

A nova elite dirigente e a modernização da administração pública. Aparelhamento, renovação ou corporativismo

Frederico Lustosa da Costa*

Resumo

Frederico Lustosa da Costa retoma a reflexão sobre as relações entre política e administração recorrendo aos clássicos e aos pressupostos da New Public Management que se propôs a ser um novo paradigma na administração pública. Destaca o comprometimento dos bons administradores públicos, cuja capacitação os credenciam a ocupar posições-chave no governo independente da coloração ideológica do partido político do presidente. Analisa, em especial, a estrutura burocrática do Congresso Nacional e as resistências ali instaladas quando se trata de reformas que impliquem mexer com privilégios. Em geral, o tema das reformas não tem apelo entre os parlamentares, não tem potencial eleitoral. Nas democracias, mesmo com o empenho da Presidência da República, mudanças na morfologia e no funcionamento do aparelho do Estado são difíceis de aprovar, exigem múltiplas negociações, impõem concessões, consomem muito tempo. A reforma Bresser levou três anos para ser aprovada em regime democrático, mas, do ponto de vista dos resultados, foi pouco relevante. Para o autor, sua importância se deu principalmente no aspecto ideológico, na aceitação de uma administração mais dedicada a resultados gerenciais. Palavras-chave: Legislativo e reformas, reforma do Estado, competência dos administradores públicos, política e administração pública, cargos de confiança.

Abstract

Frederico Lustosa da Costa resumes the analysis on the relations between politics and administration, turning to the classics and the assumptions of the New Public Management, which is proposed as a new paradigm for public administration. He highlights the commitment of good public administrators, whose training prepares them to occupy key positions in government, regardless of the ideological stripe of the President's political party. He specifically analyzes the bureaucratic structure of the National Congress and the ingrained resistance to reforms that imply interfering with Congressional privileges. The issue of reform generally carries little appeal among Members of Congress, besides lacking any electoral potential. In democracies, even at the President's initiative, changes in the shape and functioning of the state apparatus are difficult to enact, require multiple negotiations, impose concessions, and take considerable time. The Bresser Reform took three years to enact in a democratic regime, but from the point of view of results it was scarcely relevant. According to the author, its importance was mainly ideological, in the form of acceptance of an Administration more dedicated to management results.

Keywords: Legislative Branch and reforms, state reform, competence of public administrators, politics and public administration, appointed positions.

* Frederico Lustosa, doutor em Gestão, professor e pesquisador da Universidade Federal Fluminense.

Nos últimos anos, a eleição de governos “populares” ou “de esquerda” no Brasil¹ e na América Latina mudou o discurso com relação à função pública e à ocupação dos cargos que lhe são inerentes. Há nos meios burocráticos e acadêmicos certa inquietação com relação ao crescimento do aparato burocrático e a seu possível “aparelhamento” pelas forças políticas que ascenderam ao topo dos executivos nacionais.

Na grande imprensa, veicula-se a ideia de que os partidos que lideram esses governos trazem um apetite exagerado pela ocupação de cargos públicos e veem nesses postos oportunidades de obter espaços políticos, novas nomeações e recursos para seus filiados. Embora se critique o “troca-troca” a que se submetem esses governos ou, no caso brasileiro, a “vergonhosa divisão de cargos entre os partidos da base aliada, especialmente o PT e o PMDB”, há uma tolerância com relação ao fisiologismo dos grandes partidos tradicionais. Entretanto, críticos bem pensantes não suportam a ideia de que militantes aguerridos e sindicalistas de escassa formação acadêmica possam ocupar postos importantes na alta hierarquia governamental. É esse o sentido do aparelhamento da máquina pública.

Esse raciocínio é corroborado por vastos círculos acadêmicos, sem que se ofereçam evidências científicas para comprová-lo. Ideólogos da *New Public Management*, reformadores profissionais ou tecnocratas doutrinados acreditam que a máquina pública está ameaçada pela existência na administração federal de um elevado número de cargos de livre nomeação, que, disputados pela ganância e o assédio de “companheiros” despreparados, serviriam como “aparelhos” a serviço de interesses políticos menores.

