

UMA REFORMA CONTRA O FUNCIONALISMO

Leonardo BARBOSA E SILVA¹

- **RESUMO:** Este artigo analisa a proposta de reforma do Estado focada no funcionalismo público durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, confirmando a perspectiva “fiscalista” presente nas reformas do século XX e a preservação de pontos históricos de deficiência do serviço público.
- **PALAVRAS-CHAVE:** Reforma do Estado. Ajuste fiscal. Funcionalismo público.

Introdução

Este trabalho resulta da dissertação de mestrado (BARBOSA E SILVA, 2003) defendida com o intuito de avaliar o tamanho do desmonte da “Era Vargas” realizado nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (doravante FHC). Sem dúvida, as condições e o papel dos servidores públicos sempre estiveram na mesa do Executivo federal para instrumentalizar seus projetos. Na verdade, desde a década de 1930, o Estado brasileiro vem sendo alvo de reformas que guardam lugar de destaque para o funcionalismo. Seja com o intuito de centralizar ou de reverter parte da centralização do aparelho estatal, os reformadores invariavelmente entenderam que os servidores públicos são o alvo preferencial das políticas públicas. Normalmente, buscou-se capacitá-los para que atendessem às demandas da industrialização do país. O objetivo de profissionalizá-los e ganhá-los para o projeto de desenvolvimento do governo fez com que o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) se empenhasse em arquitetar a burocracia

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Faculdade de Ciências e Letras–UNESP – Araraquara-SP – 14800-901. E-mail: leonbs@uol.com.br.

sob a lógica da meritocracia e da segurança nacional. Portanto, além de constituir um corpo de funcionários eficientes e comprometidos, o Estado esperava tê-lo sob seu controle.

Todavia, uma série de desvios ou pontos históricos de deficiência insistia em vencer as jornadas reformadoras. O diagnóstico desse quadro aponta recorrentemente para as baixas qualificação e remuneração, o reduzido compromisso público e os desvios éticos no exercício do cargo. Mal pagos, mal treinados e mal avaliados, os servidores públicos atravessaram o século XX em meio à racionalidade administrativa e ao clientelismo, ou à macrocefálica bifrontalidade, como denomina Nogueira (1998, p. 93) – que se traduz pela imagem do Estado como um monstro de duas cabeças que se interpenetram sem perder o teor conflitivo de sua relação: de um lado, uma cabeça burocrática, meritocrática e centralizada; de outro, uma cabeça clientelista e prisioneira da patronagem.

Por outro lado, é preciso que se reconheça também que o limite das reformas não possibilitaria transformações substanciais. Em regra, as reformas não iam além dos objetivos fiscais, afinal,

[...] atravessamos o século às voltas com a herança de Vargas. Além de permanecermos dentro da forma de Estado desenhada nos anos 30, somos prisioneiros de uma idéia reformadora quantitativa, fiscal-financeira, fixada no formal, nas proporções, no custo mais que no sentido do Estado, o que não parece favorecer nenhuma mudança substantiva. (NOGUEIRA, 1998, p. 14).

Reproduzindo o legado histórico, a verve reformadora da década de 1990 não negou a centralidade da temática do funcionalismo, mas agregou-a a seu plano. O que este artigo pretende analisar é justamente a abordagem sobre o funcionalismo presente na reforma do aparelho do Estado encaminhada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) durante a primeira gestão do presidente FHC. Objetivava-se confirmar as tendências “fiscalistas” das abordagens dos reformadores, que também preservaram os pontos históricos de deficiência do serviço público.

A reforma aos olhos do MARE (o projeto)

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995a) foi a síntese dos diagnósticos e proposições do governo FHC para a reforma do Estado brasileiro, em especial de seu aparelho. É um documento com natureza diversa do Discurso de Despedida do Senado (BRASIL, 1994). Este anunciava, em linhas gerais, missões encampadas pelo governo eleito. Enquanto discusso, limitava-se em espaço e

profundidade de análise, mas, também por isso, possibilitaria uma leitura panorâmica das noções mais variadas acerca do Estado e do desenvolvimento nacional.

