

Administração Pública no Brasil: Políticas de Revalorização das Carreiras Típicas de Estado como Fator de Atração de Novos Talentos para o Serviço Público Federal

José Matias Pereira. Professor-pesquisador e ex-coordenador do programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (2002-2003). Doutor em Ciência Política – área de *Governo e Administração Pública* - pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madri, Espanha. Autor de: *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 2ª edição, Atlas, São Paulo, 2003. E-mail: matias@unb.br

Resumo: Este artigo visa aprofundar a análise sobre a importância das mudanças provocadas pelas políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fatores de atração de novos talentos para o serviço público federal. Avaliar as mudanças do perfil dos candidatos às carreiras típicas de Estado no Brasil, no período 1970-2004, numa perspectiva de atratividade salarial da Administração Pública é um exercício científico complexo e difícil. Diversos problemas parecem emergir: a unidade de análise para uma comparação é menos óbvia do que parece. Apesar desses fatores limitantes, é possível concluir que houve uma significativa mudança no perfil dos funcionários, nestas três últimas décadas, que optaram por atuar numa carreira típica de Estado. Os integrantes das classes A (média alta) e da classe B (média-média) brasileira, que nas décadas de 70 e 80 tinham o serviço público como alternativa secundária, aumentaram a sua participação nessas carreiras. Foram motivados pelas incertezas na economia e pelas elevadas taxas de desemprego. Os principais fatores de atração foram: nível salarial e estabilidade no emprego.

Palavras-chaves: Reforma do Estado; Administração Pública; política salarial; carreiras típicas de Estado; Brasil

Public administration in Brazil: Politics of Revaluation of the Typical Careers of State as Factor of Attraction of Talents for the Public Service Federal

This article aims at to deepen the analysis on the importance of the changes provoked for the politics of revaluation of the typical careers of State as factors of attraction of new talents for the federal public service. To evaluate the changes of the profile of the candidates to the typical careers of State in Brazil, in period 1970-2004, a perspective of wage attractiveness of the Public Administration is a complex and difficult scientific exercise. Diverse problems seem to emerge: the unit of analysis for a comparison is less obvious of the one than it seems. Despite these restrictive factors, it is possible to conclude that it had a significant change in the profile of the employees, in these three last decades that they had opted to acting in a typical career of State. The integrant ones of the classrooms (average high) and of classroom B (average-average) Brazilian, that in the decades of 70 and 80 they had secondary the public service as alternative, had increased its participation in these careers. They had been motivated by the uncertainties in the economy and the raised taxes of unemployment. The main factors of attraction had been: wage level and stability in the job.

Key Words: The Reformation of the State; Public administration; wage politics; typical careers of State; Brazil

Introdução

As significativas transformações que ocorreram no mundo após a Segunda Guerra Mundial contribuíram decisivamente para acelerar o nível de maturidade político-econômico-social dos governos e das sociedades, especialmente a partir da década de setenta. Este fato também ensejou o grande anseio para que se fizesse a substituição do modelo burocrático. Cresceu as atribuições dos governos, a complexidade de suas ações e as demandas pelos seus serviços. O processo de globalização econômica, por sua vez, também foi

impulsionado, tornando-se fator indutor de mudanças de toda ordem: tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. O Brasil encontra-se no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado.

Os motivos mais evidentes para a reforma do Estado nos últimos vinte e cinco anos tiveram sua origem em um contexto internacional, mesmo que suas prioridades relativas tenham variado com o tempo e de acordo com as circunstâncias e os pontos de partida particulares de cada um. Aceitamos aqui que o motivo mais forte, especialmente durante os períodos de crise econômica do início dos anos 80 e 90, foi à busca de reduzir despesas. Além disso é inegável que houve um amplo desejo de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público. À medida que se elevam os padrões de educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez menos inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, tanto a qualidade do serviço quanto o aumento da produtividade têm sido metas amplamente defendidas.

É oportuno destacar que, a Administração Pública tem como objetivo maior atender as necessidades públicas, no que diz respeito aos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Os seus órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé. Para atender o interesse público, a Administração Pública deverá ser estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, especialmente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática. Enquanto órgão superior da Administração Pública, compete ao Governo dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autônoma. Consideram-se como domínios da administração direta do Estado as atribuições que são exercidas sob a gestão imediata dos órgãos e serviços integrados na sua estrutura. Além destas atribuições existem outras que a lei incumbe as entidades de direito público que são distintas do Estado. Trata-se de entidades criadas para permitir uma gestão mais ágil e eficiente, como por exemplo, as agências reguladoras.

O fortalecimento e a valorização da função pública, nesse contexto, passa a ter como objetivo principal à motivação dos servidores públicos e contempla diversas dimensões: 1) o estabelecimento de uma política de remuneração e de concessão de benefícios que, resguardando o equilíbrio das contas públicas, possibilite assegurar a qualidade de vida do servidor e de sua família; 2) uma política de carreiras, capaz de permitir a ascensão profissional, de acordo com critérios que privilegiem a busca do aprimoramento técnico e o bom desempenho das funções; e, 3) uma política de capacitação que permita o desenvolvimento continuado das habilidades e conhecimentos do servidor, dotando-o dos meios indispensáveis para melhor executar suas atribuições e responsabilidades em uma sociedade cada vez mais exigente no que se refere à qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, o governo federal (MP/ASSEC, 2002:1) sustenta que “um serviço público forte e bem preparado é um fator de estabilidade para a sociedade. A presença de carreiras bem estruturadas, com incentivos adequados com o compromisso com a excelência permite dar continuidade a políticas e projetos. A experiência, aliada à qualificação – inclusive acadêmica e no setor privado – são importantes ingredientes para o funcionamento sem sobressaltos do governo”. A este respeito sustenta Marconi (1999:189)¹ que “el programa de fortalecimiento de las carreras de Estado procura el desarrollo de una burocracia muy competente, calificada y permanentemente entrenada, comprometida con los objetivos del Estado, cuya actuación esté pautada por la eficiencia y por los principios gerenciales, que a su vez apuntan al logro de resultados”. Este es uno de los componentes más importantes de la reestructuración de la administración pública, inserta en el proceso de reforma del Estado.”

Torna-se relevante ressaltar que, o ajuste fiscal planejado pelo governo tem duas faces importantes e indissociáveis. A face macroeconômica está relacionada com a sobrevivência do plano de estabilização econômica. A segunda face, menos óbvia mas não menos importante, é a microeconômica e está relacionada com a eficiência do setor público.

Observa-se, portanto, que é importante compreender a relação entre as concepções políticas, sociais e econômicas da reforma do Estado e o papel do Estado no estabelecimento e implantação das políticas na área salarial no Brasil no âmbito federal. Assim, este estudo tem como objetivo principal verificar se as políticas salariais do Governo Federal e a forte crise econômica da década de 80 contribuíram para alterar o perfil dos funcionários públicos das carreiras típicas de Estado (CTE) no Brasil, na década de 90 e início do século XXI.

Este estudo, além de promover uma revisão bibliográfica sobre o tema reforma do Estado, enfocando as mudanças ocorridas na política salarial e nas carreiras típicas de Estado, buscou realizar, também, uma pesquisa de campo com entrevistas qualitativas para verificar se houve mudanças no perfil dos candidatos às carreiras típicas de Estado, por ocasião do seu ingresso no setor público. Assim, podemos enquadrá-lo como um estudo qualitativo, descritivo e dedutivo. Apresenta e descreve um conjunto de dados e informações relevantes para a compreensão do problema, que contribuem para sustentar os argumentos e as conclusões contidas no estudo. A escolha dessa opção metodológica deve-se a amplitude e a complexidade do tema abordado neste trabalho.

A partir destas observações podemos formular uma questão analítica chave: *a política salarial do Governo Federal e a forte crise econômica da década de 80 contribuíram para alterar o perfil dos funcionários públicos das carreiras típicas de Estado no Brasil?* Em síntese, estamos perguntando: *o que mudou no perfil dos candidatos às carreiras típicas de Estado nos últimos 30-35 anos no Brasil? por que isso ocorreu?*

¹ MARCONI, Nelson. El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña, Reforma y democracia. *Revista del CLAD*: Caracas, CLAD, 15 de octubre de 1999, p. 181-203.

1.1 - Limitações do Estudo

Torna-se relevante ressaltar, diante da magnitude e do nível complexidade do tema abordado neste artigo, que tivemos a preocupação de restringir significativamente o assunto em análise, conforme destacado a seguir.

É necessário alertar que a intenção de avaliar as mudanças do perfil dos integrantes das carreiras típicas de Estado no Brasil, no período de 1970-2004 numa perspectiva de modernização da Administração Pública é um esforço científico difícil e complexo, visto que a unidade de análise para uma comparação é menos óbvia do que parece. Níveis salariais das carreiras típicas de Estado no âmbito do governo federal foram sendo criadas nesse intervalo de tempo, em diferentes áreas governamentais e por instrumentos e processos específicos. A ausência e a qualidade dos dados, além das séries temporais constituem outro conjunto de problemas. A multiplicidade de critérios para se definir o perfil dos integrantes das carreiras típicas de Estado e a imponderabilidade da mudança são um outro problema metodológico. Apesar desses fatores limitantes, é possível delinear um referencial rústico e argumentar que ocorreu uma mudança sensível no perfil dos funcionários das carreiras típicas de Estado provocada, em grande parte, pelo agravamento da crise econômica iniciada na década de 80.

2. Estudos Relevantes sobre a Reforma do Estado

Torna-se relevante, no debate sobre o tema reforma do Estado, destacar a importância das contribuições da teoria da seleção racional (*rational choice*), visto que dela surgiu a Teoria da Agência, sobre a qual trataremos a seguir.

a) Contribuições da teoria da Agência. A reforma do Estado esteve apoiada nas contribuições e orientações teóricas como a teoria da seleção racional (*rational choice*). A contribuição da teoria da seleção racional aplicada a reforma do Estado é conhecida como a teoria da Agência (ou Principal-Agência). A citada teoria partiu dos mesmos princípios utilitários clássicos que dizem com as motivações individuais na tomada das decisões racionais que permitam a maximizar seus interesses, a atualização se aplica a agentes econômicos que atuam em mercado imperfeito, com níveis diferenciados de acesso as informações necessárias para a tomada de decisões.