Esta intervenção pretende contribuir para esse debate, valendo-se da reflexão subjacente sobre as relações entre política e administração, repetidamente retomada para referenciar uma mudança de paradigma na administração pública, dos escassos dados empíricos disponíveis e de inferências produzidas pela literatura. Assim, a parte seguinte do trabalho apresenta uma breve contextualização do tema, buscando definir alguns termos essenciais à discussão. Em seguida, o trabalho retoma o debate sobre burocracia e política para destacar a natureza do comprometimento dos administradores públicos. Na parte subsequente, resgata dados de alguns trabalhos empíricos para discutir a hipótese do aparelhamento do Estado pelos governos de esquerda. Finalmente, a partir da análise da estrutura burocrática do Congresso Nacional, analisa as resistências a reformas que suprimam privilégios.

Efetivo da Administração Pública

No contexto desta discussão, entende-se por burocracia (pública) o corpo de funcionários recrutado e ordenado por regras próprias para dar conseqüência às decisões políticas. Inclui funcionários estatutários e servidores (contratados por outros regimes) das administrações federal, estaduais e municipais, não incluindo empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Constitui o que os anglo-saxões chamam de serviço civil.

No Brasil, há ainda dificuldade de encontrar números precisos, com relação à função pública. Estudo recentemente divulgado pelo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com dados fornecidos pela RAIS/MTE, indica a existência de 9.399.738 servidores

públicos (947.936 federais, 3.508.835 estaduais e 4.942.967 municipais), além de 823.341 empregados de empresas estatais.² Entretanto, a MUNIC de 2009, publicada pelo IBGE, estima em 5.686.393 o número de servidores municipais. Por outro lado, o *Boletim Estatístico de Pessoal* do mês de outubro, editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, calcula em 1.133.156 o número de servidores federais, incluindo os militares, sendo que 986.178 estão no Poder Executivo.³ Se consideramos que o número de servidores estaduais cresceu na mesma proporção do de federais, é possível estimar o número total em torno de 10,6 milhões,⁴ o que corresponde a cerca de 5,5% da população, uma das mais baixas proporções entre a maioria dos países em semelhante patamar de desenvolvimento. Em 2005, o número de empregos públicos representava 10,7% da população ocupada, muito inferior à maioria dos países da OCDE (Pessoa *et al.*, 2009, p. 4).

Com relação às nomeações para o setor público, não é necessário repetir, mas convém lembrar que maioria dos cargos públicos no Brasil é, por imperativo constitucional, preenchida mediante concurso público. Só se ingressa no serviço público para o exercício continuado da função pública mediante concurso. Essa disposição já estava inscrita em várias constituições, mas desde 1988 ela passou a ser rigorosamente cumprida. Tanto faz ser o governo de direita ou de esquerda, nos países democráticos em geral, ingressa-se no serviço público mediante concurso público. Pode não ser a melhor maneira de recrutar pessoas para a administração pública, mas é efetivamente a mais democrática.

Na administração federal, além das carreiras funcionais, há os cargos em comissão. No caso do Executivo, são hoje cerca de 23 mil, o que corresponde, mais ou menos, a 4% do número total de servidores ativos (sem contar os militares). Como 60% desses cargos hoje devem ser preenchidos por funcionários públicos de carreira, a discussão sobre livre nomeação se refere, realmente, a cerca de 8.800 cargos que podem, em tese, ser preenchidos por pessoas estranhas ao serviço público, número que, embora corresponda a quase o dobro de funções preenchidas por indicação política no governo federal dos Estados Unidos (Santos, 2009, p. 7), não é tão elevado, considerando as especificidades da administração pública brasileira.

Política e Burocracia

Muito já se escreveu e discutiu sobre as relações entre política e burocracia, desde que Wilson e Weber estabeleceram as bases dessa dicotomia, indicando que o sistema político é o espaço da decisão e a administração pública é o espaço da implementação. Hoje há na literatura especializada quase um consenso no sentido de que é praticamente impossível estabelecer uma separação rígida desses dois domínios. Entretanto, convém fazer ainda dois comentários com relação ao contexto em que se estabeleceu o paradigma da separação entre política e administração e da correspondente neutralidade burocrática.

