

O alcance da política de *downsizing* no setor público do poder Executivo brasileiro¹

Cletiane Medeiros Araújo²
Saulo Felipe Costa³

Resumo

Um dos principais temas recorrentes na agenda de pesquisa da ciência política contemporânea tem sido a análise sobre as estratégias de reformas da administração pública, em face às tentativas de implementação de políticas com o intuito de reduzir o quantitativo e os gastos governamentais –especificamente com pessoal. Dentre os paradigmas de reformas na administração pública, o modelo gerencialista é aquele que vem encabeçando a agenda reformadora, uma vez que compreende-se que a política de *downsizing* é considerada como importante vetor para o combate a fragilidade operacional do Estado. Destarte, filiando-se a esta agenda de pesquisa, o presente artigo busca responder se no caso brasileiro, a administração pública federal vem experimentando um processo de *downsizing* ao longo do tempo? Para tanto, utilizou-se a análise acerca do comportamento temporal do quantitativo de servidores e despesas com pessoal do poder Executivo federal, no período de 1995 a 2007, como *proxy* para identificar o grau de implementação da adoção do modelo gerencial no âmbito da administração pública do país.

Palavras-chave: reformas administrativas, modelo gerencialista, *downsizing*.

Abstract

One of the main recurring themes in the research agenda of contemporary political science has been the analysis of strategies for public administration reforms, in the face of efforts to implement policies in order to reduce the quantitative and government spending, specifically personnel. Among the paradigms of reform in government, the management model is one that has spearheaded the reform agenda, since it is understood that the policy of downsizing is considered an important vector for the control of operational weakness of the state. Thus, by joining to this research agenda, this article seeks to answer in the case of Brazil, the federal government is experiencing a process of downsizing over time? For this purpose, the analysis on the temporal behavior of the quantity of servers and personnel costs of the federal executive branch, from 1995 to 2007, as a proxy to identify the degree of implementation of the adoption of the managerial model in the public administration the country.

Keywords: administrative reform, management model, downsizing.

Notas introdutórias sobre as reformas na administração pública brasileira

Um dos principais temas recorrentes na agenda de pesquisa da ciência política contemporânea tem sido a análise sobre as estratégias de reformas da administração pública, em face às tentativas de implementação de políticas com o intuito de reduzir o escopo e os gastos governamentais. Destarte, dentre os paradigmas de gestão governamental e reformas na administração pública, o modelo gerencialista (*new public management*) é aquele que vem encabeçando a agenda reformadora no contexto contemporâneo brasileiro (Abrucio, 1997; Coutinho, 2000; Ferreira, 2002; Rezende, 2004; Bresser Pereira, 2005).

No Brasil, a idéia de reestruturar o aparelho estatal não é nova uma vez que a partir dos anos 1930, começou a ser delineado uma primeira tentativa relevante de reforma administrativa, tendo como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938. Nesse sentido, a partir desse momento o ideário da administração pública burocrática foi introduzido em consonância com alguns resquícios do arcabouço institucional patrimonialista da gestão pública. Segundo Bresser Pereira (2005), a tentativa de substituição de um corpo administrativo patrimonialista para uma administração burocrática entendida como moderna e racional-legal, tal pressuposto não se mostrou tão eficiente, uma vez que a indistinção entre o público e o privado ainda era persistente no bojo da administração federal. O Estado nos anos de 1930 a 1960 se assumiria enquanto papel ativo nas iniciativas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social nacional, através da adequação de um modelo de cunho fortemente intervencionista. Foram três décadas de prosperidade, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial (1945), as quais se entendiam que o papel do Estado estava necessariamente associado à promoção direta ou indiretamente de condições de prosperidade econômica e do bem-estar social.

Em meados da década de 1970, em meio ao significativo período recessivo que a economia mundial estava enfrentando, os custos para manter o bem-estar social se tornaram demasiadamente caros uma vez que o agravamento da crise fiscal sinalizou a própria disfunção da organização da burocracia pública (Abrucio, 1996:). Nesse contexto, a forma de Estado intervencionista e protecionista começou a ser interpretado enquanto principal ator da decadência econômica e política, ou seja, a crise do Estado levaria à crise também, o seu corpo burocrático. A necessidade de uma administração pública reformulada se mostrava como um relevante ponto de inflexão na agenda política da época, uma vez que a partir da crise do Estado surgia então a idéia de que a nova administração pública deveria estar baseada em pressupostos de descentralização política e administrativa, como meio de superação da rigidez burocrática.

A literatura (Bresser Pereira, 1997, 2005; Martins, 1997; Lima Junior, 1998; Ferreira, 1999; Rezende, 2004) assinala que a introdução do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, pode ser considerado como o marco jurídico-legal da segunda tentativa relevante de reforma do Estado e primeira tentativa de “desburocratização” da máquina pública. De acordo com Bresser Pereira (2005):

O Decreto-lei 200 teve, porém duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e

fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. [...] Dessa maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200 ficou pela metade fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (Bresser Pereira, 2005:244-245).