A teoria da Agência oferece duas respostas para o alinhamento dos interesses. A primeira é elevar o fluxo de informações do principal por meio dos indicadores de desempenho, aumentar o rendimento das contas financeiras e especificar de forma clara os objetivos. A segunda é contratar no mercado, visto que a concorrência atua como um instrumento de disciplina dos agentes. Os contratos permitem ao principal uma maior oportunidade de controlar aos seus agentes e, portanto, de prevenir a captura por parte dos produtores (DAVIS e WOOD, 1998).

Na teoria da Escolha Racional, as preferências são formadas no âmbito exógeno e em conformidade com as crenças e os valores dos indivíduos. O predicado de racionalidade da teoria exige apenas, por uma necessidade lógica, ordenações e decisões consistentes. A teoria da Escolha Racional sugere uma forma específica de relacionamento entre os

conceitos de preferência, crença e escassez. Nesse sentido, a ação racional deve seguir critérios de consistência lógica, que se aplicam para as ordenações de preferências e crenças, também devem ser eficiente.

Nos processos de escolhas individuais, para a teoria econômica, as instituições e valores são exógenos. Esses elementos, entretanto, são essenciais, visto que implicam estruturas de incentivos que podem gerar resultados não desejados. A simples existência de Estado e governo cria a possibilidade de alocações políticas de recursos econômicos escassos, as quais podem ser determinadas por critérios políticos não competitivos. A esse respeito, veja por exemplo, os estudos de Arrow (1951) e Olson (1965, 1982).

Arrow (1951) preocupou-se em provar logicamente a impossibilidade de escolhas coletivas racionais (transitivas e completas), como as decisões de produção de bens públicas, de compra de obras por parte do governo, assim como a própria escolha democrática dentro de qualquer parlamento. Por sua vez, Tullock (1990) é o responsável pelo desenvolvimento do conceito de comportamento *rent-seeking* ou caçador de renda. Com base nessa concepção, os agentes privados e públicos buscam transferir renda dentro da sociedade. O *rent-seeking* surge como uma atividade “parasitária” do Estado.

A teoria da Agência, é aquela que, numa organização, delega responsabilidade a um outro indivíduo, denominado agente, o qual age de acordo com os seus objetivos privados. Nesse sentido, o problema reside no fato de que, na administração, em geral, e na pública, torna-se extremamente difícil à fiscalização do comportamento do agente. Assim, principal-agente é uma questão de supervisão e controle de comportamento de agentes que podem agir de forma oculta. Considerando que a eficiência e a decência da administração pública dependem do comportamento, nem sempre controlado e supervisionado, de agentes (burocratas), o principal (a sociedade, representada pelo governo) depara-se à mercê da perda de controle sobre a máquina governamental.

b) Contribuições da Nova Economia Institucional. Podemos verificar que, a influência de variáveis institucionais sobre o desempenho econômico, em especial no que se refere ao nível de produto e ao crescimento, vem sendo investigada em inúmeros trabalhos e pesquisas recentes. Destaca-se entre eles, os conceitos desenvolvidos pela Nova Economia Institucional ou neoinstitucionalismo, que se apresenta como uma das principais bases dessa linha de pensamento. As conclusões mais relevantes desses estudos são as seguintes: (i) as instituições que garantem o direito de propriedade são cruciais ao crescimento econômico; (ii) o grau de corrupção percebida influencia negativamente o desempenho econômico; (iii) a confiança que se estabelece entre os agentes econômicos e a cooperação cívica produz importantes efeitos sobre o crescimento econômico e a produtividade dos fatores; e (iv) o desenvolvimento institucional promove o crescimento econômico e a convergência dos países em desenvolvimento para os padrões de produto dos países desenvolvidos. Isso nos permite argumentar que as "instituições importam para o crescimento". É a partir desse arcabouço teórico que podemos analisar o impacto da corrupção, condicionada a um conjunto de instituições, sobre a economia.

A teoria aplicada ao estudo das organizações, focalizando a análise microeconômica, que foi desenvolvida por Williamson (1985) no seu livro *The Economic Institutions o*

Capitalism – apoiado nas contribuições de Coase, Arrow, Simon e de Macneil-, utiliza dois pressupostos comportamentais básicos: o da racionalidade limitada de Simon (1972) e o seu corolário, os contratos incompletos, que associados ao pressuposto do oportunismo, fornecem as bases para a análise das formas de governança das organizações. A contribuição de North (1990), que se concentra na análise macroeconômica, também deriva da influência de Coase (1988), mas diferencia-se do trabalho de Williamson (1985), por priorizar o papel das instituições econômicas, seu desenvolvimento e a sua relação com as organizações. North (1990) define as instituições como o conjunto de leis, normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos. Para aquele autor, é de fundamental importância o papel das instituições, como redutoras dos custos de transação para a sociedade.

A Nova Economia Institucional, na busca de entender a cooperação voluntária reforça a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de regras que organizem a ação coletiva. Na análise da evolução das principais relações e influências das escolas do pensamento econômico iremos constatar que, os antecedentes do neoinstitucionalismo são bastante remotos, visto que vamos localizar as suas origens nos estudos dos economistas clássicos, no historicismo alemão, na escola austríaca e no marxismo, com destaque para Adam Smith, John Stuart Mill e Karl Marx. Para North (1990), as instituições são definidas como regras - formais ou informais -, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nos intercâmbios. Assim, instituições e organizações – respectivamente, as regras do jogo e a divisão de tarefas entre os agentes que participam – afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzam as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações.

No amplo conjunto de temas e enfoques que cuida, a Nova Economia Institucional incorpora os atritos sociais, os conflitos distributivos e as estruturas de poder que surgem no mundo real quando se relacionam, a economia e as instituições, por meio de contratos, regulação, direitos de propriedade e, em geral, as leis que regulamentam essas questões. Nesse sentido, o neoinstitucionalismo enfoca as estruturas de poder desde uma dupla perspectiva: a organização e o controle do sistema econômico e o processo jurídico, ou seja, o nexos entre marco jurídico-processo econômico, que é o processo central que organiza a estrutura da relação jurídico-governo-política-economia.

O neoinstitucionalismo pode ser definido como um enfoque que inclui vários modelos que enfatizam a importância crucial das regras sociais para a interação social. No seu esforço de compreender a cooperação voluntária, o neoinstitucionalismo confirma a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de normas que organizem a ação coletiva. Sustenta North (1990), as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza das trocas. Nesse sentido, as instituições e organizações afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzam as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações.

É oportuno lembrar que, a contribuição de North (1995) no campo do neoinstitucionalismo foi importante porque criticou os pressupostos comportamentais tradicionais que impedem o avanço da economia em sua explicação da mudança institucional. Nesse sentido, sustenta aquele autor que os indivíduos fazem suas eleições, baseados em modelos derivados subjetivamente que divergem entre os indivíduos, que faz com que a informação que recebem dos atores seja tão incompleta que na maioria dos casos estes modelos subjetivos não mostram nenhuma tendência a convergir.

3 – Os Fundamentos da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

A crise do petróleo, ocorrida em 1973, foi a responsável por deflagrar os mecanismos que provocaram o esgotamento do antigo modelo de intervenção estatal, nos moldes burocráticos. A crise econômica mundial, que teve início naquela década, pôs fim à era de prosperidade que havia sido iniciada no pós-Segunda Guerra Mundial. Nesse período, tanto os países capitalistas desenvolvidos como os subdesenvolvidos (inclusive o Brasil), bem como países do bloco socialista experimentaram elevadas taxas de crescimento econômico.

Quatro fatores socioeconômicos contribuíram decisivamente para agravar a crise do Estado gerada no pós-guerra:

Crise econômica mundial : iniciada em meados dos anos 70 e foi se agravando ao longo dos anos 80. As economias da maioria dos países enfrentaram um grande período recessivo, sem o retorno aos índices de crescimento econômico atingidos nas décadas de 50 e 60.

Crise fiscal do Estado : após várias décadas de crescimento, apoiado no modelo econômico proposto por Keynes, à maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits. Na medida em que ficavam mais endividados, os governos tiveram que elevar a carga tributária para cobrir os déficits, mas sem necessariamente manter serviços de qualidade, ou até mesmo melhorá-los. Essa situação provocou uma grande revolta nos contribuintes, principalmente porque eles não conseguiam enxergar uma relação direta entre o acréscimo nos tributos e a melhoria dos serviços públicos. Ou seja, havia um problema de conflito de interesses: enquanto os Estados estavam sobrecarregados de atividades e com recursos escassos para este cumprimento, a sociedade organizada não queria perder tudo o que já havia sido conquistado.

Crise de governabilidade: os governos mostravam-se incapazes para resolver os problemas econômicos e sociais de seus países, o que levou diversos deles a sofrerem crise de governabilidade;

Emergência da globalização e das inovações tecnológicas: as profundas transformações que ocorreram na economia e no setor produtivo também refletiram no Estado. Com o aumento do número das empresas transnacionais e os grandes fluxos financeiros e internacionais, os Estados nacionais tiveram seus controles enfraquecidos, o que implicou na perda de parcela significativa de poder de definir suas políticas macroeconômicas. O Estado, além disso, passou a ser responsabilizado pelas empresas como culpado pelos altos custos, especialmente os trabalhistas, previdenciários e tributários. Sendo pressionado pelo segmento empresarial a reduzir impostos e a sua participação no mercado de trabalho,

o enorme Estado burocrático viu-se diante de um dilema: ao mesmo tempo em que necessitava de maior arrecadação para cobrir seus sérios problemas fiscais, tinha de diminuir tributos e sua ingerência no mercado de trabalho, para que suas empresas pudessem ter mais competitividade no cenário global e para que pudesse ser alvo dos investidores. A conjugação de todos esses fatores exigia cortes urgentes de custos, com a redução de gastos com pessoal e com aumento da eficiência governamental. O aparato governamental precisava ser mais ágil e flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas.