Quanto a Weber, é preciso lembrar que as distinções entre as diferentes formas de dominação legítima são ditadas pela natureza da propriedade dos meios de administração e pelas relações entre o soberano (o príncipe, o líder ou o chefe) e o quadro administrativo.⁵

Os diversos tipos de dominação tradicional (feudal ou patrimonial, esta última de caráter patriarcal ou estamental) supõem uma administração prebendária, de caráter patrimonial (Weber, 1999, p. 151 e 171), que se distingue da administração burocrática, assentada no princípio da separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração (p. 143). Entre umas e outra, há ainda a natureza da relação entre os servidores e o senhor, ditada por vassalagem, dependência (parentesco, escravidão ou piedade) ou privilégio, ou entre os funcionários e a autoridade institucional, informada por normas abstratas. Nesse sentido, a afirmação da autoridade racional-legal se baseia na progressiva separação entre os domínios público e privado e na crescente impessoalidade nas relações entre autoridade, funcionários e “interessados” (cidadãos ou clientes). Assim, a separação entre política e administração e a consequente competência neutra dos funcionários podem ser entendidas como parte do processo de racionalização e despatrimonialização (ou desprivatização) do Estado, para utilizar dois termos anacrônicos.

Com relação a Wilson (2005), vale a pena lembrar que, embora suas ideias tenham sido expostas quando ainda estava em pleno vigor o *spoil system*, a proposta de separação entre política e administração tinha fundamentos científicos. Pretendia estabelecer uma diferenciação funcional entre esferas de atuação. Não pretendia demonizar a política.

Em ambos os casos, conforme advertia Waldo (1948) há aí, embora empobrecida, uma teoria política implícita que estabelece as bases de um tipo particular de governança. Essa teoria é condicionada por determinantes de natureza material e imaterial, podendo ser modificada em decorrência de transformações nesses campos. Mas a questão dos valores sempre estará presente. O desafio que para ele se colocava, e que se coloca até hoje, é construir uma teoria da administração pública democrática (Denhardt, 2011, p. 91).

Apesar das advertências de Waldo, a posição dominante no estudo da administração pública foi a separação entre política e administração. Embora nuançada por percepções localizadas com relação ao crescente poder dos administradores públicos, ela prevaleceu até a segunda metade dos anos 1960.

Com o advento da Nova Administração Pública, passou-se não só a reconhecer que os administradores públicos faziam política, mas a argumentar que eles deviam fazer política (Denhardt, 2011, p. 149). Guerreiro Ramos (1970) expressa bem a necessidade de adesão da administração pública a determinados valores que, do seu ponto de vista, se expressam em engajamentos com o mundo (para além do nacionalismo), com o crescimento humano e com a legitimidade. Grande parte das ideias da Nova Administração Pública não logrou transformar-se em práticas efetivas.

Assim, não obstante as tentativas de incorporar à administração pública a administração por objetivos e para resultados e o planejamento estratégico, a doutrina da competência neutra dos administradores públicos continuou a prevalecer. A emergência da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que pretendia superar a administração burocrática e enfatizar o compromisso com resultados, contraditoriamente reafirmou, em teoria, a separação entre política e administração. Os “novos” gestores seriam pragmáticos,

comprometidos apenas com os objetivos organizacionais, livres da “ingerência” política. O melhor exemplo dessa nova gestão pública seria o funcionamento das agências reguladoras, dotadas de autonomia e independência com relação ao governo dos políticos.

Ora, a condição de funcionário público não é uma virtude. O fato de ser funcionário não dá a ninguém nenhuma qualidade superior com relação à pessoa que não o é. A administração pública pode admitir pessoas por concurso público que podem se tornar péssimos dirigentes e pode recrutar quadros de empresas privadas que podem trazer contribuições importantes para a administração. Profissionais do meio empresarial, da universidade, dos sindicatos, dos movimentos sociais e do mundo político podem enriquecer a administração pública com suas opiniões, experiências e, sobretudo, com as suas opções políticas. O sentido da existência dos cargos em comissão é que os profissionais que os preenchem venham dar o tom das escolhas políticas que eles representam. Então, seja concursado ou não concursado, o funcionário não é virtuoso ou vicioso em função da forma de recrutamento.