De acordo com Motta (2007) os entraves representados pela sobrevivência da tradicional ordem administrativa, ainda não havia sido desconstruído uma vez que essa nova reforma prevista através da descentralização e flexibilização administrativa não aconteceu:

Nessa época descrevia-se a administração pública brasileira pelos seus aspectos mais patrimonialistas e paternalistas. Viam-se as suas relações com a sociedade como extremamente frágeis. Na verdade, a administração pública desenvolveu-se como um dos grandes instrumentos para a manutenção do poder tradicional, e carregava fortes características desse poder. A forma de organização e gestão obedecia menos a critérios técnicos racionais e democráticos para a prestação de serviços e mais a sistemas de loteamento político, para manter coalizões de poder e atender a grupos preferenciais. (Motta, 2007:88)

Ao longo do processo de forte expansão do Estado brasileiro notou-se, o aumento significativo tanto do seu escopo, quanto do tamanho da sua burocracia, que traduziram o estrangulamento dos gastos públicos (crise fiscal) em meados da década de 1980, gerando entraves as pretensões de ganhos de eficiência e racionalidade na administração pública.

Segundo Rezende (2004), tais fatos reforçaram o problema crônico de performance da administração pública, tendo como um dos principais pontos de inflexão o problema do controle gerado pela ineficiência dos mecanismos de coordenação gerencial:

A burocracia brasileira foi perdendo em muito a capacidade de se tornar movida pela performance, pois sua intensa diferenciação e crescimento acelerado tornaram muito complexa a introdução de padrões de controle que permitissem o adequado planejamento. O aparato burocrático não se mostrou capaz de exercer controle sobre o processo de proliferação de empresas públicas e de outras entidades administrativas dotadas de grande autonomia decisória. A burocracia federal havia crescido sem mecanismos adequados de controle e dois problemas centrais emergiram. Primeiro, a expansão desmedida do gasto e déficit público, que se traduziu num problema de crise de setor público. Segundo, a desarticulação entre descentralização e performance. Ao final dos anos 1980, tal padrão de intervenção tinha dado sinal de exaustão, e rever o papel do Estado na economia era de fundamental importância. A estratégia de crescimento do setor público sem maiores vinculações com a performance, havia fragmentado que não conseguia articular as demandas sociais às suas políticas públicas. (Rezende, 2004:62)

Nessa mesma linha de considerações, Diniz (2001: 17-18) ressalta que o estreitamento da arena decisória composta pela alta burocracia em conformidade com o *spoil system* (sistema de clientelismo), retratou na realidade a coexistência de uma administração ambígua baseada em relações ora, tensa, ora complementar; “portanto, o

insulamento burocrático. Longe de garantir maior eficácia à máquina estatal, conviveria de fato com um alto grau de politização da burocracia”.

Com problemas tão relevantes adquiridos com a crise, o Estado agora se depara novamente com os problemas de ordem institucional e político para reconstruir-se. Identificam-se quatro problemas principais para essa reconstrução: A delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado (esses interdependentes); a recuperação da governança e o aumento da governabilidade. Todavia, no que diz respeito à delimitação do tamanho do Estado, observa-se que estão envolvidas idéias de privatização, publicização e terceirização, como destacou Bresser Pereira (1997).

Destarte, ressalta-se que a política de *downsizing* é considerada como um dos pilares que sustentam as estratégias de reforma do Estado, baseado no modelo gerencialista. De acordo com Rezende (2000:120) “as políticas de *downsizing*, ou redução do número de funcionários públicos, como estratégia de reforma da administração pública, têm sido um dos componentes das reformas gerenciais no mundo desenvolvido e em desenvolvimento”. Segundo Abrucio (2005), novos conceitos emergem desse novo paradigma da organização pública gerencial, como administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, entre outros; tais medidas com caráter inovador que visam redefinir o papel do Estado na contemporaneidade.

1. A política pública da reforma gerencial

De acordo com Bresser Pereira (2005) a administração pública gerencial pode ser considerada como a principal resposta à crise fiscal e política que o Estado estava enfrentando no período convencionado “keynesianismo”, como forma estratégica de controle dos gastos governamentais e reestruturação do escopo de ação, tendo em vista a otimização da eficiência dos serviços cabíveis ao Estado e a superação do modelo tradicional burocrático de gestão.

Przeworski (2005) destaca que a compreensão a cerca das perspectivas contrastantes entre o Estado e a economia, pode ser fator explicativo para a razão de ser da Reforma do Estado, uma vez que:

Na verdade, as análises do término do keynesianismo, apresentadas em meados dos anos 70 pela esquerda (Habermas, 1975), pelo centro (Skidelsky, 1997) e pela direita (Strigler, 1975), eram quase idênticas: o Estado fortalecia-se e, por essa razão, passava a atrair os interesses privados especulativos. Como resultado, o Estado acabava permeado por interesses especiais, prevalecia a lógica privada e desintegrava-se a coesão interna e da intervenção estatal. [...] O setor público deve ser privatizado porque os governos são supostamente mais sensíveis às pressões políticas das empresas públicas do que às das empresas privadas. O Estado deve ser ‘isolado’ das pressões políticas para que não se torne presa do *rent-seeking* por parte dos interesses privados (Przeworski, 2005:41-42).