Verifica-se que houve uma tendência, em nível mundial, a partir do início da década de oitenta, em favor da Reforma do Estado, com uma nítida preocupação dos governos em empreender esforços para modernizar e agilizar a administração pública. Em nenhum outro momento da história, o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e de forma tão rápida.

Este movimento está intimamente relacionado ao novo paradigma de administração pública gerencial. O que se buscou com a Reforma do Estado é a substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial. Este, pautado em princípios da administração das empresas privadas, traz novos conceitos de gestão, os quais os reformadores acreditam que podem ser aplicados com sucesso em muitos setores da administração pública: administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, formas de descentralização.

Devemos ressaltar que, a administração pública gerencial surgiu na década de setenta, como resposta à crise que o velho modelo burocrático vinha causando aos Estados, por falta de adequação às grandes mudanças socioeconômicas da segunda metade do século XX. Inspirada em bem sucedidos modelos da administração privada, a administração gerencial veio com a missão de enfrentar a crise fiscal dos Estados, advinda dos incontáveis serviços que estes prestavam e da má alocação de receitas cada vez mais escassas. Portanto, a administração pública gerencial surgiu como estratégia para reduzir os custos e tornar a administração pública mais eficiente, além de ser um instrumento para combater as mazelas e a penetração da corrupção que a burocracia ocasionara.

A retomada de teorias críticas às burocracias estatais, e favorável aos ideais liberais do Estado-mínimo, foram reforçadas com a chegada dos governos conservadores na Grã-Bretanha, em 1979 (Margaret Thatcher), e dos republicanos nos Estados Unidos em 1980 (Ronald Reagan). Coube aos governantes daqueles dois países implementar as primeiras reformas no antigo modelo, logo no início da década de 80. Registre-se que, foi a Grã-Bretanha o grande laboratório das técnicas gerenciais aplicada. Seguindo esta tendência, um grande número de países começou a ensaiar o início das reformas de seus Estados.

As ações dos governos desses países, no entanto, resumiu-se apenas em ajustar os contornos da administração pública com medidas como: Limitações das dimensões do setor público; Privatização; Comercialização ou corporativização de órgãos públicos; Descentralização para governos subnacionais; Desconcentração no governo central; Uso de mecanismos típicos de mercado; Novas atribuições aos órgãos da administração central; Outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Ficou evidenciado, em seguida, que reformar um Estado nacional é tarefa de grande complexidade, que envolve inúmeros aspectos, como idéias, estratégias, processos, recursos humanos, estruturas organizacionais, poderes e política, orçamento, relações externas, agentes não-governamentais e sociedade. Vários dos países pioneiros deste movimento apresentaram particularidades em seus processos de reforma:

Os EUA adotavam a filosofia do “deixem o administrador administrar”, apregoando a “melhoria contínua”, baseada nos princípios da gestão da qualidade total. No Reino Unido, o governo Thatcher desencadeou uma reforma batizada de “Próximos Passos”. Nela, as autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais seriam definidos o que elas fariam, além dos padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Os acordos sobre desempenho e metas a serem alcançados serviriam de base para uma mudança radical no antigo sistema burocrático *Whitehall*. Cada agência passou a poder se concentrar muito mais diretamente na melhoria do serviço que devia prestar a usuários e consumidores. Na Nova Zelândia promoveram-se mudanças radicais. Houve, de modo intenso, venda de empresas estatais ao setor privado, além do sujeição do restante da administração pública à concorrência de mercado. Os funcionários mais graduados da administração pública foram contratados mediante contratos de desempenho para administrar órgãos cujo trabalho é definido por acordos de compra de serviços. Estes passaram a ser remunerados de acordo com o desempenho, e os que não atingissem as metas propostas poderiam ser demitidos. Em síntese, era o mercado que determinava o sucesso de cada agência.

Tanto o Reino Unido como a Nova Zelândia, fizeram suas reformas com inspiração nos ensinamentos da teoria econômica, que diz que “o Estado, por ser monopolista, é inerentemente ineficiente; tende a crescer e a inchar; e por isso tem mal desempenho”. Assim decidiram por uma maciça privatização de suas empresas públicas, terceirizaram ou delegaram muitas das atividades que eram mantidas sob controle do Estado, ao invés do controle da produção passaram à aferição dos resultados das atividades governamentais e introduziram sistemas muito mais amplos de controle dos gastos públicos.

3.1 – Reforma do Estado e Governança no Brasil

Com a determinação de reformar o Estado brasileiro, procurou-se criar novas instituições legais e organizacionais que permitissem a uma burocracia profissional e moderna ter condições de gerir o Estado. Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, foram estabelecidas condições para que o governo federal pudesse aumentar sua governança. Com este propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização do Estado (PDRAE/MARE, 1995). Constata-se que, mesmo tendo como foco de sua atenção à administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, observa-se que houve um retrocesso no processo de consolidação do modelo de administração gerencial. A Magna Carta continha no seu bojo normas excessivamente burocráticas, que refletiu negativamente no

funcionamento do aparelho estatal. O retorno ao regime estatutário único para servidores públicos das administrações direta e indireta, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou valor da contribuição, são apontados como exemplos, do retrocesso ao modelo burocrático, são alguns dos problemas trazidos pela Constituição. Além disso, a enorme quantidade de controles e detalhamentos das normas contidas na Constituição Federal também vem contribuir para o inadequado funcionamento da administração pública.

Com o governo Collor, teve início em 1990 o processo de abertura comercial do país, com medidas que tinham como conseqüências à reavaliação do papel do Estado na economia e exposição do Brasil no cenário econômico e financeiro internacional. Estes fatores passariam a demandar uma outra abordagem do governo na economia, criava a necessidade de se implantar de modo sistemático um novo modelo de administração pública que se adequasse à economia globalizada de mercado: a administração pública gerencial.

Por fim, podemos argumentar que, nas suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e no cultural. A idéia da administração pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implementação foram aprovadas pelo Congresso Nacional. O grande desafio da reforma se encontra na efetivação da gestão. Nesta dimensão, é perceptível que a reforma está apenas começando, visto que sua implantação somente irá se efetivar no longo prazo.

A responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado, a partir do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa mudança alterou a forma de implementação da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República, e em particular, o Plano Plurianual (PPA). Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infra-estrutura. Essa tendência também foi mantida no PPA - 2004-2007. Dessa forma, pretende-se reforçar a governança, com a superação das dificuldades encontradas para se implementar as políticas públicas, devido à rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

4 – O Emprego no Setor Público no Brasil

A análise do emprego no setor público, de forma ampla, não é o tema de nosso estudo. Assim, iremos nos ater aos dados publicados pelo IBGE e os estudos científicos realizados sobre o tema, nos últimos 30-35 anos, para sustentar as argumentações do estudo sobre o universo amplo do problema do trabalho no Brasil. Registre-se que, além dos desempregados, o Instituto registra a existência de mais 13% de trabalhadores no chamado trabalho precário, ou seja, algum tipo de trabalho informal, sem registro em carteira, e que gera menos de um salário mínimo de renda mensal. Isso significa que, pelos dados oficiais, cerca de 26% da população ativa estão em desemprego aberto (12,9%) ou em situação extremamente precária (13%). Estas taxas expressam médias. As pesquisas permitem várias desagregações que evidenciam o quadro preocupante nesse setor.

Observa-se que, o desemprego é inversamente proporcional à idade, chegando a atingir a taxa 50% entre os mais jovens: 44% do desemprego total estão concentrados em pessoas de 16 a 24 anos, que sequer conseguem entrar no mercado de trabalho. As mulheres são mais atingidas que os homens: correspondem à cerca de 40% da força de trabalho urbana e a 50% do contingente de desempregados (IBGE, 2003). A distribuição também se altera quando se comparam as capitais e os municípios vizinhos, com tendência a maiores taxas nas periferias. Podemos constatar que em todo o mundo, a taxa de desemprego aberto é acompanhada com muita atenção por governos e sociedades, especialmente quando atinge chefes de família, homens ou mulheres, dado o seu potencial desestruturante da vida social. Com efeito, níveis crescentes de desemprego e de subemprego significam a multiplicação do número de pessoas que deixam de manter qualquer relação de direitos e deveres com a sociedade. Ambos os fenômenos se associam à queda da auto-estima, a desagregações familiares, à menor renda disponível, à busca precoce de trabalho por parte dos filhos (quase sempre no mercado informal) em prejuízo de sua formação escolar, etc. Por isso, quando as sociedades se confrontam com tendência de desemprego crescente, espera-se que os governos atuem, alterando suas políticas macroeconômicas e adotando medidas específicas.

4.1 – Comparação das Remunerações do Setor Privado e do Setor Público

Os estudos do Banco Mundial (BIRD, 1998), indicam que reformas administrativas foram bem sucedidas em países onde houve um questionamento sobre o papel do Estado. As reformas na Inglaterra e Nova Zelândia são um bom exemplo de reformas bem sucedidas. Além disso, a experiência mostra que essas mudanças levam tempo. Na Nova Zelândia, as reformas duraram dez anos. Os estudos também mostram que um fator que contribuiu enormemente para o sucesso das reformas é a diminuição da diferença de remuneração, benefícios e crescimento de emprego entre o setor privado e público.

Distintos estudos, como por exemplo Banco Mundial (1998, 2000)², evidenciam que no Brasil os funcionários públicos ganham relativamente bem. Isso é um aspecto crucial porque em países em que houve um fracasso das reformas os governos estavam aumentando os salários ao mesmo tempo em que tentavam demitir funcionários. No estudo o estereótipo do funcionário público mal pago é completamente errôneo.