Qualificação dos Ocupantes dos Cargos em Comissão

Os funcionários públicos mais qualificados e mais competentes são disputados para ocupar funções nos governos, sejam de esquerda, sejam de centro-esquerda, sejam de direita. Os ocupantes dos cargos em comissão são cada vez mais qualificados. Já em 1998, pesquisa conduzida por Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrúcio (1999, p. 12) revelava o elevado nível de escolaridade dos ocupantes de DAS-5 no Ministério da Fazenda, mostrando que “apenas 7% dos DAS-5 do Executivo federal têm títulos de mestrado e/ou doutorado, ao passo que essa porcentagem atinge mais de 17% entre os DAS-5 no MF. No nível de DAS-6 a disparidade acentua-se muito mais: somente 8,3% dos ocupantes desse nível têm pós-graduação, ao passo que no MF mais de 42% do total possuem tal titulação”.

André Godoy (2010) defendeu uma dissertação de mestrado em que mostra o grau de qualificação dos dirigentes da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (SCTIE/MS) e da vice-presidência de Produção e Inovação em Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz. O estudo demonstrou que o grau de qualificação dos gestores de ambas as instituições é bastante elevado, independentemente da origem que tem o ocupante do cargo. Na Fiocruz, 29% dos gestores são “de fora” da administração e, no Ministério da Saúde, esse percentual chega a 50%. Os dados indicam que no Ministério da Saúde 76% dos gestores analisados são doutores ou mestres e, na Fiocruz, esse percentual é de 100%.

A própria pesquisa de Maria Celina D’Araújo (2009, p. 38) também revelou uma crescente melhoria na qualificação e na profissionalização dos dirigentes. Durante os oito anos do governo Lula, cerca de 50% dos ocupantes dos cargos NES e DAS 5 e 6 possuíam cursos de pós-graduação.

Infelizmente essa realidade não é a mesma para os estados e municípios. Para os estados, apesar de alguns avanços em anos mais recentes, a política de ajuste fiscal paralisou, durante muito tempo, a realização de concursos públicos. O quadro do funcionalismo dos estados

ficou congelado, proliferaram os terceirizados, os efetivos envelheceram e o recrutamento de funcionários passou a ser feito de diversas maneiras. Nos últimos oito anos, os governos estaduais voltaram a fazer concursos regularmente e começaram a promover a profissionalização, com carreiras organizadas para o fisco, para a gestão pública, o magistério etc.

Nos municípios, contudo, a situação é bem mais grave. Durante muitos anos, passaram por esse mesmo processo de crise, sem recrutar ninguém por meio de concurso. Ainda hoje a situação é muito difícil. O número de cargos em comissão é bastante elevado e, salvo raras exceções, não há percentual mínimo para preenchimento por parte de servidores efetivos. Outra dissertação de mestrado, de Carlos Alberto Amorim, mostra que a proporção do número de cargos em comissão com relação ao número de cargos efetivos em municípios do Estado do Rio de Janeiro é ainda muito expressivo. De 45 Câmaras Municipais do Estado do Rio de Janeiro, 30 tinham pelo menos a metade de seus quadros de pessoal formados servidores comissionados, sendo que três delas só tinham cargos em comissão (Amorim, 2008, p. 77). Nas Prefeituras, a situação é semelhante. De 43 fiscalizadas, somente uma utilizava cargos em comissão apenas para funções de direção e assessoramento. As demais os utilizavam para as mais diversas funções, sendo que um delas nomeou até um técnico de futebol (p. 78). Mais de 70% das Prefeituras e de 80% das Câmaras fiscalizadas não estabeleceram percentual mínimo de cargos a serem preenchidos por funcionários efetivos (p. 72). Os municípios ainda têm muito que avançar. No Rio de Janeiro, há Prefeituras com todo tipo de desmandos, por conta dessa precariedade na profissionalização da administração pública. O quadro atual é, evidentemente, um ambiente propício ao favorecimento, à barganha inescrupulosa e ao nepotismo, como se observa por meio de denúncias frequentes.

