

ADVOCEF JurisTantum

Suplemento integrante do Boletim ADVOCEF | Ano VII | Nº 65 | Julho | 2008

Administração pública no Brasil: políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal (*)

Introdução

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 a 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.

O fortalecimento e a valorização da função pública, nesse contexto, passa a ter como objetivo principal a motivação dos servidores públicos e contempla di-

versas 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



José Matias-Pereira

Professor-pesquisador associado do programa de pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília. Doutor em Ciência Política - área de Governo e Administração Pública - pela Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madri, Espanha. Pós-doutor em Administração pela FEA/USP. Autor, entre outros, de "Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil", 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006; e "Curso de Administração Pública", São Paulo: Atlas, 2008.

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 resulta-

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.

dos". Este es uno de los componentes más importantes de la reestructuración de la administración pública, inserta en el proceso de reforma del Estado."

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.

1 Os Fundamentos da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro

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.

2 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.

2.1 Comparação das Remunerações do Setor Privado e do Setor 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 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

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.

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.

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

Quando examinamos o setor público, os diferentes padrões de relações de tra-

balho 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 modifi-

cou 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.

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.

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.

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, au-

ditoria e jurídica. Estas carreiras, em 2002, tinham na ativa um total de 27.040 servidores (MP/SRH, 2002)⁴. 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.

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

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.

4.1 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.

Os resultados da pesquisa evidenciam que o interesse em fazer carreira na Ad-

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.

⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Recursos Humanos, Boletim Técnico de Pessoal, abril de 2002.

ministração 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 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%.⁵

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 profissional⁶. 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.

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 federal⁷.

(* O presente texto é um resumo do artigo que foi publicado pela Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana. O artigo completo encontra-se disponível no site: www.eumed.net/coursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.htm.

⁵ Constata-se 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%.

⁶ 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.

⁷ 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."