Não há dúvidas de que abordagens como essa serviram de combustível para a propagação do ideário reformista que estava se pretendendo naquele período (pré-constituente), onde o grau de intervenção estatal na sociedade colocava-se em curso, haja vista que este grau de intervenção em níveis altos durante um longo período de tempo tem um custo igualmente alto, no entanto o minimalismo por sua vez, expunha

fragilidades. No caso, precisava-se de uma reforma que proporcionasse ao Estado um modo mais ágil no que diz respeito ao seu escopo de ação, ou seja, realizar suas tarefas clássicas de garantir o crescimento econômico e os contratos por ele firmado de uma forma dinâmica e próspera, além de garantir os direitos sociais. A cerca desse dilema é fundamental enfatizar que a busca pela redução do tamanho do Estado não significa enfraquecer o Estado, mas sim fortalecê-lo, torná-lo mais eficaz, eficiente e efetivo. Nesse sentido, a Constituição de 1988, traduziu a notoriedade de uma reforma gerencial na administração federal, como meio de assegurar os mecanismos necessários para a otimização da eficácia, eficiência e efetividade do setor público brasileiro, ou melhor, “o objetivo de reformar o Estado é parte intrínseca de um processo mais amplo de fortalecimento das condições de governabilidade democrática”. (Diniz, 1999:176)

Abrucio (2005) destaca que um conjunto de mudanças significativas atinentes à administração pública norteou a implementação desse novo modelo administrativo que se colocava em curso, para tanto queremos destacar alguns deles para nossa análise: a profissionalização da alta burocracia, visando o fortalecimento das capacidades de formulação e a avaliação de políticas públicas; a focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão; transparência e responsabilização democrática na administração pública; a descentralização da execução dos serviços aos níveis subnacionais; a desconcentração organizacional da execução e funções do governo central para agências especializadas; a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão e a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas realizadas pelo setor público não estatal). No entanto, ainda ressalta Abrucio (2007) tais medidas não se concretizaram:

Não obstante as qualidades das medidas em prol da profissionalização do serviço público previstas na Constituição de 1988, parte desta legislação resultou, na verdade, em aumento do corporativismo estatal, e não na produção de servidores do público, para lembrar a origem da palavra (Longo, 2007). Foram criadas falsas isonomias (como a incorporação absurda de gratificações e benefícios) e legislações que tornaram a burocracia mais ensimesmada e distante da população (Abrucio, 2007:68)

De acordo com Pacheco (2002:3), esse contexto de redemocratização do país também foi marcado com a criação da ENAP (Escola Nacional de Administração Pública) em 1986, tendo como principal proposta à constituição de uma “elite do serviço público federal, à qual deveriam ser reservados os cargos de direção e assessoramento superior”.

Inicia-se a década de 1990, com o somatório dos problemas concernentes a administração pública em conjunto com a crise fiscal do Estado, onde o discurso reformista claramente neoliberal foi proclamado pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello (1990-1992), propondo uma substancial mudança na agenda pública com o ideário de políticas de redução do tamanho e do escopo das ações do Estado e privatização da economia. Entendia-se que a baixa *performance* do setor público estava associado ao modelo de desenvolvimento focalizado no Estado, portanto uma das diretrizes previstas no Plano de Reconstrução Nacional, deveria incluir “propostas de desregulamentação de mercado, privatização de empresas públicas e o aumento de abertura para o mercado internacional. O velho papel do Estado estava sob

ataque” (Rezende, 2004:64). Na realidade, as políticas de Collor traduziram o caráter de desorganização e desmantelamento da máquina pública, uma vez que houve um considerável quadro de demissões e medidas que favoreciam apenas os funcionários mais antigos no setor público, gerando ordens de instabilidade. (Albuquerque, 1995; Santos, 1997; Martins, 1997; Lima Junior, 1998; Rezende, 2004; Bresser Pereira, 2005; Abrucio, 2007; Costa, 2008).

Ferreira (2002) considera que em 1995, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foram introduzidos mecanismos institucionais que viabilizassem a reforma gerencial na administração pública, tendo em vista superar o notório esgotamento do modelo burocrático vigente. A partir da Secretaria da Administração Federal (SAF), foi criado um novo Ministério, sob a liderança do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, O Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) cujas ações foram sistematizadas com a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). Pacheco (2002) destaca:

Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o Plano Diretor propôs ao mesmo tempo aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia, e desenvolver o gerenciamento no setor público (Pacheco, 2002:13).