Em qualquer esfera de governo, os processos de mudança são complexos e morosos. No próprio governo federal, é preciso compreender como o Legislativo se comporta com relação às reformas e como e por que pode paralisar, obstaculizar ou retardar as mudanças. Para tanto, convém analisar como o próprio Poder Legislativo se organiza e se reforma.

O Poder Legislativo e o Senado Federal

Segundo o *Boletim Estatístico de Pessoal* de outubro de 2011, o Congresso Nacional tem hoje de 25.323 funcionários. O Portal de Transparência da Câmara dos Deputados aponta a existência de cerca de 17.800 funcionários.⁶

Já o portal do Senado Federal aponta a existência de 4.147 cargos efetivos, sendo que em agosto de 2011 achavam-se ocupados 3.266.⁷ Há também 3.303 ocupantes de cargos em comissão que não são servidores. Estima-se em 3.300 o número de terceirizados do Senado Federal. No primeiro grupo, 600 trabalham com administração e os demais primeiros são basicamente assessores da Mesa do Senado, dos gabinetes parlamentares ou das lideranças. Cada senador tem uma cota de treze cargos, que podem ser fracionados em um número muito maior se forem pagos salários menores. Como os salários dessas posições iniciais são muito altos, com os recursos de um único assessor um senador pode contratar quatro ou

cinco servidores. Um dos senadores que hoje tem menos funcionários em seu gabinete é o senador Eduardo Suplicy, com apenas 17. O senador Efraim Moraes, que deixou o Senado em 2011, tinha 71 funcionários em seu Gabinete. Evidentemente, num gabinete não cabe tanta gente. Isso inclui pessoal que está em Brasília e que está às vezes no escritório do parlamentar no seu estado de origem. Assim mesmo, em média, ninguém ganha menos de R\$ 3 mil. Um motorista efetivo é contratado como segurança e ganha R\$ 11 mil. E ainda há os terceirizados que trabalham em serviços como gráfica, televisão. E todos ganham hora extra. Se a sessão não se encerrar pontualmente às sete horas, paga-se hora extra. Como quase nunca as sessões encerram-se às sete horas, todo mundo ganha hora extra no Senado.

Dos quase 3.300 funcionários efetivos em exercício, até o ano passado, cerca de dois mil ganham algum tipo de gratificação de natureza variada. Com o novo plano de cargos aprovado em julho de 2010, muitas dessas gratificações foram incorporadas e os salários iniciais ficaram em R\$ 23.826,57 para os consultores legislativos, R\$ 18.440,64 para os analistas e R\$ 13.833,64 para os técnicos. Os vencimentos tornaram-se muito elevados, comparados à média dos praticados no Poder Executivo, e essa é uma das razões para as reformas no Senado serem tão muito difíceis.

O Senado tem alguns serviços superdimensionados. A gráfica tem uma estrutura capaz de imprimir jornais de grande tiragem e livros de excelente qualidade. Em passado recente, chegou a ter mais de mil funcionários. O Sistema de Comunicação contempla uma Agência de Notícias, um semanário, uma emissora de Rádio e uma emissora de TV, com quatro canais digitais, que pode gerar até quatro programações simultâneas. Isso se justifica porque podem ser transmitidas simultaneamente sessões de algumas das comissões mais importantes. Há o projeto de criar “repetitoras” nos 26 estados da federação. Havia um jornal diário que imprimia 150 mil exemplares. Só a sua expedição gastava R\$ 400 mil em despesas com os Correios para remeter aos vários destinos. Até hoje o Senado mantém o Prodasen, um serviço de processamento de dados remanescente dos anos 1970, com *status* de diretoria e muito poder na Casa.

Há serviços em duplicidade que poderiam ser compartilhados por Câmara e Senado. Além de dois sistemas de comunicação, o Congresso Nacional possui duas excelentes bibliotecas, dois serviços médicos superequipados, dois espaços culturais (ou museus) e duas editoras.

Por tudo isso, é muito difícil fazer reformas no Legislativo. A reforma do Senado, que tramita desde agosto de 2009, ainda não saiu do papel, pois encontra muita resistência de funcionários e dirigentes. Ao mesmo tempo em que começou a tramitar a reforma, tramitou um Plano de Cargos e Salários, que foi aprovado em 20 dias, em julho de 2010.