O Plano Diretor (BRASIL, 1995a), por sua vez, concentra-se detidamente no aparelho de Estado, ou seja, na administração, nos recursos humanos, nos serviços e na forma de propriedade. Portanto, tem uma importância destacada para os objetivos deste artigo, haja vista a relevância de Vargas na construção da ossatura institucional do Estado brasileiro e a envergadura da proposta de reforma materializada no documento em questão.

A reforma contida no Plano Diretor (BRASIL, 1995a) é uma exigência contemporânea à qual o país não pode se furtar. Isto porque se constata, já nas primeiras páginas, a existência, na década de 1980, de uma grave crise. Crise que se inicia a partir do vertiginoso crescimento dos índices inflacionários e da incapacidade de se abrir um novo ciclo de desenvolvimento para o país.

O que provoca estranheza é o fato de que o documento concebe a crise brasileira da década de 1980 como uma crise essencialmente do Estado. Não se trataria, portanto, de uma crise do capital, da qual a demolição de Bretton Woods, a política recessiva norte-americana e os choques do petróleo, todos ainda na década de 1970, seriam meros desdobramentos. Para o MARE (BRASIL, 1995a, p. 9), representado pelo então Ministro Bresser Pereira, o epicentro da crise seria o próprio Estado.

Na dimensão da reforma que atinge os “recursos humanos”, descrita no Plano Diretor (BRASIL, 1995a), a questão do funcionalismo perde a dimensão social e ganha status puramente técnico. Os salários e as pensões, a rigidez imposta pela estabilidade e a ausência de mecanismos competitivos de motivação fazem do quadro de funcionários uma ameaça para os objetivos contábeis do novo governo.

De acordo com o então Ministro Bresser Pereira (BRASIL, 1995a), reside no funcionalismo o aspecto mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste. Em seu entendimento, uma vez que a legislação brasileira impôs o Regime Jurídico Único (RJU) (BRASIL, 1998) presenciou-se a uniformização no tratamento do funcionalismo; não permitindo formas alternativas de recrutamento – via Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou fora das carreiras do Estado –, a lei do RJU encareceu o custeio e inibiu o estímulo à ascensão profissional. Dessa forma, a expansão dos custos com os servidores públicos coloca-os como alvos prioritários da reforma. Não se trata, como o próprio MARE afirma, de um excesso de funcionários, mas de uma racionalização dos custos. Essa leitura pode ser confirmada pelo próprio Plano Diretor, que entende que

Do ponto de vista fiscal, a situação se tornará insustentável: a união terá de incorrer em déficits crescentes ou comprimir ainda mais os gastos com salários dos servidores em atividade e as despesas com consumo e investimento para arcar com o pagamento de aposentadorias. Portanto, a reforma do sistema previdenciário do setor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado. (BRASIL, 1995a, p. 41, grifo nosso).

A autonomia e a flexibilização dos “recursos humanos” almejadas pelo governo sinalizavam sempre na mesma direção, qual seja, a de que a reforma deveria contribuir essencialmente para o ajuste fiscal. Tal ênfase impôs ao debate um viés exclusivamente contábil. De tal modo que houve uma intensiva utilização de uma racionalidade instrumental para justificar a reforma dentro do universo simplista do cálculo das receitas e das despesas, quando ela deveria voltar-se para a redefinição da função do aparelho público face às demandas sociais.

Além disso, incorreu-se em uma grave injustiça. Ao ignorar as causas econômicas da crise contemporânea, aceitando o raciocínio que atribuiu ao Estado toda a responsabilidade por ela, o governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) promoveu uma espécie de julgamento sumário do funcionalismo. Ele foi satanizado pelo desajuste das contas públicas e, portanto, por boa parcela da crise que o Estado atravessava. Logicamente, parte considerável do sacrifício deveria recair sobre o próprio funcionalismo, como já decretava o fragmento acima destacado, através de reduções salariais, formas flexíveis de contratação – leia-se precarização do emprego – e suspensão de conquistas da categoria. Nos oito anos de governo FHC, os funcionários públicos, em especial os servidores das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), conviveram com a falta de ajuste salarial e com investimentos decrescentes na área.