Os resultados do citado estudo do Banco Mundial, avaliando os diferenciais de salário, pensões e estabilidade no trabalho entre os setores público e privado no Brasil não fornecem números exatos, mas indicam tendências que poderão ser utilizadas para formular políticas econômicas sustentáveis. No estudo foram comparados o crescimento do emprego dos três níveis de governo com o setor privado. Foram feitas, ainda, comparações explícitas entre: os salários e benefícios e o nível de crescimento de empregos para os três níveis de governo e para determinadas carreiras, tais como professores, profissionais da área da saúde

² DE FERRANTI, David; Guillermo E. Perry; Indermit Gill; Luis Servan, *Asegurando el futuro en una economía globalizada*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial, 2000. veja, também, Indermit Gill, Banco Mundial, “Por que sou otimista em relação a reforma administrativa no Brasil”, Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial/Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, Série Sinopse – n.º. 1, Anais do Seminário: A reforma administrativa e o ajuste fiscal nos estados e municípios, São Paulo, 9 de dezembro de 1998, p. 9-11.

e das áreas legislativa e judiciária. Em termos de diferenciais salariais entre os setores público e privado, se analisaram as diferenças de salários em termos mensais levando em conta variáveis como sexo, grau de instrução e idade. Controlou-se também para o nível de esforço de cada trabalhador baseado no número de horas de trabalho. Os dados foram fornecidos pelo IPEA e foram baseados no levantamento realizado em 1995.

No caso dos salários, as pessoas empregadas no poder judiciário ganhavam em média 50 por cento a mais do que as do setor privado. Os empregados na administração federal e empresas públicas federais ganham 30 por cento a mais enquanto os das empresas públicas estaduais ganham 15 por cento a mais. Não há diferença salarial entre os funcionários das administrações estaduais e os do setor privado. Funcionários da área de educação e saúde recebem cinco por cento a menos do que os do setor privado e aqueles empregados nas empresas e administrações estaduais ganham 20 por cento a menos.

Essas diferenças se tornavam menores quando levamos em conta as habilidades desses trabalhadores, mas aumentam se levamos em consideração o número de horas trabalhadas. Isso significa que as pessoas no setor público são mais qualificadas e geralmente trabalham menos do que as do setor privado.

A última comparação feita pelo estudo do Banco Mundial (Gill, 1998), foi a da estabilidade. Buscou-se criar uma estimativa de estabilidade para empregados do setor privado. Foi analisada a estabilidade através de quanto tempo o funcionário se encontrava em determinado emprego e efetuado os mesmos tipos de controle de variáveis como sexo, idade, etc. O resultado foi que funcionários públicos em Brasília e Rio de Janeiro, cidades com forte presença governamental, tinham estabilidade 75 por cento maior do que os do setor privado. Essa proporção cai para 40 por cento em São Paulo e Rio Grande do Sul, e em Pernambuco, Bahia e Minas Gerais a diferença fica nos 25 por cento.

O resultado geral do referido estudo do Banco Mundial concluiu que os funcionários públicos não eram mal pagos. Pelo contrário, se considerarmos todos os salários e benefícios, incluindo a estabilidade, os funcionários públicos brasileiros recebem ganhos bem acima do setor privado.

5 – As Mudanças e Efeitos da Nova Política de Remuneração no Setor Público Federal

Quando examinamos o setor público, os diferentes padrões de relações de trabalho no interior do Estado: a administração direta e estatutária que compreende áreas exclusivas de Estado, áreas administrativas, de gestão e planejamento, finanças e orçamento, poder judiciário e legislativo, e áreas de prestação de serviços de segurança e sociais como educação e saúde; os setores da administração indireta composta pelas fundações, instituições e empresas públicas e setor de empresas estatais amplamente privatizado nos últimos anos. Considerando os níveis municipais, estaduais e federais de governo, a matriz do setor público torna-se cada vez mais complexa. Os padrões de relações de trabalho no interior desse “sistema” também são diversos e heterogêneos desde os estatutários,

funcionários celetistas, temporários, terceirizados e outras formas precárias de contratação³.

Na década de 80, período em que o Brasil convivia com elevado nível inflacionário, constatamos que a política salarial vigente na época - que tinha como objetivo corrigir as perdas inflacionárias -, era aplicada somente para o setor privado. Os salários no setor público não eram corrigidos de forma automática por nenhum dos índices existentes. As regras valiam apenas para o setor privado da economia e para os setores onde prevalecia a contratação do trabalho pela CLT. Diante desse cenário desfavorável os funcionários públicos reivindicavam a definição de uma política salarial de recuperação das perdas para o setor público. Verifica-se, nesse período, que as motivações de greve ocorrida no setor público tinham como fator estimulador uma causalidade econômica e salarial. O Brasil chegou a ocupar uma posição desconfortável no ranking mundial de países com elevado nível de greves, em termos de horas paradas e de número de grevistas, e o setor público teve uma participação significativa nessa mobilização. Nesse contexto de esvaziamento do setor público, verifica-se uma queda significativa do interesse de profissionais com maior qualificação e talento de fazer carreira na Administração Pública.

Esse quadro começa a ser alterado no governo Fernando Henrique, que modificou significativamente a política de remuneração que vinha sendo praticada desde a Constituição de 1988. Enquanto que a tradição sempre foi a de corrigir os salários linearmente (mesmo índice de reajuste para todos os servidores), a partir de 1995 o governo passou a praticar aumentos diferenciados, buscando corrigir distorções entre o setor público e o setor privado.

Tradicionalmente, os salários do setor público sempre foram mais elevados que os do setor privado para os cargos de menores qualificações, e inferiores nos cargos mais qualificados. Em 1995, ano da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a comparação das remunerações médias era a seguinte:

Tabela 1: Salários médios — setor privado e setor público (em R\$ de maio/1995)

Nível dos cargos	Salário médio		Diferença
	setor privado	setor público	
Cargos executivos	7.080	6.069	- 14%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	- 5%
Cargos de nível médio	926	899	- 3%
Cargos operacionais	437	635	+ 45%

Fonte: MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995.

³ Observa-se, em tese, que não há contrato de trabalho com o Estado; adere-se a um cargo, a um posto de trabalho, e não está prevista nenhuma negociação das condições de trabalho e salário. Do ponto de vista formal, o Estado, independente dos seus dirigentes, lida com as relações de trabalho no setor público da maneira tradicional.

A partir de 1995, sem perder de vista os imperativos do ajuste fiscal, o governo buscou elevar o padrão de remuneração do setor público, tendo como parâmetro o setor privado. Passou a praticar uma política de reajustes diferenciados, tendo revisado substancialmente a remuneração de cerca de 40 carreiras estruturadas. Assim, diversas categorias do serviço público, sobretudo em áreas essenciais da atividade do Estado, tiveram seus salários revistos com base nas remunerações pagas no setor privado, gerando reajustes que chegaram em alguns casos a mais de 200%. Por meio dos reajustes diferenciados, o Governo Federal buscou reter seus quadros mais qualificados, e atrair novos servidores para as carreiras de Estado — para as quais foram organizados concursos anuais de ingresso.

Marconi (2001) ⁴ constata que em 1999 o salário médio real ainda era maior no setor público, e maior na esfera federal. É em nível municipal, no entanto, que o salário médio real mais aumentou — sendo também o que apresenta o mais baixo ponto de partida (ver as tabelas seguintes).

**Tabela 2: Evolução da massa salarial por setor
(para os empregados entre 18 e 65 anos; 1993 = 100)**

	1993	1996	1999
Privado	100	133	131
Público	100	125	123
Federal	100	107	100
Estadual	100	126	119
Municipal	100	163	185
Total	100	130	128

Fonte: Marconi, 2001.

**Tabela 3: Evolução do salário médio real
(valores em R\$ de setembro/99; deflator INPC)**

	1993	1996	1999
Privado	454	562	527
Público	816	1.001	990
Federal	1.440	1.512	1.598
Estadual	783	1.029	1.038

⁴ MARCONI, Nelson. *A formação dos salários nos setores público e privado*. Tese de Doutorado (Economia de Empresas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001. Veja, também, MARCONI, “A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990”, RSP, n° 54/1, 2003. Marconi busca traçar no seu estudo um panorama da evolução do perfil da força de trabalho e dos salários praticados no setor público ao longo da década de 1990, buscando compará-la com o comportamento observado no setor privado, e sugerir medidas para a melhoria do sistema salarial.

Municipal 395 607 598

Fonte: Marconi, 2001.

**Tabela 4: Remuneração média mensal dos trabalhadores formais — 2000
(em salários mínimos)**

Esfera	Remuneração média (SM)
Federal	13,0
Estadual	6,8
Municipal	3,9
Empresas públicas	14,0
Média — Setor Público	6,9
Média — Total da pop. ocupada	3,9

Fonte: RAIS 2000, dados do BNDES-AFE (2002).

Uma outra distorção, de difícil correção, refere-se aos importantes desníveis de remuneração entre os três poderes: a remuneração nos Poderes Legislativo e Judiciário é bastante superior à do Executivo, drenando muitas vezes boa parte dos quadros qualificados para aqueles dois poderes. Até a Emenda Constitucional de 1998, os Poderes Legislativo e Judiciário tinham plena autonomia para fixar seus próprios salários; com a emenda, estes poderes passam a ter que fazê-lo por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso, sujeito à sanção presidencial. Tais diferenças têm ainda impedido regulamentar o dispositivo da emenda constitucional de 1998 que define um teto único para remuneração no setor público, que deve abranger os três poderes; as propostas do Executivo, de um teto de R\$ 8 mil ou de R\$ 10,8 mil, têm sido rejeitadas pelo Judiciário.

Os dados, a seguir, evidenciam as distorções salariais entre os três poderes:

**Tabela 5: Evolução da remuneração média dos servidores da União por poder
— servidores ativos (em R\$ — valores reais, base dezembro/97)**

Poder	1995	1996	1997	1998	1999
Executivo (1)	2.031	1.925	1.944	1.764	2.233
Legislativo	4.855	4.967	5.161	5.111	5.131
Judiciário	3.390	3.029	3.479	4.384	4.023

Fonte: Ministério do Planejamento, Boletim Estatístico de Pessoal nº 56, dezembro/2000.