Segundo Abrucio (2007) vale ressaltar:

[...] a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform*, por mais que o discurso do Plano Diretor da Reforma do Estado se baseasse numa visão (erroneamente) *etapista* –com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública –antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado. Um número importante de concursos foi realizado e a capacitação feita pela Enap, revitalizada. Em suma, o ideal meritocrático contido no chamado modelo weberiano não foi abandonado pelo Mare; ao contrário, foi aperfeiçoado (Abrucio, 2007:71).

Em 1998 o MARE é extinto cuja suas ações foram “absorvidas” pelo Ministério do Planejamento (MP), que por sua vez passou a ampliar as estratégias de planejamento e gestão fiscal se redefinindo como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em suma, este processo de amadurecimento das idéias que circundavam a estrutura burocrática estatal e sua necessidade gritante de reformulação encontra-se dentre os pilares que sustentam a reforma do Estado regido por um modelo gerencialista da administração pública.

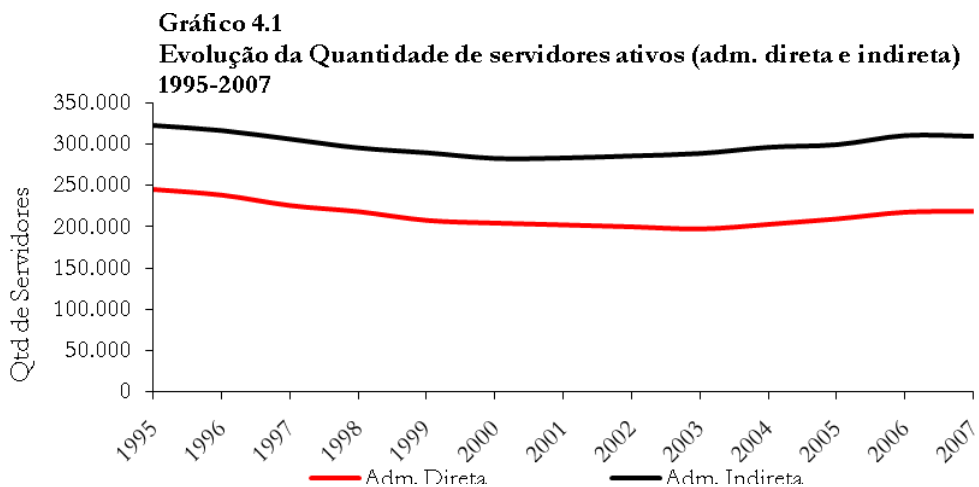
A partir dessa contextualização, passa-se então a um dos pilares do modelo gerencialista, entendida a partir da redução do quantitativo de funcionários. Através da apreciação dos dados em tela é possível analisar através do comportamento dos dados, se realmente houve a implementação de uma política de *downsizing* no âmbito da administração pública brasileira, ao longo do período de 1995 a 2007.

3. A reforma em ação

Bresser Pereira (1997) afirma que um dos processos inerentes a tentativa de reforma do Estado dos anos 1990, através da emergência do modelo gerencial da administração pública está na delimitação das funções do Estado:

[...] reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatizações, terceirizações e ‘publicização’ (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta) (Bresser Pereira, 1997:18).

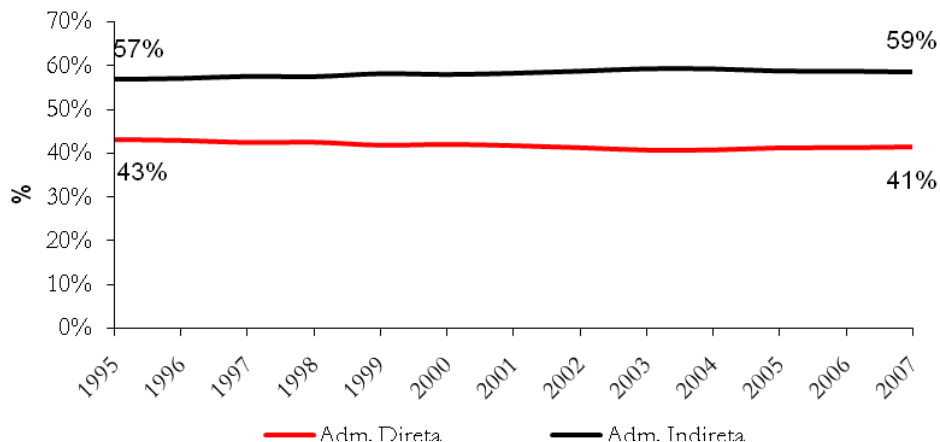
Nesse sentido, torna-se relevante aos estudos das organizações públicas analisar o comportamento dos dados referentes aos gastos de pessoal no Executivo federal, em relação às políticas de controle e redução dos gastos governamentais. O estudo de caso em tela compreenderá a sistematização dos dados empíricos extraídos de vários volumes do *Boletim Estatístico de Pessoal* (BEP) produzido pelo MPOG no período de janeiro de 1995 a dezembro de 2007, no qual de acordo com a composição dos dados poderemos inferir o grau de implementação desta reforma no país.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

A partir das informações do gráfico 4.1, pode-se observar que a evolução da variável *quantitativo de servidores* as esferas da administração pública federal – direta e indireta – no período indicado, não sofreu significativa oscilação. O que ressalta é que uma pequena variação apresentada na curva correspondente ao período 1999 a 2003 foi praticamente marginal. Ademais, chama atenção o fato de que a administração indireta ter apresentado patamar superior à administração direta em toda a série estudada.