O Legislativo e as Reformas da Administração Pública

As próprias reformas no âmbito do Executivo, sob a liderança da Presidência da República, embora tenham mais possibilidades de se efetivar, são complexas e exigem muitas vezes até mudanças constitucionais, porque acabam afetando direitos constitucionalizados. No Congresso os interesses são fragmentados e o tema não

mobiliza a opinião pública. A reforma Bresser, por exemplo, precisou de várias emendas à Constituição e demorou quase três anos até ser aprovada pelo Congresso Nacional. No âmbito do Legislativo, os interesses são mais fragmentados, mas há ainda outras questões relacionadas ao próprio processo da complexidade das reformas.

O processo legislativo é complexo e demorado em qualquer circunstância, mas há reformas constitucionais que andam mais rápido, como a da Previdência no Governo Lula. Quando as reformas se fazem por lei ordinária, embora também possam encontrar resistências, o processo pode ser mais rápido. O Governo Fernando Henrique, por exemplo, mudou profundamente o Regime Jurídico Único por meio de lei ordinária. O RJU, previsto pela Constituição de 1988, havia sido regulamentado pelo Congresso durante o Governo Collor, e estabelecia uma série de direitos dos funcionários públicos. De seus mais de 200 artigos, 96 tratavam de direitos e 10 de deveres, obrigações e responsabilidades. Collor vetou vários dispositivos, inclusive alguns desses direitos, mas o Congresso Nacional derrubou esses vetos. Fernando Henrique conseguiu reformar o estatuto e eliminar uma série de vantagens, algumas realmente abusivas. Para se ter uma ideia, um funcionário, quando se aposentava, ganhava bem mais do que um servidor da ativa, porque recebia automaticamente uma promoção para o posto imediatamente superior ou recebia um adicional que correspondia a 20% da remuneração e ainda deixava de pagar 11% de contribuição previdenciária. Ganhava assim 31% a mais do que quando estava trabalhando. Ainda no primeiro governo do presidente Fernando Henrique, também foi extinta uma série de privilégios.

É claro que essas medidas geram insatisfações porque atingem interesses localizados. Reformas desse tipo são em geral muito antipáticas e não contam com a adesão dos servidores públicos. O governo tem um custo político alto, que às vezes afeta a própria base do governo e sua popularidade. Há que fazer um esforço de mobilização. No caso da reforma Bresser, o governo recorreu à mesma estratégia utilizada na era Collor, no sentido de demonizar o funcionalismo público, de colocar a opinião pública contra o funcionário. Reformas desse teor são sempre complexas, estabelecem uma tensão entre o funcionário, o governo e a sociedade. Para suprimir direitos ou barrar privilégios, o governo desqualifica os servidores, taxando-os de preguiçosos, como fez Fernando Henrique, ou de “marajás”, como disse o Collor de Mello.

Finalmente, cabe lembrar que o tema das reformas não tem um apelo muito grande para deputados e senadores. Não oferece visibilidade, não traz votos. A não ser que o parlamentar se proponha a defender os interesses dos funcionários públicos, a se apresentar como deputado do funcionário público, quando pode ganhar parte dos votos da corporação. O tema da modernização do Estado, da reforma administrativa, entretanto, é muito abstrato. Não tem potencial eleitoral. Apesar desse reduzido apelo, no primeiro semestre de 2011 foi criada na Câmara dos Deputados uma frente parlamentar pela melhoria da gestão pública. Então pode ser que as pessoas estejam acreditando nisso.

Em função dessas dificuldades de atrair o apoio do Legislativo para a modernização da administração pública, pode-se constatar que, sintomaticamente, as reformas andam mais rápido nos períodos ditatoriais. Na plenitude democrática, mudanças na morfologia

e no funcionamento do aparelho do Estado são mais difíceis de aprovar, pois exigem negociações, impõem concessões e tomam muito tempo. A reforma Bresser foi aprovada em um regime democrático, mas, do ponto de vista dos resultados, é pouco relevante.