(1) Servidores civis ativos; estão excluídos militares, empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

A margem de ação do Executivo federal para controlar as despesas com pessoal tem sido cada vez menor. Por um lado, qualquer tentativa de discussão a respeito das distorções salariais entre os poderes tende a ser vista como uma ingerência do Executivo, ferindo a autonomia dos poderes. Por outro lado, cresce a massa de servidores aposentados, cuja

despesa é incompressível. Desde o ano de 1998, no Executivo federal, o número de servidores aposentados e instituidores de pensão já ultrapassa o número de servidores ativos; em agosto de 2002, havia 459.821 servidores civis ativos, contra 601.586 servidores civis aposentados e instituidores de pensão (ou 56,7% do total). Dadas às peculiaridades do regime de aposentadoria no setor público, no Brasil, as despesas com aposentados públicos tende a ser um problema crescente.

5.1 – Mobilidade Social no Brasil nas Décadas de 1970-1990

Observa-se que a mobilidade social no Brasil no final da década de 90 continuava intensa (IBGE, 1999). Os dados revelavam que 63% dos chefes de família (homens) mudaram de status social, quando comparados aos seus pais, e apenas 37% permaneceram na situação dos seus pais. No conjunto das pessoas móveis, no referido período, cerca de 80% subiram na escala social e 20% desceram. Ou seja, a grande maioria das famílias brasileiras está em melhores condições quando comparadas à respectiva geração anterior. Esse quadro é similar ao encontrado no início da década de 70, quando se realizou a primeira pesquisa sobre o assunto. Isso indica que a sociedade brasileira está em constante mobilidade nas últimas três décadas. Paradoxalmente, a sociedade brasileira dos dias atuais é tão desigual quanto no passado.

Nesse sentido, sustenta Pastore (1999) que a pirâmide social continua com uma extensa base e um reduzido pico, conforme evidenciado na tabela apresentada a seguir.

Tabela 6. Estrutura Social do Brasil

Estratos Sociais	Início dos Anos 70	Fim dos anos 90
Alto	3,5	5,0
Médio	48,0	47,5
Médio Superior	6,0	7,5
Médio médio	18,0	13,0
Médio Inferior	24,0	27,0
Baixo	48,0	47,5
Baixo superior	16,0	23,0
Baixo inferior	32,0	24,0

Fontes: José Pastore, *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil*, Editora T.A. Queiroz, São Paulo, 1979; José Pastore e Nelson do Valle Silva, *Mobilidade Social no Brasil (1973-96)*, São Paulo, 1999.

Ao argumentar que é preciso ter cautela na interpretação dessa desigualdade porque as mudanças internas foram expressivas, sustenta Pastore (1999) que, proporcionalmente, o maior aumento ocorreu nos estratos alto (grandes proprietários, banqueiros, magistrados,

etc.) e no baixo superior (braçais, serventes, vigias, etc.). Dentro da classe média, houve um significativo aumento dos estratos médio superior (assessores, diretores, gerentes de alto nível) e médio inferior (pedreiro, eletricista, marceneiro, etc.) e um encolhimento do estrato médio-médio (pracistas, viajantes, chefes de baixo nível, etc.). Portanto, a movimentação continuou intensa dentro da estrutura social. O fato do estrato mais baixo ter ficado praticamente do mesmo tamanho, por exemplo, não significa que ele foi composto o tempo todo das mesmas famílias. Muitas famílias foram saindo para os estratos superiores na medida em que outras foram ocupando o seu lugar nos estratos mais baixos.

5.2 – Mobilidade Social - Anos 2002-2003

Para Quadros (2003) desemprego no Brasil agravou-se brutalmente desde o final da década de 1980, particularmente a partir de 1995 com o Plano Real. Ainda que se trate de um fenômeno generalizado, é necessário estabelecer duas importantes distinções. Da ótica social, foram afetados com maiores intensidades os operários e demais assalariados populares, bem como a baixa classe média assalariada. Por sua vez, do ponto de vista etário observa-se que segmento dos jovens de 15 a 24 anos foi os mais afetados.

O estudo de Quadros (2003)⁵, demonstra que a classe média empobreceu de forma generalizada em 2003. Cerca de 57 milhões de brasileiro pertenciam a famílias com esse perfil de renda em 2002. Em 2003, eles eram 54,4 milhões para uma população total de 173 milhões. A classe média portanto, que representava 33% da população total em 2002, passou a representar 31% em 2003. Os dados do estudo indicam que mais de 2,5 milhões de pessoas foram expulsas da classe média - integrantes de família com renda média superior a R\$ 1.000- em 2003.

Destaca Quadros (2003) que, 928 mil pessoas deixaram a classe média alta, e outras 680 mil que se enquadravam na classe média-média em 2002 já não poderiam ser incluídas no grupo no ano passado. A classe média baixa perdeu 980 mil membros. O número de pessoas na classe média alta -com renda média familiar superior a R\$ 5.000- caiu 13% no ano passado. Eram 3,96% da população em 2002 e passaram a 3,38% em 2003. O padrão se repete nas escalas de renda mais abaixo. O grupo que ganhava entre R\$ 2.500 e R\$ 5.000, que Quadros chama de classe média-média, antes 7,10% da população, representava, no ano passado, 6,61% e perdeu 684 mil membros. Desapareceram da classe média baixa 960 mil pessoas. O grupo, com renda mensal que varia de R\$ 1.000 a R\$ 2.500, representava 22,15% da população em 2002, proporção que caiu para 21,30% no ano passado. Mesmo para quem se manteve nas faixas de renda em que estava em 2002, houve perda de renda. A renda média das famílias que ganham mais de R\$ 5.000, por exemplo, caiu 4,7% em 2003.

⁵ QUADROS, W. J. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos oitenta e noventa*. Tese de Livre-docência, Campinas., IE/ Unicamp, 2003 (mimeo.). O trabalho de Quadros é baseado nas estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE, 2003). Ele divide a população em seis classes, associadas a um padrão de vida -de classe média alta, média-média, média baixa, massa trabalhadora, pobres e indigentes. O trabalho assume que, quanto maior a renda, maior o padrão de vida.

O resultado final da perda de renda e emprego -males que afetaram todas as classes de rendimento- foi uma migração generalizada para as faixas de rendas mais baixas, com renda inferior a R\$ 1.000. O grupo representava 66% da população em 2002, aumentou em 4,8 milhões e passou a representar 68% do total. Nem todos esses 4,8 milhões são pessoas que perderam renda ou emprego em 2003. Uma parte é explicada também pelo crescimento populacional.

A participação de todos os três estratos de classe média na população caiu no período analisado, sendo que o maior declínio ocorreu na classe média baixa (veja tabela). Como já vem mostrando os números do IBGE, o estudo de Quadros (2003) também indica que ter diploma universitário não garante melhores salários, que despencaram, com o aumento do desemprego nessa faixa da população ocupada. Em 2002, a queda de renda dos trabalhadores, com terceiro grau completo ou incompleto, foi de 24,6%, em relação a 1981, declínio apenas menor do que o rendimento percebido por trabalhadores com segundo grau, que foi de 36,1%, nos anos analisados. Para aquele autor, as principais conseqüências sociais da estagnação econômica apurada pela pesquisa são a marginalização dos operários e o desemprego dos trabalhadores com maior nível de escolaridade.

6 – Resultados da Pesquisa sobre as Motivações do Funcionário para Ingressar numa Carreira Típica de Estado – Período 1970-2004

É perceptível que a estruturação do quadro de servidores das carreiras típicas de Estado é decorrente de um esforço de vários anos, tanto de treinamento, quanto de reajuste de remuneração, e realização regular de concursos públicos. Assim, antes de apresentar os resultados das entrevistas com os integrantes dessas carreiras, nos propomos a fazer algumas considerações sobre o tamanho e as principais características das mesmas.

Tendo como propósito tornar mais claro a visão do quantitativo e idade média dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do servidor, apresentamos a seguir os dados consolidados na tabela 7.

**Tabela 7 - Quantitativo e idade média dos Servidores Públicos Federais Civis Ativos do Poder Executivo, por nível de escolaridade do Servidor - SIAPE
Posição - Jul/2004**

	Quantitativo de Servidores	Participação percentual dos servidores civis	Idade Média
Analfabeto	33	0,0	50
Alfabetizado sem cursos regulares	7.739	1,6	54
Primeiro grau incompleto	29.381	6,2	51
Primeiro grau	40.382	8,5	48
Segundo grau ou técnico	141.141	29,7	44
Superior	204.813	43,1	48
Aperfeiç./ Espec./ Pós-Graduação	12.070	2,5	45
Mestrado	17.177	3,6	47
Doutorado 1	22.389	4,7	54
Não Classificada 2	1	0,0	53
	475.126	100,0	45

Fonte: SRH/MP.

1 - Inclui Phd, Livre docência e Pós-doutorado.

Informação é solicitada quando o servidor ingressa no serviço público, significa que poderá não estar atualizada em decorrência da reduzida periodicidade da atualização desta informação.

2 - Não consta informação de nível de escolaridade no cadastro do SIAPE

Para uma melhor percepção da estrutura salarial das carreiras da Administração Pública Federal, e em particular a Carreira Típica de estágio Governamental, apresentamos a seguir os valores dos vencimentos iniciais e finais das citadas carreiras.