Gráfico 4.2
Evolução percentual da quantidade de servidores ativos (adm. direta e indireta)
1995-2007



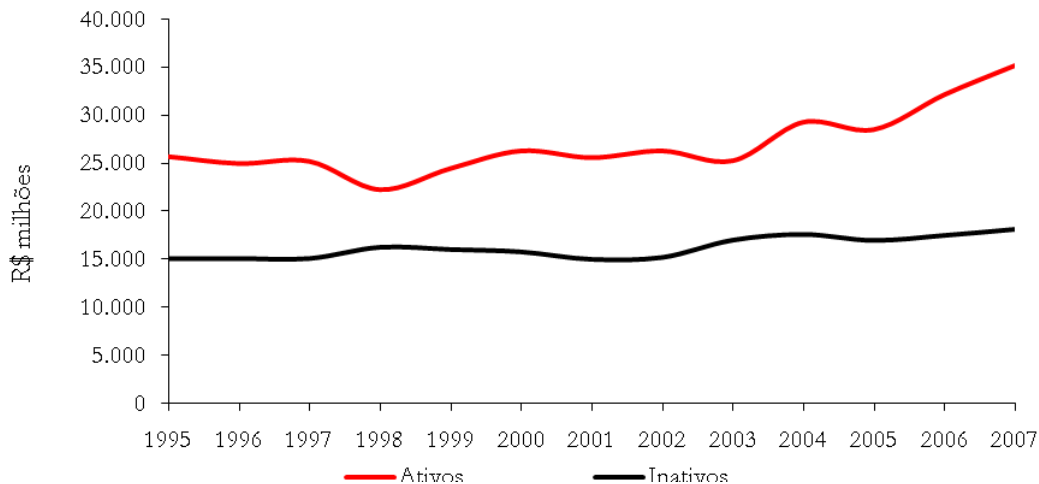
Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

O gráfico 4.2 ilustra através da participação percentual das administrações direta e indireta, a perenidade do quantitativo de pessoal ao longo do período analisado, saltando de 57% (adm. indireta) no ano de 1995 para 59% doze anos depois. Quando analisado a evolução do percentual do quantitativo de servidores da administração direta ao longo do corte longitudinal, o que se observa, como apresentado no gráfico 2.2, é que o governo federal não realizou significativos cortes no número de servidores, uma vez que em 1995 a taxa percentual era de 43% reduzindo para 41% no ano de 2007.

Nesse sentido, em certa medida, tais argumentos mostram que as reformas empreendidas pelo Estado brasileiro nas décadas de 1990 tendem a apontar para a fragmentação da política de reforma baseada no modelo gerencial, no que diz respeito à implementação de uma política de *downsizing*.

Quando analisado a evolução da variável *despesas de pessoal* no período, é interessante também chamar a atenção ao padrão oscilante que caracterizou predominantemente o perfil dos gastos governamentais com pessoal.

Gráfico 4.3
Evolução da despesa de pessoal por categoria de servidor (em milhões de R\$ 2007)
1995-2007



Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

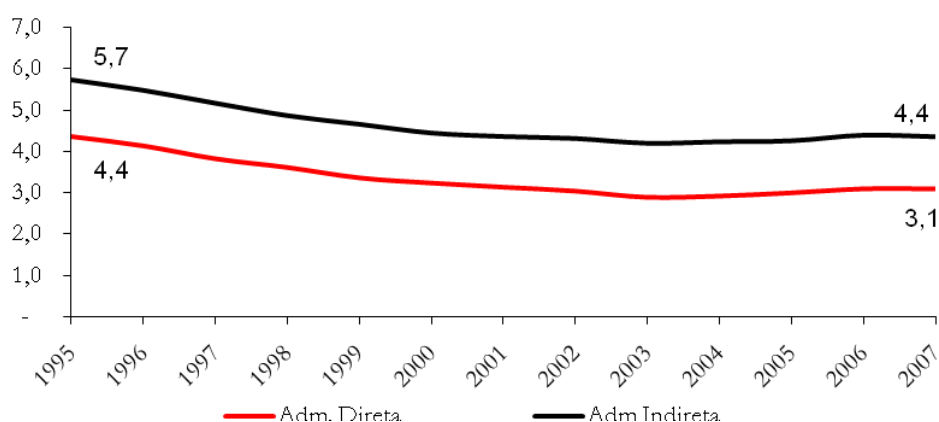
Apesar dos esforços e do próprio discurso reformista do governo em reduzir as despesas governamentais com a administração pública, os dados⁴ evidenciados no gráfico 4.3 revelam uma pequena curva de redução do gasto no que tange o quadro de servidores ativos, o ano de 1998 registrou uma redução de 13% em relação ao ano de 1995, quando a partir de 1998 as despesas com pessoal se comportaram de forma ascendente indicando no ano de 2007 um crescimento de 37% em relação ao ano de 1995. Vale ressaltar que a robustez dos valores analisados condiz com o quadro geral dos servidores ativos de ambas as administrações – direta e indireta –, portanto, o processo de expansão não ocorreu de forma homogênea para os diversos segmentos da administração federal ativa.