Não se pode, tomando por base a satanização empreendida pelo governo, combater a visão oficial simplesmente fechando os olhos para as condições especiais e injustificadas de que se beneficia uma parcela minoritária do funcionalismo. Assim como não se pode negligenciar os sérios problemas de privatismo e clientelismo no seu interior, além da ineficácia social de sua atuação. Sem dúvida, tudo isso exige uma profunda reforma, mas que deve ser realizada com a devida avaliação política das relações entre Estado e sociedade e com compromisso social.

Como o procedimento do governo do PSDB não se motivava por esta linha, cabe formalizar o balanço pouco otimista de que o Plano Diretor (BRASIL, 1995a) tentava solucionar as rachaduras da estrutura burocrática do Estado brasileiro, em especial as condições dos “recursos humanos”, orientando-se por critérios essencialmente fiscais. Em última instância, a

reforma se apresentava como mais um instrumento do ajuste que seria aplicado a toda a máquina estatal.

A leitura do MARE sobre a questão dos “recursos humanos” passava, também, pela constatação da carência de quadros qualificados (de nível superior), necessários para a reforma que se pretendia, em descompasso com uma intensa concentração de servidores nas áreas administrativas, operacionais e auxiliares. Além disso, estes eram mais bem remunerados do que aqueles que desempenhavam funções equivalentes na iniciativa privada, o que não ocorria com os ocupantes de cargos superiores. A descontinuidade dos concursos e os critérios de ascensão desconexos em relação à competência, desempenho e habilidades eram, de acordo com o governo, um desestímulo à capacitação e ao envolvimento com o serviço público. Portanto, o governo decidiria pela atuação em duas linhas: aumentar a qualificação do funcionalismo público para as áreas de atuação exclusiva do Estado e promover a elevação salarial seletiva.

O funcionalismo na Reforma (a prática)

Ao que tudo indica, a reforma do aparelho do Estado incidiu prioritariamente sobre o funcionalismo, refletindo mais nas suas condições de trabalho do que propriamente na qualidade do serviço e no papel social por ele desempenhado.

Para satisfazer à necessidade do Estado de contar com um quadro de funcionários mais qualificado, o governo pretendia dar regularidade aos concursos públicos, efetivar o treinamento e levantar competências para melhorar a alocação dos trabalhadores. O resultado positivo do empreendimento pode ser facilmente percebido nos dados disponíveis. O número de servidores públicos com, no mínimo, terceiro grau completo era correspondente a 34,8% do funcionalismo. No segundo semestre de 2002 eles já totalizavam 53,8%, conforme os dados da tabela abaixo.

Tabela 1 – Distribuição dos Servidores por Nível de Escolaridade (em %)

	Set/95	Dez/97	Set/99	Ago/02
Analfabeto	0,9	0,5	0,3	0,1
Alfabetização sem cursos regulares	0,7	0,6	0,5	1,8
Primeiro grau incompleto	15,9	12,9	11,5	6,9
Primeiro grau	15,7	12,5	11,2	9,0
Segundo grau ou técnico	32,0	29,9	28,7	28,6
Superior	27,9	29,5	31,3	32,7
Aperfeiçoamento, especialização ou pós	3,8	7,1	8,1	11,1
Mestrado	2,3	4,6	5,0	5,5
Doutorado	0,8	2,8	3,5	4,5

Fonte: Marconi (2002, p. 292).

No tocante à política salarial, a proposta governamental passava pela alteração da forma e dos critérios de remuneração, conferindo-lhe maior seletividade. O que se entende por seletividade é, em primeiro lugar, a utilização do parâmetro privado ou de mercado para fixar o salário do funcionalismo público e, em segundo lugar, é a aceitação de que boa parte da remuneração deve ser variável e dependente do desempenho, sobretudo através do pagamento de gratificações.