**Tabela 8 - Estrutura Salarial das Carreiras da Administração Pública Federal - SIAPE
Posição - Jul/2004**

Gestão	Vencimentos (R\$ correntes)	Inicial Final (*)	% de Amplitude 1
-Analista Planej.Orçamento / Finanças e Controle / Gestor - NS	5.049,78	7.335,32	45
-Analista de Comércio Exterior – NS	5.049,78	7.335,32	45
- Técnico de Planejamento P-1501 DO Grupo TP-1500 - NS	5.049,78	7.335,32	45
- Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA - NS	5.049,78	7.335,32	45
- Demais Cargos de Nível Superior do IPEA	5.049,78	7.335,32	45
- Demais Cargos de Nível Intermediário do IPEA	2.042,01	2.946,93	44
- Técnico Planejamento, Orçamento / Finanças e Controle	2.042,01	2.946,93	44
Auditoria			
- Auditor-Fiscal da Receita Federal - NS	5.310,75	7.707,91	45
- Técnico da Receita Federal	3.937,83	5.182,09	32
- Auditor-Fiscal da Previdência Social - NS	5.310,75	7.707,91	45
- Auditor-Fiscal do Trabalho - NS	5.310,75	7.707,91	45
Diplomacia			
- 3º Secretário a Ministro 1ª Classe - NS	4.941,05	7.100,63	44
- Oficial de Chancelaria - NS	2.766,92	3.821,56	38
- Assistente de Chancelaria - NI	598,03	1.409,47	136
Jurídica			
- Procurador Federal 2 - NS	6.163,34	7.961,21	29
- Procurador da Fazenda Nacional – NS	6.163,34	7.961,21	29
- Advogado da União - AGU - NS	6.163,34	7.961,21	29
- Procuradores da Procuradoria Especial da Marinha - NS	4.241,27	7.461,20	76
- Defensor Público da União - NS	6.163,34	7.961,21	29
- Quadro Suplementar em Extinção 3	6.163,34	7.961,21	29
Advocacia-Geral da União-AGU			
- Quadro de Pessoal da AGU – NS	2.906,45	3.690,74	27
- Quadro de Pessoal da AGU - NI	1.879,77	2.210,31	18
- Quadro de Pessoal da AGU - NA	1.365,17	1.365,17	0

Fonte: SRH/MP.

NS - Nível Superior / NI - Nível Intermediário / NA - Nível Auxiliar

(*) Limitado ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art.1 da Emenda Constitucional n

As carreiras típicas de Estado - que são aceitas por uma parcela significativa de estudiosos da área como essenciais para o serviço público -, são responsáveis pelas atividades que requerem maior capacitação e concentração nas áreas relativas à Administração Pública. Destaca-se entre as principais carreiras relativas à Administração Pública, as de gestão, auditoria e jurídica. Estas carreiras, em 2002, tinham na ativa um total de 27.040 servidores (MP/SRH, 2002)⁶. Além disso, há um quadro especializado em autarquias, especialmente as novas agências reguladoras. As citadas agências reguladoras, além de terem a diretoria com mandato fixo, possuem um corpo técnico de crescente capacitação.

No caso específico desta pesquisa, iremos nos concentrar na carreira de gestão, que tinha em 2002 um número superior a 2.000 funcionários de nível superior, em particular nas

⁶ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Recursos Humanos, Boletim Técnico de Pessoal, abril de 2002.

carreiras analista de comércio exterior; analista de planejamento e orçamento – Secretaria de Orçamento, Finanças e Controle – Tesouro Nacional e Controle Interno; especialistas em Políticas Públicas e Gestão – Gestores, e técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O corpo de gestão é razoavelmente jovem, visto que em 2002, a maioria de seus membros (61%) estava com idade até 40 anos, e ao mesmo tempo com experiência e condições de continuidade. Observa-se que 41% do total dos integrantes dessa carreira estavam na faixa etária de 31 a 40 anos (MP/SRH, 2002).

Na área econômica, em particular na área de gestão governamental, podemos destacar as seguintes carreiras típicas:

a) Analista de Finanças e Controle do Tesouro Nacional, que em 2002 contava com 1043 servidores de nível superior, em grande parcela detentores de títulos acadêmicos de mestre e doutor. Esta carreira é responsável pela administração, entre outras atividades, da dívida nacional e dos pagamentos do governo, sendo que diversos dos seus integrantes também atuam em outros órgãos do governo federal.

b) Analista de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Orçamento Federal. Esta carreira é responsável pela elaboração, entre outras atividades, do orçamento da União.

c) Especialista em Políticas Públicas e Gestão. Esta carreira, vista como uma carreira de atividades polivalentes, iniciada em 1990, tem por objetivo prover aos vários órgãos da Administração Pública de funcionários altamente qualificados com capacidade de atuar em múltiplas áreas.

d) Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. Esta carreira é vista como uma carreira de atividades orientada para o planejamento governamental de médio e longo prazo, além de realizar pesquisas aplicadas nas áreas econômicas e sociais. Os seus integrantes atuam, desde a década de 70, em vários órgãos da Administração Pública Federal, nos governos estaduais e municipais. É vista como um corpo de funcionários altamente qualificados, com capacidade de atuar em múltiplas áreas. É reconhecida como uma escola de formação de secretários estaduais, secretários-executivos e ministros.

6.1 – As Mudanças Ocorridas no Perfil dos Membros das Carreiras Típicas de Estado

Tendo como propósito identificar se ocorreu de fato mudanças no perfil dos integrantes das carreiras típicas de Estado no Brasil, nos últimos 30-35 anos, buscamos realizar, além das pesquisas qualitativas, uma pesquisa de campo, semi-estruturada, na qual procurou-se obter algumas informações relevantes sobre os membros do corpo técnico de gestão do governo federal. O segmento escolhido foi de gestão governamental, com destaque para as carreiras de técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, analista de políticas públicas e gestão governamental e analista de orçamento, finanças e controle. Os funcionários entrevistados que ingressaram na década de 70, em sua maioria – 70%, estão aposentados. A citada pesquisa, que em princípio tinha como propósito entrevistar a totalidade dos mais 2.000 funcionários públicos que ocupavam cargos na citada carreira, em 2002. Essa alternativa foi descartada por motivos normativos, legais e de financiamento.

O período de 1970 a 2004 foi delimitado em função dos seguintes aspectos: a década de 70 foi uma fase de acelerado crescimento da economia do país - denominada de “milagre brasileiro” -, em que o setor público busca atrair novos talentos pagando salários atraentes; a década de 80 – identificada como a década perdida – em decorrência da crise fiscal do Estado brasileiro, em que o servidor público sofreu um forte processo de arrocho salarial e de desvalorização; e o período da década de 90 e os dois primeiros anos do século XXI, especialmente no governo Fernando Henrique (1995-2002), verifica-se uma retomada política de revalorização e modernização da Administração Pública (Matias-Pereira, 2002). Nesse período foram criadas diversas carreiras típicas de Estado, e com elas a preocupação de retomar a política de revalorização dos funcionários - pagando melhores salários, iguais ou mais elevados do que as pagas pelo setor privado -. Percebe-se que essas mudanças introduzidas nas políticas de recursos humanos e de salários passaram a atuar como fatores de atração de novos talentos para o setor público federal.

6.2 - Metodologia da Pesquisa de Campo

Buscou-se separar os entrevistados em três décadas diferentes (com 100 pessoas por década), de forma a tornar representativa amostra de funcionários públicos que ingressaram no Serviço Público nas décadas de 70, 80 e 90. As carreiras priorizadas na pesquisa foram os funcionários da área de gestão, em especial, os analistas planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle, especialistas em políticas públicas e gestão, e os técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA. O número de funcionários que ingressaram na década de 70 - em sua maioria funcionários que já estão próximos da aposentadoria -, atingiu um total de 102 entrevistados. Os entrevistados da década de 80 atingiu um total de 104, os da década de 90 chegou a um total de 103 questionários. Para equilibrar a pesquisa optou-se por descartar de forma aleatória os questionários que excederam o total de 100 dos extratos de entrevistados nas décadas de 70, 80 e 90.

Na primeira parte do questionário semi-estruturado objeto da pesquisa buscou identificar as razões da opção do funcionário para ingressar numa carreira típica de Estado, na década em que realizou o concurso público. O questionário fechado em relação à escolha para ingressar no setor público fez as seguintes perguntas: a sua opção pela carreira foi motivada por vocação profissional, pela atratividade salarial, pela estabilidade, e outros. As entrevistas mostraram os seguintes dados:

As entrevistas qualitativas, conforme demonstra a tabela 7 apresentada a seguir, permitiu identificar no item I, as razões da opção do funcionário para ingressar numa carreira típica de Estado, na década em que ingressou no serviço público; no item II, identificam-se as qualificações acadêmicas do funcionário de uma carreira típica de Estado, na década em que optou pelo setor público; e, no item III ficou delineado o nível de renda familiar do funcionário da carreira típica de Estado, na década em que entrou para o serviço público. Em relação ao nível de renda procurou-se estimular que identificasse em que patamar a sua família situava-se em termos de renda na época em que ingressou no setor público. Na

ocasião foram ofertados aos entrevistados os parâmetros – renda familiar mensal das classes: A, B, C, D e E - para que pudesse identificar a sua classe de renda⁷.

As avaliações das entrevistas qualitativas permitiram identificar que as principais motivações para a escolha da carreira foram as seguintes:

Tabela 9: Síntese da Pesquisa Qualitativa sobre as Razões da Escolha de uma Carreira Típica de Estado – Período 1970-2004

Década	1970/1979	1980/1989	1990/2004
Nº Entrevistas	10	10	10
I. Motivação (em percentual):			
Opção profissional	10	20	10
Salário	70	50	70
Estabilidade	20	30	20
Total	100,0	100,0	100,0
II. Nível de Escolaridade:			
Superior (apenas)	60	40	20
Especialista	10	10	0
Mestrado	20	30	40
Doutorado	10	20	30
Total	100,0	100,0	100,0
III. Nível de Renda Familiar (1):			
Classe A	10	20	10
Classe B	30	30	40
Classe C	50	50	30
Classe D	10	10	10
Classe E	-	-	-
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa sobre as razões da escolha para ingressar numa Carreira Típica de Estado – Período 1970-2004, realizadas pelo autor em Brasília e Rio de Janeiro. Registre-se que nestas cidades está concentrada a maior parcela dos segmentos de funcionários entrevistados. Veja: Boletim de Pessoal, MPOG/SRH, abril de 2002.