No que diz respeito à despesa com pessoal inativo nota-se que os valores não apresentaram significativas oscilações, no ano de 1995 as despesas giravam em torno de R\$15 milhões comportando-se de forma ascendente ao longo do corte longitudinal, chegando a R\$20 milhões no de 2007, obtendo uma taxa de variação de 19,7% em relação ao ano de 1995.

Os dados apresentados mostram fundamentalmente que há uma diferenciação nas políticas adotadas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para cada um de seus mandatos presidenciais⁵, nos períodos de 1994 a 1998 e 1999 a 2002, assim como no tocante ao primeiro mandato do Governo Luis Inácio Lula da Silva (Lula) no período de 2003 a 2006. As respostas ao comportamento estratégico de reduzir o escopo e gastos governamentais, em meio ao ambiente de reforma que se agendou a partir de 1995 com a criação do MARE, comportaram-se distintivamente ao longo do período analisado. As curvas revelam: *i*) a experiência do primeiro Governo FHC (1994-1998) mostra que se buscou implementar uma política de restrição dos gastos, uma vez que não se verificou curvas acentuadas de expansão resultando ao término (1998) de tal mandato despesas em torno de R\$22 milhões referente ao quadro funcional ativo e

R\$16 milhões com inativos; *ii*) ao partir do segundo mandado (1999-2002), o que se percebe é a descontinuidade administrativa produzida pela extinção do MARE no tocante a dinâmica institucional da reforma, onde se pode perceber uma suave redução dos gastos no período em que este Ministério esteve ativo (1995 à 1998), com uma inversão do quadro no momento seguinte a sua extinção; *iii*) a partir do primeiro Governo Lula (2003) percebe-se um padrão ascendente no que diz respeito ao gasto com pessoal, tal ascensão é ainda mais significativa no tocante ao pessoal ativo, obtendo patamares acima de R\$30 milhões, nos anos de 2004 e 2006, indicando no ano de 2007 um crescimento de 37% em relação ao ano de 1995.

Gráfico 4.4
Quantidade de servidores como proporção da população economicamente ativa (por mil pessoas)
1995-2007



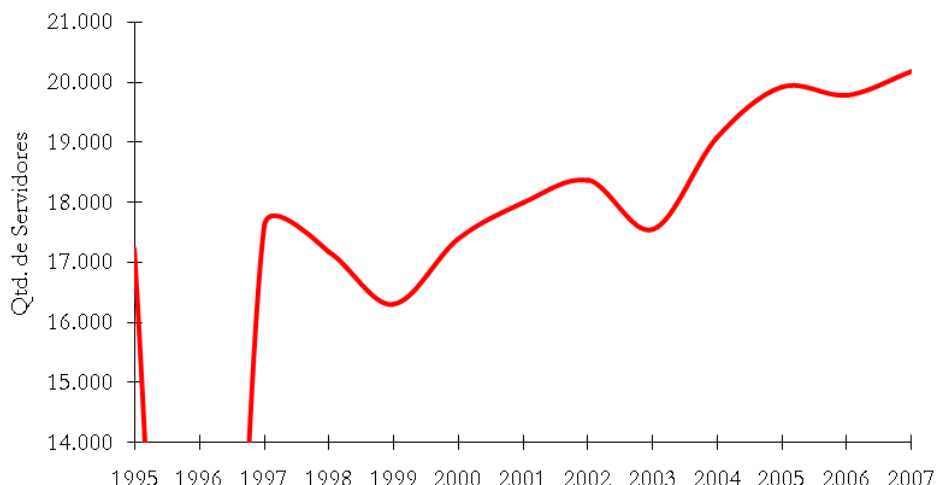
Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Quando considerado uma análise de caráter comparativo entre o quantitativo de servidores do Executivo federal em relação à população economicamente ativa (PEA). Como apresentado no gráfico 4.4, constata-se uma curva que decresce de forma muito semelhante em ambas as esferas da administração, com maior velocidade de redução até meados de 1998, a administração direta apresentou entre 1995 a 1998 uma redução de 17,2% e entre 1998 a 2007 uma redução de 14,4%; já a administração indireta obteve nos mesmos períodos analisados uma redução de 15% e 10,5%.

