com as especificidades do setor público nacional.

7.2 Observatório do serviço público

Tanto para a elaboração de diagnósticos, necessários ao monitoramento e à avaliação do serviço público, quanto para o acompanhamento de experiências inovadoras e efetivas de governança e gestão na Federação brasileira e em outros países, vale retomar a proposta do relatório da OCDE (2010) de criação de um observatório do serviço público.²¹

O observatório teria a função de garantir a prospecção de informações, a organização e tratamento analítico das séries históricas de dados sobre o serviço público federal, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal e, também, a realização de estudos de natureza qualitativa, como os orientados por casos exitosos ou problemas crônicos.

21. A OCDE aponta a experiência da França a esse respeito como a mais bem desenvolvida.

7.3 Publicação de relatórios bianuais de monitoramento e avaliação do emprego no setor público

Entre seus produtos, o Observatório poderia se incumbir da publicação de relatórios bianuais de acompanhamento e avaliação do emprego no setor público, com vistas a subsidiar a elaboração ou avaliar o cumprimento do plano decenal, sugerir mudanças na política de desenvolvimento de pessoal e também funcionar como momento de prestação de contas à sociedade brasileira sobre avanços e entraves da força de trabalho do setor público. Os relatórios poderiam também realizar o cotejo sistemático dos dados com as indicações oferecidas pelos relatórios de avaliação estratégica dos planos plurianuais (PPAs), de maneira a se verificar a adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos da administração pública.²²

Parte relevante do esforço de repensar o serviço público para o século XXI demanda o acompanhamento de inovações que ocorrem não apenas em outros países, mas, em pequena escala, em estados, municípios e no Distrito Federal. Assim como muitas das políticas mais bem-sucedidas do país nasceram como programas municipais ou estaduais, uma parcela importante desse sucesso se deveu a inovações e mudanças incrementais na organização do serviço público feitas por diferentes entes da Federação. Aliás, novidades no campo da governança e da gestão, já testadas em pequena escala e com experiências que sirvam de efeito demonstração para outros governos, muitas vezes são mais efetivas e podem ganhar escala nacional mais facilmente do que soluções importadas.²³

7.4 Transparência ativa na prestação de contas

Um dos passos importantes ao processo de aprofundamento da transparência das informações a respeito do serviço público brasileiro é organizar processos sistemáticos de prestação de contas do custeio com pessoal, na linha da transparência ativa, facilitando a interação direta com da sociedade e proporcionando ferramentas mais amigáveis de pesquisa e visualização de informações.

22. O Decreto nº 5.707 estabelece, no inciso III de seu art. 1º, a “adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual” (Brasil, 2006).

23. A recomendação é a mesma consagrada no estudo de Tandler (1998): buscar nas experiências bem-sucedidas no próprio país a principal fonte de aprendizado, para promover mudanças e tornar os governos mais efetivos.

Na relação com outros órgãos do Estado brasileiro, é possível vislumbrar a aproximação para o aprimoramento da governança e gestão com órgãos envolvidos nessa discussão, como é o caso do TCU.²⁴

Na interação com a sociedade, um lugar especial deve ter a *apresentação dessas informações e propostas ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, espaço fundamental na articulação das relações do Executivo Federal com representantes da sociedade e que contribui na formulação de políticas e diretrizes, em propostas de políticas públicas, em reformas estruturantes e na discussão das perspectivas de desenvolvimento econômico e social.

Espera-se também, como efeito positivo, que as organizações civis, as cidadãs e os cidadãos, a partir dessas informações básicas e de parâmetros mínimos de comparação, se acostumem a usar por conta própria o conjunto de variáveis aqui proposto como objeto de consultas e mesmo de cobrança a seus governos estaduais e municipais.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. **The reinvention syndrome**: politics by other means? IN: ECPR JOINT SESSIONS WORKSHOP ON POLITICIANS, BUREAUCRATS AND INSTITUTIONAL REFORM. Mannheim, Germany: March 26-31, 1999.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC – parte 2. Brasília: MP, 2002.

BALOGH, B. **A government out of sight**: the mystery of national authority in nineteenth-century America. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BRASIL. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <<https://goo.gl/e09Nj>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 4 maio 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/Q6Aku8>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

24. O TCU proporcionou a discussão sobre um referencial básico de governança aos órgãos e entidades da administração pública (TCU, 2014).

_____. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/4HD9c9>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 20, n. 236, dez. 2015.

_____. Lei nº 13.022/2014, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/lqGZ7J>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Comunicado 110**, Brasília, 8 set. 2011.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de acompanhamento das punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal**. Brasília: CGU, 2016.

DRAIBE, S. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. *In*: MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin América**. Berkeley: University of Califórnia, 1994.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. T.; CRONEMBERGER, C.; LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília/Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

_____. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, Ipea, n. 8, 2016a.

_____. Comunicação em políticas públicas de direitos humanos. *In*: DELGADO *et. al.* (Orgs). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: Enap, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/ywzhm2>>. Acesso em: 7 out. 2016.

LOPEZ, F. G. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014): origem, profissionalismo e partidarização.** Brasília: Ipea, 2015a.

_____. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Brasília: Ipea, 2015b.

MARCIAL, E. C. (Org.). **Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil.** Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/YdEfW4>>.

MOE, T. The politicized presidency. PETERSON, P. E.; CHUBB, J. E. (Eds.). **The New Direction in American Politics.** Washington: Brookings Institution, 1985.

NOGUEIRA, R. **Novas tendências internacionais da força de trabalho do setor público: o Brasil comparado com outros países.** Brasília: Observa RH/UnB, 2005.

_____. **Avaliação do crescimento do estoque de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal no período 1992 a 2014.** Brasília: Ipea, 2015.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo.** Brasil: OCDE, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/CzwyZ0>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período 2002-2010. *In*: IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

PESSOA, E. *et. al.* Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução. **Comunicado da Presidência**, n. 19, 2009.

PETERS, G. B. Public employment in the United States: building the state from the bottom up. *In*: DERLIEN, H.-U., PETERS, B. G. (Eds.). **The State at work.** Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008.

PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). **Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control.** New York: Routledge, 2004.

PULITI, P. **A financeirização do noticiário econômico (1989-2002).** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. Tese (Doutorado), Escola de Comunicações e Artes. Orientador: Bernardo Kucinski. 150f.

REZENDE, F. C. Razões da crise de implementação do Estado gerencial. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002.

SAINT-HILAIRE, A. **Viagem às nascentes do rio São Francisco e pela província de Goyaz.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937. v. 2.

SCHLESINGER JUNIOR, A. M. **The Imperial Presidency**. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos**. Tradução de Maria Cristina Cupertino. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap, 1998.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 276/2002**. Plenário de 31 jul. 2002. Brasília: TCU, 2002.

_____. **TC-020.784/2005-7**. Brasília: TCU, 2005.

_____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/WSOZZj>>.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. v. 2.

WORLD BANK. **World Development Report 1997: the State in a changing world**. Washington: The World Bank, March 1997.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Herllyson da Silva Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765