Os resultados da pesquisa evidenciam que o interesse em fazer carreira na Administração Pública modificou-se significativamente nos anos 80 com a crise fiscal que se abateu sobre o Estado brasileiro, provocando uma perda acelerada de prestígio dos servidores públicos. A crise econômica, que trouxe no seu bojo uma inflação crônica, resultou no achatamento dos salários e na redução dos recursos destinados a modernizar órgãos e instituições públicas. Por sua vez, surgiram novas oportunidades de trabalho na iniciativa privada, em

⁷ Em termos esquemáticos, definimos a escolha em cinco níveis de renda, tendo como fontes o PNAD e o IBGE: a classe A (média alta), com renda familiar acima de 20 salários-mínimos (R\$ 5.000 por mês); a classe B (média - média), entre 10 e 20 salários-mínimos (de R\$ 2.500 a R\$ 5.000); a classe C (média), entre 4 e 10 salários mínimos (de R\$ 1.000 a R\$ 2.500); a classe D (a massa trabalhadora), entre 2 e 4 salários-mínimos (renda de R\$ 500 a R\$ 1.000); e a classe E (trabalhadores precários ou miseráveis), com menos de 2 salários-mínimos (abaixo de R\$ 500).

particular para os profissionais com boa qualificação e com talento. Essas mudanças provocaram, ainda, uma significativa fuga de talentos dos profissionais que já atuavam no setor público, e estimulou o surgimento de manifestações preconceituosas de que concurso público era para os fracassados. Nesse intervalo pode-se verificar que os vencimentos de cerca de duas dezenas de carreiras típicas de Estado tiveram aumentos acima de 50% e, em alguns casos, ultrapassaram 400%⁸.

Com a nova política salarial do setor público que um servidor com nível universitário na primeira metade da década de 90 recebia 5% menos que a média do setor privado. Em 2004 a sua remuneração representava 16% acima do salário pago pelo setor privado. As políticas implementadas pelos governantes na última década, orientadas para a valorização das carreiras típicas de Estados, modificaram o cenário no setor público, que voltou a ser atraente, atraindo de novo para seus quadros servidores com um maior nível de qualificação. Assim, essas carreiras típicas passaram a atrair nos últimos anos novos talentos profissionais, oriundos das universidades, bem como de profissionais liberais e do setor privado, que chegam ao setor público com um elevado nível de qualificação acadêmica e de experiência profissional⁹. Enquanto os primeiros estão numa faixa etária inferior a 30 anos, estes últimos situam-se num patamar superior a 45 anos de idade. As evidências mostram que a mudança no perfil dos integrantes dessas carreiras típicas de Estado está contribuindo para a modernização e a melhoria na qualidade dos serviços públicos ofertados pela Administração Pública brasileira nas áreas objetos deste estudo.

Verifica-se que, na década de 80, as classes A e B tinham no serviço público uma alternativa de carreira profissional secundária. Esse quadro altera-se profundamente na década de 90 e início deste século. Podemos afirmar que essas políticas contribuíram de maneira clara para elevar o conceito das carreiras públicas entre os brasileiros de melhor renda e maior grau de instrução, desde a década de 70. Devemos recordar que, naquela década o processo de atração era resultado do elevado número de fundações e empresas estatais, responsáveis em absorver uma grande parcela dos melhores profissionais do país. Podemos citar, como exemplo, a carreira típica de técnico de planejamento e pesquisa do IPEA, que na década de 70 tinha vencimentos 30% acima do setor privado, e seus funcionários recebiam um total de 17 salários por ano (www.ipea.gov.br).

⁸ Constatase que a reforma do Estado atuou em duas frentes: elevou a remuneração nas carreiras consideradas fundamentais, promovendo mudanças nas atribuições de muitos cargos para aumentar a motivação no trabalho e acabou com o estigma de que não há chances de crescimento profissional na Administração Pública. As gratificações por tempo de serviço, que não estimulavam a melhoria da qualidade do serviço, foram extintas e substituídas por sistemas de aumentos baseados em avaliações do desempenho individual. O estímulo para a consolidação da formação acadêmica do servidor público (mestrado e doutorado) pode ter reflexos positivos nos vencimentos, em até 40%.

⁹ Para Matias-Pereira (2002), é inegável que a iniciativa privada está mais apta para premiar o talento individual, e as possibilidades de alcançar o topo das carreiras costumam ocorrer numa velocidade maior. Por sua vez, a competição no setor privado é muito forte e o sistema de proteção da estabilidade no emprego é bastante frágil. Diante desse cenário tem crescido nos últimos anos o interesse de inúmeros profissionais qualificados e talentosos em fazer concurso para ingressar numa carreira típica de Estado.

Conclusões

A Reforma do Estado, conforme buscamos evidenciar, é um processo de extrema complexidade e que demanda profundos e detalhados estudos. Seu processo de reestruturação implica, efetivamente, na reavaliação de práticas e valores que estão arraigados em nossa sociedade. A diversidade bibliográfica nacional e internacional aqui mencionadas sobre os diferentes enfoques teóricos, estratégias, instrumentos e medidas reformadoras demonstram, por sua vez, que não existe uma reforma que possa ser copiada como modelo, mas sim princípios e orientações que se ajustam à capacidade política e institucional existente em cada realidade nacional. Esta constatação nos permite argumentar que, qualquer que seja a solução, passará por um amplo e sério projeto de conscientização da sociedade brasileira, em particular, de mudança cultural e de educação para a cidadania. Nesse contexto, a priorização da transparência na gestão do setor público surge como uma ação imprescindível.

As análises e os dados das pesquisas contidas neste estudo permite-nos sustentar que houve uma mudança sensível no perfil dos funcionários que optaram por atuar numa carreira típica de Estado no Brasil nos últimos 30-35 anos. As alterações ocorridas na economia – aumento do desemprego, elevação dos salários pagos pelo setor público em relação ao setor privado e a estabilidade no emprego -, foram os principais fatores por atrair na década de 90 e início deste século os integrantes das classes A (média alta) e da classe B (média - média) brasileira para trabalhar nas atividades de gestão governamental do setor público federal.

Observamos, por fim, que está em curso no Brasil um acelerado processo de mudanças na forma de gestão pública, que são traduzidas pelas significativas transformações nas relações Estado/sociedade e das formas tradicionais de administração do bem público. No segmento analisado aqui – gestão governamental – apesar de não existirem estudos recentes medindo o nível de desempenho do segmento, torna-se possível especular que as carreiras típicas de Estado estão contribuindo para aumentar a qualidade dos serviços públicos ofertados à população brasileira em nível federal¹⁰.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Brasília: Cadernos ENAP nº. 10, 1997.
- ARBÓS, Xavier, e GINER, Salvador. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI, 1993.
- ARROW, K.J. The economics of agency; en: Pratt, J. /Zeckhauser, R. (Eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press. pp. 37-51, 1985.

¹⁰ Observa Marconi (1999:199), que “la nueva forma de intervención del Estado implica un cambio significativo en la política de recursos humanos, o dicho en otras palabras, la reforma del Estado requiere una reestructuración de la administración pública, de la cual la gerencia de recursos humanos es un componente fundamental. La estrategia básica en relación con este tópico de la reforma consiste en un cambio en la composición de la fuerza de trabajo y en su forma de actuación, que debe estar basada en los principios de la administración gerencial.”

- BHAGWATI, Jagdish. "Directly unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy* 90, n° 5, p. 988-1002, October 1982.
- BARRO, Robert J., Economic growth in a cross-section on countries, *Quartely Journal of Economics* 106, n° 2, p. 407-443, 1991.
- BIRDSALL, N., Graham, C., and Sabot, R.(Eds.). *Beyond Trade Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, DC: IDB-Brooking Press, 1998.
- BRASIL, Presidência da República do, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília: PR, 2002.
- _____. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, PR/Câmara da Reforma do Estado, Brasília: Mare, 1995.
- _____. MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Os Servidores Públicos: Continuidade e Mudança. Assessoria Econômica/MPOG, Brasília, 26 junho 2002. www.planejamento.gov.br/arquivos_down/assec/serv_publ_continuidade_mudanca.pdf. Pesquisa feita em 01.12.2004.
- _____. MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim de Pessoal, MPOG/SRH, Brasília, abril de 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo: Ed. 34, 1998.
- _____. *A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, Cadernos do MARE, n° 1, Brasília: MARE, 1997.
- _____. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- _____. "A reforma gerencial de 1995", em Belmiro V. Jobim Castor, L. C. Bresser Pereira e outros, *Burocracia e reforma do Estado*, Cadernos Adenauer, N° 3, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 29-45, 2001.
- _____, e Peter Spink (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1998.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*, São Paulo: Brasiliense, 1995.
- BURKI, S. J. e PERRY, G. E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington, DC: The World Bank, 1998.
- BUCHANAN, J. M. *Ensayos sobre economía política*, México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- _____, *Limits of liberty: between anarchy and leviathan*, Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- CHEVALIER, Jacques. "Lê mithe de la transparence Administrative", Centre Universitaire de Recherces Administratives et Politiques de Picardie, *Informacion et Transparence Administrative*, Paris: PUF, 1988.
- CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998. www.clad.org. Pesquisa feita em 12.11.2004.
- COASE, R. H. The nature of the firm, *Economica*, v. 4, p. 386-405, 1937.
- _____. *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: The University of Chicago Press, 1988.
- CROZIER, M. *Estado modesto. Estado moderno: Uma estratégia para uma outra mudança*, Brasília: Funcep, 1989.
- _____. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- DAHL, Robert e LINDBLOM, C. *Politics, Economics and Welfare*, London: Transaction Publishers, 1992.
- DAVIS, Glyin and WOOD, Terry. "Is there a future for contracting in the Australian Public Sector" in *Australian Journal of Public Administration*, 57 (4): 85-97, 1998.
- DE FERRANTI, David; Guillermo Perry; Indermit Gill; Luis Servan, *Asegurando el futuro en una economia globalizada*, Banco Mundial, 2000.
- DEMO, P. *Participação é conquista*, São Paulo: Editora Cortez, 1995.
- ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

EVANS, Peter, "Predatory, developmental and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world State", *Sociological Forum*, vol. 4, numb. 4, 1989.