Para o primeiro plano da seletividade – utilização do parâmetro privado para a remuneração do serviço público – transparece a percepção de que salários públicos superiores aos seus compatíveis na iniciativa privada correspondem a condições de privilégio. Percepção esta que se abraça à visão amplamente difundida na opinião pública acerca dos servidores. A esse aparente ajuste ético das remunerações nas duas esferas – estatal e privada – escapam as ponderações que dizem respeito à natureza específica do funcionalismo público e à relação mercantil e classista das relações entre capital e trabalho.

Inicialmente, deve-se ter claro que o Estado abre portas tentadoras para os desvios de comportamento sempre que comprime excessivamente os rendimentos do funcionalismo. Ao se esperar que o funcionário do Estado trate com respeito a “coisa pública” e a sociedade a quem presta o serviço, pressupõe-se que a remuneração minimize as inclinações para apropriações indébitas ou para o peculato. Sobretudo quando se trata de cargos estratégicos, cujos ocupantes têm acesso a informações privilegiadas sempre muito caras aos grupos privados. Portanto, a particularidade do funcionalismo não autoriza o paralelismo com o setor privado. Por outro lado, fixar como parâmetro remuneratório aqueles circunscritos às relações entre capital e trabalho no universo privado implica absorver delas todos os desdobramentos da correlação de forças das categorias específicas de onde se busca a referência, bem como o grau de precarização do trabalho e do desemprego. Em outras palavras, o grau de mobilização sindical, o grau de avanço das terceirizações e do trabalho precário, os níveis de desemprego, o avanço técnico para uma dada categoria influenciam no preço da força de trabalho que será utilizada como referencial para o serviço público. Logo, corre-se o risco de reproduzir no funcionalismo estatal as mesmas agruras que se desenvolvem na sociedade civil burguesa.

O governo relata, em documento de balanço da reforma restrito ao tema dos “recursos humanos”, que, de uma maneira geral,

[...] foi promovida a revisão da remuneração de cerca de 40 carreiras estruturadas. Entre 1995 e 2002, todos os servidores civis ativos tiveram

algum tipo de revisão nas suas atividades e nas suas remunerações. Cerca de 1 milhão e 67 mil servidores foram beneficiados com a reestruturação das carreiras ou gratificações por desempenho. [...] Verificam-se aumentos expressivos que, em alguns casos superaram 1.000%, embora a taxa média de aumento tenha sido de cerca de 210%. Coerente com a diretriz de aumento da amplitude remuneratória, os aumentos ocorridos no salário final são, de forma geral, superiores aos do inicial. (BRASIL, 2002, p. 28).

Neste mesmo documento oficial estão estampadas as oscilações salariais provocadas a partir da intervenção governamental instrumentalizada pelo mecanismo das gratificações. De um modo geral, afirma o governo,

[...] houve aumento de salários para os servidores públicos federais, assim como aumento do diferencial médio entre o salário destes e o dos trabalhadores da iniciativa privada, favoravelmente aos do setor público, considerando-se apenas grupos com características semelhantes. O salário médio real no setor privado em 1993 era de R\$ 454,00; passando para R\$ 527,00 em 1999; portanto, um aumento de 16% no período. Já os servidores públicos federais, possuíam, em 1993, média salarial de R\$ 1.511,00; passando para R\$ 2.014,00 em 1999, o que configura um aumento real da ordem de 33% no mesmo período (isso sobre uma média salarial já bem maior em 1993). A remuneração média dos servidores do Executivo em atividade aumentou, passando de R\$ 1.462,00 em 1995 para R\$ 3.022,00 em 2002. As gratificações de desempenho foram privilegiadas como instrumento de revisão remuneratória, pois, além de possibilitarem a concessão de reajustes diferenciados, representam um instrumento disponível aos gerentes que possibilita a gestão de seus servidores, juntamente com objetivos claros e aferição dos resultados. (BRASIL, 2002, p. 37).

As gratificações seguem os critérios de desempenho estabelecidos para cada categoria específica. Certamente, a gratificação não poderia ser considerada como parte orgânica da remuneração do trabalhador, visto que ela é variável e dependente de condições não circunscritas ao ato simples de venda da força de trabalho. Nem mesmo a iniciativa privada, com o apoio de sindicalistas de resultado, conseguiu transformar a CLT para agregar tal mecanismo. É preciso lembrar que nas relações entre capital e trabalho há um mecanismo de natureza próxima, conhecido como Plano de Participação nos Lucros e Resultados (PPLR). Todavia, este só tem legalidade se for instituído como um adendo ao salário e nunca como um substituto dele.