Quando analisados os dados do quantitativo dos ocupantes de DAS, ao longo período indicado, verificado no gráfico 4.5, evidenciam que, em ambos os Governos FHC apresentaram-se curvas consideráveis de redução e expansão de tal quantitativo⁶. O que se pode observar ao término da segunda gestão FHC (2002), ao atingir patamares de 18 mil ocupantes de cargos de DAS é que o governo não conseguiu empreender uma política de restrição, uma vez que as decorrentes oscilações expressam a predominância de eventos de expansão do que de contração, nota-se que a partir da extinção do MARE tem-se um comportamento progressivo de elevação.

Tais argumentos são mais verdadeiros quando analisados os dados referentes ao Governo Lula, que a partir de 2003 comportaram-se de forma ascendente, apresentando uma quase exponencial elevação do quantitativo de ocupantes de DAS, em torno de 21 mil.

Gráfico 4.5
Quantidade dos ocupantes de DAS
1995-2007



Fonte: Elaboração da autora a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Quando considerado o perfil dos cargos de DAS ocupados⁷, apresentado na Tabela 4.1, constata-se que de fato a predominância do quantitativo de tais cargos loteiam os níveis mais “periféricos” da administração federal, no caso DAS 1, DAS 2 e DAS 3, mesmo verificando uma pequena redução percentual em tais níveis, uma vez que no ano de 1995 a participação percentual de ocupantes de DAS 1 era de 41,8% reduzindo para 33,9% em 2007; porém, vale ressaltar que o conjunto de tais níveis continuam representando em torno de 50% da ocupação dos cargos de direção e assessoramento superior. Nesse sentido, o padrão das respostas ao longo do tempo para os distintos níveis de cargos comissionados permite entender que apesar de ter verificado um aumento percentual de DAS referentes a níveis mais elevados, como DAS 4 onde em 1995 a taxa era de 8,5% passou para 14,6% em 2007; DAS 5 era 2,9% para 4,7% e DAS 6 correspondia a 0,7% e passou para 1,0%.

Vale ressaltar que a partir de 2005, foi decretado que 75% dos cargos de DAS, níveis 1 a 3, e 50% dos cargos de DAS, nível 4, deveriam ser ocupados, exclusivamente por servidores de carreira. Nesse sentido, entende-se que para preencher determinados cargos e funções em comissão necessariamente é por via concurso público, uma vez que à medida que acopla tais cargos e funções aos servidores de carreira concursados, em certa medida, acaba “engessando” a forma de provisão de cargos e funções no Executivo federal. No entanto, a análise continua sendo válida, uma vez que estes funcionários são voláteis, e ao término do exercício de sua função em um cargo comissionado aqueles que são funcionários de carreira voltarão a exercer suas funções de origem dentro da administração pública federal.

Tabela 4.1

Participação Percentual do Quantitativo dos ocupantes de DAS, segundo o nível de função

Nível da Função	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DAS-1	41,8	nd	38,7	38,1	34,8	37,4	37,0	36,6	37,3	35,4	35,4	34,5	33,9
DAS-2	32,9	nd	33,8	33,0	32,6	31,3	31,2	31,0	26,5	27,3	27,5	27,1	27,5
DAS-3	13,1	nd	14,0	14,5	16,5	16,3	15,7	16,1	17,4	17,9	17,6	18,1	18,3
DAS-4	8,5	nd	9,6	10,0	11,1	10,7	11,5	11,7	13,3	13,9	13,9	14,6	14,6
DAS-5	2,9	nd	3,2	3,5	4,1	3,5	3,7	3,7	4,4	4,5	4,5	4,8	4,7
DAS-6	0,7	nd	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	100,0	nd	100,0	99,9	100,0	100,0	99,9	99,9	99,9	100,0	99,9	100,1	100,0

Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

Nota: nd= dados não disponíveis

O Quadro 4.1 ilustra o processo de expansão referente a despesa com pessoal (ativo) assim como uma expansão do quantitativo de DAS, em contrapartida, nota-se que o quantitativo de servidores ativos em ambas as esferas da administração sofreu uma redução, reduziu-se cerca de 7% a quantidade de servidores ativos, e se expandiu em 37% o gasto com pessoal ao longo da série analisada, portanto tais argumentos indicam que a pretendida política de *downsizing* não foi exitosa. Mesmo com as tentativas de redução do quantitativo de servidores, os gastos com pessoal comportaram-se de forma ascendente.

No que se refere ao quantitativo de servidores em relação a população economicamente ativa, houve uma significativa redução de 26% que pode ser atribuída ao fato de que durante o período analisado não ter ocorrido oferta significativa de concursos públicos, desta forma, o setor privado absorveu pessoal em uma velocidade maior à provisão de concursos públicos.