_____, "The state as problem and solution: Predation, imbibed autonomy, and structural change", en S. Haggard y R.R. Kaufman, *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

FEDDERKE, J. and KLITGAARD, R. *Economic growth and social indicators: An exploratory analysis*, Unpublished, March 1996.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil", *Comparative Politics*, UNICAMP/CEBRAP, vol. 32, n.º 2, p. 151-170, 2000.

FLEISCHER, David. "Financiamento de Campanhas Políticas", in PEDONE, Luiz (ed.) *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Brasília: OAS/UnB/CNPq, p. 243-259, 1993.

_____. "Reforma Política e financiamento das campanhas eleitorais", em SPECK, B. W., FMI. *Balance of payments statistics*, Yearbook, part 2, Washington, D.C.: IMF, 1994.

_____. "Official financing for developing countries", *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C.:IMF, 1995.

_____. *Unproductive public expenditures: A programmatic approach to policy analysis*, Pamphlet Series 48, Washington, D.C.:IMF/Fiscal Affairs Department, 1995.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*, Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

INDERMIT S. GILL , "Brazil Stabilization Fiscal Adjustment and Public Employment Reform", mimeo, 1997.

HUNTINGTON, S. P. *Political order in changing societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.

HAYECK, Friedrich August von. *The Constitution of liberty*, Routledge & Kegan Paul, London, 1960.

_____, *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1973.

_____, *Los fundamentos de la libertad*, Unión Editorial, Madrid, 1975.

_____, *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.

HELD, David, "Democracia y el nuevo orden internacional", en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 503-520, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P., *A ordem política nas sociedades em mudança*, São Paulo: Forense Universitária, 1975.

_____, *A terceira onda: A democratização no final do século XX*, Editora Ótica, São Paulo, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Subsídios para reforma do Estado: O novo pacto federativo*, 4 Volumes, Rio de Janeiro: IBAM, 1994.

JAGANNATHAN, N. V. *Informal markets in developing countries*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

JARDIM, J. M. *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*, Rio de Janeiro: EdUFF, 1999.

JOHNSTON, Michael. "Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando política e corrupção se unem", em ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, p. 59-102, 2002.

KEEFER, P. and KNACK, S. "Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures", *Economic and Politics* 7, n.º 3, p. 207-227, 1995.

KLITGAARD, Robert E. *Controlling corruption*, Berkeley: University of California Press, 1988. (Trad. port: *A Corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994).

KRUEGER, Anne O. "The political economy of rent-seeking society", *American Economic Review* 64, n.º 3, p. 291-303, June 1974.

MACNEIL, I. R. "The Many Futures of Contracts", *California Law Review*, v. 47, pp. 691-816, 1974.

- _____. "Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law", *Northwestern University Law Review*, nº. 72, pp. 854-906, 1978.
- MAINWARING, S. *Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil*. in MAINWARING, S. e SHUGART, M. *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- _____. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais", em *Novos estudos, São Paulo: CEBRAP*, n. 29, p. 34-58, 1991.
- MALEM SEÑA, Jorge Francisco. *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Gedisa, Barcelona, 2000.
- MARCONI, Nelson. El fortalecimiento de las carreras de Estado: la experiencia brasileña, Reforma y democracia. *Revista del CLAD PUBLICACIÓN: Caracas, CLAD*, 15 de octubre de 1999, p. 181-203.
- MARCONI, Nelson. A formação dos salários nos setores público e privado. Tese de Doutorado (Economia de Empresas), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2001.
- MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990, *Revista do Serviço Público*, Ano 54, n. 1, 126p., Jan-Mar 2003.
- MATIAS PEREIRA, J. *Políticas de austeridad y gobernabilidad; El caso de la aplicación del programa de ajuste estructural y de estabilización en el Brasil*, tesis doctoral, Madrid: UCM / Instituto Universitario Ortega y Gasset, CD-ROOM, 2001.
- _____. *Reforma do Estado e Transparência: Estratégias de controle da corrupção no Brasil*, VII Congresso do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, 8-11 de outubro, p. 1-32, 2002.
- _____. *Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil*, 2ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2003a.
- _____. *Economia Brasileira*, São Paulo: Editora Atlas, 2003b.
- _____. Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil, *Revista de Administração Mackenzie*, nº 1, p. 39-58, 2003c.
- MAURO, Paolo. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110, nº 3, p. 681-712, August 1995.
- _____, "Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: Uma análise de países representativos", em ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 135-167, 2002.
- MEDEIROS, Paulo H. R. e MATIAS-PEREIRA, José. "Controle Social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática", *Revista do TCU*, nº 98, p. 63-72, out/dez 2003.
- MERTON, Robert K. *Teoria y estructuras sociales*, México-Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- MILLS, C. Wright. *A nova classe média*. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- NAÍM, Moisés. "The corruption eruption", *Brown Journal of World Affairs* 2, nº 2, p. 245-261, Summer, 1995.
- NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990. (Trad. Esp: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995).
- _____. *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Universidad, 1984.
- O'DONNELL, G. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- OCDE. "Ethics in the Public Service Current Issues and Practice". Public Management Occasional Papers, 1996. www.oecd.org/puma. Pesquisa feita em 23.03.2004.
- OCDE. "Information Technology as an Instrument on Public Management Reform: A Study of five OECD Countries", 1998.

- OEA. “*Inter-American Convention Against Corruption*”, Washington, D.C.: OAS, 1996.
- OCDE. (Organization for Economic Co-operation and Development). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, Paris: OECE, 17.12.1997.
- _____. *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, Paris: OCDE, 2000.
- OCDE, BID e Transparência Brasil. Anais do Seminário: *Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública*, Brasília: CEP/PR, 2001.
- OLSON, M. *The logic of collective action*, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- _____, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982.
- OSBORN, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*, 6ª. Edição, Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PRATT, J. e ZECKHAUSER, R. (Eds). *Principals and Agents: The Structure of Business*, Boston: Harvard Business School Press, 1985.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *A Democracia na América Latina*, PNUD/Latinobarómetro, Santiago, abril, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracia y mercado*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- _____, Fernando Limongi, José A. Cheibub e Michael E. Alvarez, *Democracy and development*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- RAWLS, John, *A theory of justice*, 2ª edición, Oxford: Clarendon Press, 1972.
- _____, *Sobre las libertades*, Barcelona: Paidós, 1990.
- _____, *Political liberalism*, New York: Columbia, 1993.
- _____, *Libertad, igualdad y derecho*, Barcelona: Planeta, 1994.
- REIS, Elisa P. y Z. B. Cheibub, “Pobreza, desigualdades y consolidación democrática”, *Dados*, Revista de Ciencias Sociales, Vol. 36, núm. 2, pp. 233-258, 1993.
- _____, “Governabilidade e solidariedade”, em Licia Valladares e Magda Prates Coelho (orgs.), *Governabilidade e pobreza no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, pp. 49-64, 1995.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press, 1978.
- _____. “A economia política da corrupção”, em ELLIOT, Kimberly Ann (org.). *A corrupção e a economia mundial*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, p. 59-102, 2002.
- ROSS, S.A. The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem; en: *American Economic Review*, Papers and Proceedings. 63: pp. 134-139, 1973.
- _____. *Principles of Antitrust Law*. New York: The Foundation Press, 1993.
- REZENDE, F. *Finanças públicas*, São Paulo: Atlas, 1994.
- SILVA, M. F. Gonçalves da. “Corrupção e desempenho econômico”, em SPECK, B. W., SIMON. H. A. Theories of bounded rationality, in MCGUIRE, C. B.; RADNER, R. (Eds.). *Decision and organization*, New York: American Elsevier, 1972.
- _____. “Rationality in Psychology and Economics”, *Journal of Business*, 59: pp. 209-224, 1986.
- SHLEIFER, A. and VISHNY, R. W. *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June, 1994.
- _____. “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics* 108, Issue 3, n° 434, p. 599-617, August 1993.
- SMITH, Adam. *The Wealth of Nations*, Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- STIGLITZ, Joseph E., *La economía del sector público*, Barcelona: Antoni Bosch, 1988.
- _____. “More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington Consensus”, 1998 *Wider Annual Lecture*, Helsinki, 1998.
- _____. *La grande désillusion. Les échecs de la mondialisation*, Ed. Fayard, Paris, 2002a.
- _____. “As estranhas razões do FMI”, *Livre Pensar, Correio Braziliense*, 19 maio 2002, pp. 3-7.
- _____. “Os EUA e a legislação de falências”, artigo, *Valor Econômico*, 12-14 abr. 2002, p. A15.
- _____. *Globalization and its discontents*, New York: W.W. Norton & Co., 2002b.
- _____, et al. *The Economic Role of the State*, Oxford: Basil Blackweel, 1990.

- TULLOCK, G. *The economics of special privilege and rent-seeking*, Kluwer Academic Press, 1990.
- _____, *Le marché politique, analyse économique des processus politiques*, Economica, París, 1978.
- WEBER, Max (1864-1920), “El sentido de la neutralidad valorativa de las ciencias sociológicas y económicas”, en Max Weber, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Eudeba, Buenos Aires, 1978.
- _____, Burocracia, en H.H. Gerth y C. Wright Milles, en *Max Weber: Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona, 1972.
- _____, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (dos tomos), México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- _____, *Escritos políticos*, Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- WILLIAMSON, O. *Mercados y Jerarquías: Su análisis y sus implicaciones Antitrust*, México: FCE, 1988a.
- _____. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1975.
- WORLD BANK. *Bureaucrats in Business: The economics and politics of government ownership*, London: Oxford University Press for the World Bank, 1995.
- _____. *World Development Report. The State in a Changing World*’ Washington, DC: BIRD, 1997.
- _____. Helping countries combat corruption: The role of the World Bank, Washington, DC: BIRD, September 2000.