Pelo que se pode perceber, as gratificações podem mascarar a remuneração e os reajustes salariais, criando a impressão de que o

funcionalismo teve, nos anos do governo FHC, compensações reais em seus salários, quando a verdade parece não ser esta.

Em nome das prerrogativas econômicas representadas pelo ajuste fiscal e pela estabilidade, a reformulação na política de “recursos humanos” desceu até as conquistas do funcionalismo. Em primeiro plano, a política salarial encaminhada submeteu boa parte dos trabalhadores a um arrocho de oito anos. Como foi mencionado anteriormente, o Plano Diretor (BRASIL, 1995a) já havia ameaçado cortar os gastos sociais ou comprimir os salários do funcionalismo caso não saísse a reforma da Previdência. A reforma saiu, ainda que incompleta, através de Projeto de Emenda Constitucional (PEC 33) (BRASIL, 1995b), e ainda assim o ajuste atingiu de forma implacável os rendimentos dos servidores. A título de ilustração, pode-se tomar como referência a evolução salarial dos servidores públicos federais, entre os anos 1995-1999, descrita na tabela abaixo.

Tabela 2 – Evolução salarial* dos servidores públicos federais – 1995-99

Período	Índice salarial**
Jan/95	100,00
Jan/96	82,52
Jan/97	76,11
Jan/98	72,92
Jan/99	71,29
Fev/99	70,38
Mar/99	69,49
Abr/99	69,49

Fonte: Dossiê... (1999, p. 13).

* Valores para servidores do PLANO DE CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS/PLANO ÚNICO DE CLASSIFICAÇÃO E RETRIBUIÇÃO/UNIVERSIDADES (80% do total dos servidores públicos federais);

** Deflator: INPC/IBGE, base: janeiro de 1995 = 100

Se forem trazidos à tona os dados específicos das alterações no modelo de remuneração do servidor (BRASIL, 2002), ver-se-á que, a partir das gratificações, várias categorias tiveram teoricamente ampliados os níveis salariais iniciais e finais de sua carreira, ampliando-se também a diferença entre piso e teto. No entanto, várias categorias, mesmo com os novos mecanismos de remuneração, não conseguiram sequer recuperar a perda do poder de compra de seu salário provocada pela inflação. Duas delas se destacam: docentes e técnicos administrativos das IFES. É provável que a explicação para o fato se deva ao caráter combativo de suas entidades de representação nacional – Sindicato Nacional dos Docentes das

Instituições de Ensino Superior (ANDES) e Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA)–, de modo que o governo teria utilizado o arrocho salarial para minar tais focos de resistência no interior do funcionalismo.

Sob a argumentação oficial e quantitativa do reajuste por meio das gratificações, os professores universitários amargaram, até o final de 2001, um período marcado por dificuldades e pela ausência de diálogo com o governo federal para a discussão de seus rendimentos. Basta observar que, mesmo depois de manter-se em greve por quase cem dias, a categoria acabaria por obter uma reposição muito aquém da defasagem salarial a que fora submetida.

Por outro lado, através de medidas provisórias, o governo conseguiu desmontar parte do aparato de proteção que os servidores públicos conquistaram pela mobilização ou como moeda de troca na cooptação de suas entidades de representação. Dentre as perdas se encontram: a) a extinção da licença-prêmio por assiduidade; b) fim da remuneração para licença sindical e redução do número de licenciados; c) fim do pagamento das horas extras; e d) extensão para cinco anos no prazo para que o servidor incorpore a parcela do valor de sua função comissionada.