Quadro 4.1
Comportamento da Administração Federal Brasileira
(Servidores ativos da adm. direta e indireta)

1995-2007

Variáveis Seleccionadas	Padrão Temporal	Taxa de Variação Percentual
Despesa de Pessoal (Ativo)	Expansão	37,01%
Qtd. servidores Ativos (Direta e indireta)	Redução	-6,93%
Qtd. DAS	Expansão	17,18%
Qtd. servidores Ativos por PEA (PEA por mil pessoas)	Redução	-26,18%

Fonte: Elaboração dos autores a partir de: Boletim Estatístico de Pessoal. Vários Volumes: Brasília.

4. Considerações finais

Ao assumir tais argumentos para explicar o comportamento dos dados referentes a administração pública brasileira, é possível lançar algumas evidências acerca do comportamento burocrático em torno das políticas de reforma do Estado empreendido a partir da criação do MARE, em 1995. A política de *downsizing* no setor público se fragmentou, principalmente depois da extinção do MARE em 1998.

O que se pôde observar é que o discurso da reforma gerencial tornou-se apenas motivo de retórica sendo dificultada a sua continuidade pelo fato de seus objetivos entrarem em conflito com boa parte da elite burocrática (nível limite de cooperação) gerando um quadro de não-cooperação, onde estes *stakeholders* não cooperaram para o sucesso desta política. Nesse ponto, Rezende (2000) considera:

[...] como se trata de um jogo repetido de informações incompletas, as organizações procuram ajustar-se muito incrementalmente aos objetivos do governo, pois cada uma delas tem reduzida certeza de que as organizações no seu entorno também se ajustarão, ainda correndo o risco de cooperar demais com tais políticas no longo prazo. Isso explica porque é difícil manter o controle dos gastos com o governo, mesmo diante de políticas de ajuste fiscal e de reforma do Estado (Rezende, 2000:136).

Em linhas gerais, foi empiricamente evidenciado que embora houvesse políticas de redução do quantitativo de pessoal, o gasto com pessoal comportou-se de forma ascendente ao longo da série analisada.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1996). *Reforma do Estado e experiência internacional*. Brasília, ENAP, mimeo.

_____. (2005). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 316 p.

_____. (2007). *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, p. 67-86.

ALBUQUERQUE, Roberto C de. (1995). Reconstrução e reforma do Estado. In: VELLOSO, João P. R. & ALBUQUERQUE, Roberto C de (Coord.) *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, p.242.

BRASIL. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1997). Crise e Reforma. In: *A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: Ministério da administração Federal e Reforma do Estado, p. 58 (Cadernos Mare da Reforma do estado, v.1.)

_____. (2005). Gestão do setor público e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.316

COSTA, Frederico L. (2008). Brasil 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Rio de Janeiro: *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, n.5, p.829-874.

COUTINHO, Marcelo J. V. (2000). Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. *Revista do Serviço Público*: ENAP, n.3, p.40-73.

D'ARAÚJO, Maria C. (2007). *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC.

DINIZ, Eli. (1997). *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995*. Rio de Janeiro: FGV.

_____. (2001). Globalização, Reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v.15, n.4, p.13-22

FERREIRA, Caio Marini. (1999). Crise e Reforma do Estado: Uma questão de Cidadania e valorização do Servidor. (1999). In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia. *Administração Pública Gerencial: A reforma gerencial de 1995 – Ensaio sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB.

_____. (2002). *O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, n.4, p.31-52.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público: ENAP*, n.2 p.5-31.

MARTINS, Luciano. (1997). Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Brasília: *Cadernos ENAP*, n.8, p.61.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal. Brasília: Vários Volumes.

MOTTA, Paulo Roberto. (2007). *A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos*. In: Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, p 87-96.

PACHECO, Regina Silvia. (2002). *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública, Lisboa: p.8-11

PRZEWORSKI, Adam. (2005). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.) *Reforma do Estado e administração pública gerencial*.. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.316

REZENDE, Flávio da Cunha. (2000). *Organizações e respostas institucionais. A política de Reformas do Estado: Um estudo de caso da administração direta do Executivo Federal Brasileiro*. Revista de Sociologia e Política, n.14, Curitiba, jun. p.119-138.

_____. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 132 p.

SANTOS, Luiz Alberto. (1997). *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*. Brasília, DIAP e Akro Advice Editorial.

NOTAS

¹ Agradecemos atentamente ao Professor do departamento de Ciências Sociais da UFPB, Ítalo Fittipaldi, pelas contribuições no presente artigo.

² Graduação em Ciências Sociais pela UFPB e mestranda em Ciência Política pela UFPE. E-mail: <cletiane.araujo@bol.com.br>

³ Graduação em Ciências Sociais pela UFPB e mestrando em Ciência Política pela UFPE. E-mail: <s.felipe@hotmail.com>

⁴ Os valores estão em reais de 2007.

⁵ Sobre o balanço mais detalhado no Governo FHC, ver Costa (2002)

⁶ Vale salientar que a explicação para o corte drástico evidenciado no ano 1996, foi devido a inexistência de dados.

⁷ Sobre o perfil referente a cada cargo de DAS ver D'Araújo (2007).