Para encaminhar esta reforma do funcionalismo, o Projeto de Emenda Constitucional (PEC 173/95) (BRASIL, 1995c) foi enviado ao Congresso Nacional para a reformulação de vários princípios constitucionais da administração pública brasileira, fundamentalmente aqueles que estão prescritos no RJU (BRASIL, 1998). Após quase três anos de tramitação, o Projeto foi aprovado. Por mais que o governo se esforçasse para diferenciar a reforma em questão daquelas que simplesmente cortaram funcionários, os resultados atingiram menos a natureza da administração e mais o seu quadro de servidores. Uma leitura panorâmica das medidas constitutivas do PEC 173 (BRASIL, 1998) comprova isso, da mesma forma que confirma o corte de inúmeros benefícios resguardados ao funcionalismo.

É preciso reiterar que não havia no Plano Diretor (BRASIL, 1995a) a constatação de que se partiria de um Estado com excedente de pessoal, mais propriamente, considerava-se que “[...] não se pode falar em excesso de quadros na União. O que existem são áreas que concentram um número desnecessário de funcionários e outras que apresentam um déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e de educação.” (BRASIL, 1995a, p. 30).

Assim como seria injustificável atacar o funcionalismo federal em virtude do impacto provocado por sua folha de pagamento no gasto geral da União. Afinal, no mandato da reeleição, as despesas da União

com pessoal são baixas e só superariam o pequeno índice de 10% do total do gasto no ano de 2001.

Tabela 3 – União: Despesa com pessoal e despesa total – R\$ bilhões

	1998	1999	2000	2001
Despesa total da União	500,20	588,50	616,40	603,40
Despesa com pessoal da União	47,90	51,60	56,20	65,70
Percentual da despesa com pessoal na despesa total	9,59	6,76	9,45	10,85

Fonte: Brasil (2002, p. 69).

Por sua vez, os gastos com pessoal dos estados e municípios são crescentes, o que não implica, necessariamente, gasto excessivo ou que se deva tomá-los como centrais para o trato com o servidor. De acordo com a tabela abaixo, a média anual do gasto com pessoal atingiu seu ápice no intervalo 1988-1994 e, após a aprovação em maio de 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101) (BRASIL, 2000), não houve, no ano de 2001, redução significativa da média de gasto para as esferas regionais do poder público.

Tabela 4 – Evolução dos gastos com pessoal da União e dos estados e municípios (em % do PIB)

	União	Estados e municípios
Média anual 70/79	3,41	3,87
Média anual 80/87	2,89	4,18
Média anual 88/94	3,17	6,53
2000	3,11	*
2001	3,15	6,51

Fonte: Brasil (2002, p. 69).

*Disponíveis apenas os dados referentes aos municípios.

Logo, não se justificaria uma política tão enfática na direção da redução do quadro de funcionários ou na do arrocho de seus salários. Porém, os dados oficiais dão conta de uma realidade diferente. De um lado, verifica-se o enxugamento da máquina burocrática que cumprirá, aos olhos do governo, um papel central na redução significativa do gasto público e, por outro, a redução ou o não-reajuste salarial do funcionalismo por todo o governo tucano. Caminhando aos poucos, pode-se constatar a redução do tamanho da burocracia do Estado, especificamente do Executivo e das estatais.

Tabela 5 – Evolução do quantitativo de servidores civis

Ano	Civis no Poder Executivo	Civis no Poder Executivo e empregados das estatais
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	682.305	1.312.682
1991	598.375	1.238.817
1992	620.870	1.261.037
1993	592.898	1.236.538
1994	583.020	1.213.585
1995	567.689	1.140.711
1996	545.656	1.058.983
1997	531.725	994.805
1998	520.165	–
1999	497.125	–
2000	486.912	–
2001	458.743	–
2002	459.321	–

Fonte: Brasil (1995a, p. 31) e Marconi (2002, p. 290).

Como demonstra a tabela acima, de 1994 a 1998, houve uma redução de quase 63 mil no número de funcionários públicos civis vinculados ao Poder Executivo, e de quase 219 mil, se agregados ao cálculo os funcionários das estatais. Tem-se assim, respectivamente, uma redução da ordem de 11% e 18%, o que demonstra um enxugamento significativo no quadro geral de funcionários do poder público federal. Se forem focalizados os dois mandatos de FHC, o número de servidores civis do Executivo foi reduzido em 21%, ou seja, perderam-se 123,2 mil postos de trabalho. E ainda que esta não seja uma tendência que se apresente exclusivamente no governo FHC, pode-se dizer que em seus mandatos presidenciais ela não só foi confirmada como aprofundada.

Seja por aposentadoria, demissão ou adesão ao Programa de Demissão Voluntária (PDV), o número de funcionários foi reduzido e a reposição não aconteceu na proporção necessária para conter a tendência. É digna de um rápido registro a avaliação negativa do governo acerca da adesão ao PDV. O programa não conseguiu sensibilizar o funcionalismo e decepcionou aqueles que acreditavam ser possível reduzir numericamente a burocracia através dele.

Entretanto, em junho de 1998, o governo lograria parte considerável de seu objetivo; a reforma já possibilitava flexibilizar a estabilidade do funcionalismo, ainda que em proporções menores do que se pretendia inicialmente. De qualquer forma, a partir desta data,

a conquista da estabilidade pelo funcionário concursado deveria ocorrer depois de três anos de trabalho (não mais em dois, como anteriormente) e as demissões já poderiam ocorrer nos casos específicos de infração, insuficiência de desempenho e “excesso de pessoal”.

Conclusão

Fazendo um resumo das medidas governamentais para contenção de gastos com pessoal durante os oito anos do governo FHC, é indubitável que alguns cortes – raros – foram absolutamente justificados, pois expressivos de situações pautadas por excessos ou privatismo. No entanto, tais medidas acertadas não se universalizam, não ganham corpo, não conseguem de fato se articular num conjunto de medidas que iniciem uma reforma do aparelho de Estado no sentido de democratizá-lo e torná-lo mais eficiente. A Reforma, no que concerne ao funcionalismo, restringiu-se a cumprir exigências monetaristas, não sinalizando portanto – a despeito da retórica hiper racionalista – para uma reorganização do conjunto das atividades desenvolvidas pelo poder público no âmbito federal. Destarte, as políticas públicas, de uma maneira geral, ganharam status de satélite em órbita circunscrita ao ajuste fiscal.

Do ponto de vista da mudança do comportamento do funcionalismo, do combate ao clientelismo e do estímulo ao compromisso público, a reforma mostrou-se bastante ineficaz. Limitou-se a estabelecer a quarentena para funcionários de alto escalão que, após terem acesso a informações privilegiadas dentro do Estado, ficam impedidos de prestar serviço ou exercer algum cargo, formalmente ou não, durante quatro meses, ficando às custas do Estado sua remuneração durante o ostracismo. Não se verifica nenhuma outra iniciativa oficial, de igual envergadura, para escoimar a histórica, danosa e incestuosa relação de parte do funcionalismo com o espaço público. Transformar em gerencial a administração pública não foi uma meta alcançada e, considerando-se as poucas iniciativas efetivamente realizadas, talvez não tenha sido nem mesmo tentada.

É por todos os fatos analisados que se pode conferir à política de “recursos humanos” do governo FHC um sentido de ato “vingativo” contra o movimento sindical do funcionalismo público. O resultado dessa reforma para o funcionalismo foi a redução dos quadros, o arrocho salarial maquiado pelas gratificações – estas responsáveis também pelo apelo produtivista introduzido no serviço público –, a exigência de qualificação crescente dos funcionários públicos e a manutenção em larga escala do antigo padrão de relação do funcionário com o serviço público.

Sem aprofundar o diagnóstico nem buscar as causas mais profundas da crise do Estado, a eleição de culpados reduz o alcance das transformações estatais a um tecnicismo socialmente cruel e sem efeito positivo na prestação do serviço e no trabalho público, o que permite a perpetuação dos pontos históricos de deficiência do serviço público. Em síntese, pode-se descrever o tratamento dado à política de “recursos humanos” da seguinte forma: a) primeiramente marcada pela avaliação quantitativa; b) sempre preocupada com uma máquina mais enxuta, como exige a lógica do ajuste fiscal; c) sem impactos efetivos na qualidade da prestação do serviço; d) intensa no ataque às conquistas – vistas como “custos” – do funcionalismo; e) abrindo mão da cooptação – legado varguista – para adotar a surdez ou a desqualificação no tratamento da oposição.

BARBOSA E SILVA, L. One reform against the functionalism. *Perspectivas*, São Paulo, v. 27, p. 37-52, 2005.

■ **ABSTRACT:** This article has as a goal to analyze the state reform aimed on civil service during both Fernando Henrique Cardoso's mandates, ratifying the fiscal perspective presents at the twentieth century reforms and in the preservation of historic issues on public services deficiency.

■ **KEYWORDS:** State reform. Fiscal adjust. Civil service.

Referências

BARBOSA E SILVA, L. O governo Fernando Henrique Cardoso e o fim da ‘Era Vargas’: acertando as contas com os modelos de Estado e de desenvolvimento. 2003, 188 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2003.

BRASIL. Presidência da República. Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de Governo. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: < www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/desped.htm>. Acesso em: 20 nov. 1999.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995a.

_____. Câmara do Deputados Federais. Projeto de Emenda Constitucional n. 33. Brasília: Câmara de Deputados Federais, 1995b. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2002.

_____. Câmara do Deputados Federais. Projeto de Emenda Constitucional n. 173. Brasília: Câmara de Deputados Federais, 1995c. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2002.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Secretaria de Recursos Humanos, Departamento de Normas. Regime Jurídico Único. Brasília: 1998. Disponível em: <www.mpog.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2003.

_____. Câmara dos Deputados Federais. Lei Complementar n. 101. Brasília: Câmara de Deputados Federais, 2000. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A política de recursos humanos na gestão FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002. Disponível em: <www.gestaopublica.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2002.

DOSSIÊ social. Bancada do Partido dos Trabalhadores da Câmara dos Deputados. 1999. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso: em 15 ago. 1999.

MARCONI, N. Perfil da burocracia federal (1995-2002). In: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Estado numa era de reformas. Brasília: MP, SEGES, 2002. pte. 1, p. 281-302.

NOGUEIRA, M. A. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Obras consultadas

A SITUAÇÃO do trabalho no Brasil. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, 2001.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o contexto federativo. Revista Pesquisa, São Paulo, n. 12, p. 153-170, 1999.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Consulta Popular, 1999. (Caderno n. 7).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Evolução recente das condições e das políticas sociais no Brasil. Brasília: IPEA, out. 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2002.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. In: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Estado numa era de reformas. Brasília: MP, SEGES, 2002. pte. 2, p. 9-56.

DRAIBE, S. M. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-60. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, J. L. Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1998a.

_____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. Poder e dinheiro. Petrópolis, Vozes, 1998b. p. 87-150.

_____. O vôo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FREITAS, R. A. Reforma do Estado e Reforma Administrativa: para além das políticas sociais. Sociedade e Cultura, Goiânia, v. 3, n. 1/2, p. 13-28, 2000a.

_____. Serviço público, movimento sindical e governo FHC. Revista da Adufg: Goiânia, n. 4, p. 28-34, 2000b.

HIRST, P.; THOMPSON, G. Globalização em questão. Petrópolis: Vozes, 1998.

LESBAUPIN, I. (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOTA, A. E. Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 2000.

NOGUEIRA, M. A. A agenda cristalizada, o Estado e o governo Lula. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 14, n. 76, p. 6-36, nov. 2003.

NUNES, E. Gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

PEREIRA, L. C. B. A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. A emergência de uma reforma. Folha de S. Paulo, São Paulo, 28 jan. 1996. Caderno Mais!, p. 9.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: Brasil em perspectiva comparada. In: ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Estado numa era de reformas. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 163-208.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 11, n. 2, 1999. Disponível em: <www.artnet.com.br/gramsci>. Acesso em: 10 jan. 2002.

SEGURIDADE e desenvolvimento: um projeto para o Brasil. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social, 2003.

SKIDMORE, T. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. Desajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86.

VIANNA, M. L. W. Armas secretas que abateram a seguridade social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). O desmonte da nação: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 91-114.