O professor Bresser-Pereira declarou no início deste seminário que a grande vitória da reforma gerencial foi ideológica. No governo federal e nos governos estaduais e municipais, técnicos e gestores passaram a acreditar nas virtudes da “administração gerencial”. Os quadros da administração pública recrutados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) passaram a partilhar das mesmas ideias sobre gerencialismo. Desse ponto de vista, portanto, a reforma foi um êxito porque mudou em grande parte a mentalidade do funcionalismo público brasileiro.

Notas

¹ Como marco temporal, refere-se explicitamente à eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, a seus dois governos sucessivos e à eleição de sua sucessora, Dilma Rousseff. Por governos “populares” ou “de esquerda”, entende-se os partidos que estiveram em oposição aos movimentos de reforma liberal (ou neoliberal) dos anos 1990 no Brasil e na América Latina. O alegado crescimento do aparato burocrático considera, de forma simplificada, o aumento do número de servidores públicos efetivos no período posterior à saída de Fernando Henrique Cardoso da Presidência da República.

² Ver http://www.femergs.com.br/media/gerenciamento/banco_de_midia/254_5.pdf

³ Cf. http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_11/Bol186_Out2011.pdf

⁴ Em 2007, dados do IPEA indicavam existirem no Brasil 8.562.164 funcionários públicos, sendo 4.375.045 municipais, 3.310.382 estaduais e 856.982 federais (http://www.ipea.gov.br/presenca/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=23&limitstart=1). Recentemente (8/9/2011), a Agência Brasil, da Empresa Brasileira de Comunicação, divulgou o levantamento mais recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aqui referido, apontando a existência de 5.883.433 servidores públicos no final do ano passado, sendo 5.300.760 estatutários e 582.673 celetistas, com contratos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-09-08/governo-lula-ampliou-numero-de-empregos-publicos-em-30>). Entretanto, essa informação não aparece no próprio estudo, como indicado acima. Conforme já dito no corpo do texto, com dados fornecidos pela RAIS/MTE, aponta a existência de 9.399.738 servidores públicos (947.936 federais, 3.508.835 estaduais e 4.942.967 municipais), além de 823.341 empregados de empresas estatais. Para mais detalhes, ver

http://www.femergs.com.br/media/gerenciamento/banco_de_midia/254_5.pdf

⁵ Não se considera aqui o a dominação carismática por constituir, mais do que uma modalidade específica, uma forma de acesso ao poder legítimo. Ou seja, ela nasce do contexto de outras formas de dominação e/ou evolui para firmar-se como tradição e rotina (Weber, 1999, p. 323 e ss).

⁶ Ver <http://www2.camara.gov.br/transparencia/a-transparencia-na-camara>

⁷ Cf. <http://www.senado.gov.br/transparencia/>

Bibliografia

- AMORIM, Carlos Alberto Novelino de. Princípio republicano, cargo em comissão e clientelismo político nos municípios do Estado do Rio de Janeiro: reflexões sobre a profissionalização da função pública no Brasil. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 2008.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio. (orgs.), **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/São Paulo: Editora Unesp, 2007.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009.
- _____. **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder**. Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Sílvia. Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público. In: Loureiro, M. R.; Abrúcio, L. F.; Pacheco, R. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, pp. 329-362.
- DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- GODOY, André Luiz. Estruturas burocráticas e capacidade de ação: construindo burocracias autônomas e inseridas no Brasil. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) para obtenção do Título de Mestre em Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 2010.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. **Revista de Administração Pública**, vol. 4, nº 2, jul/dez, 1970, p. 7-45.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia. **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira Ciências Sociais** [online]. Vol. 14, nº 41, 1999, p. 69-89.
- PACHECO, Regina Sílvia. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. Trabalho apresentado ao I Congresso CONSAD de Gestão Pública, como parte integrante do painel "Sobre Dirigentes Públicos: O que há de Novo no Brasil?," realizado em Brasília, de 26 a 28 de maio de 2008.
- PESSOA, Eneuton; MATTOS; Fernando A. M. de; BRITTO, Marcelo A. de,

- FIGUIREDO. Emprego público no Brasil: comparação internacional e evolução recente. **19º Comunicado da Presidência do IPEA**. Brasília, IPEA, março de 2009.
- PRATES, Antonio A. P. Administração pública e burocracia. In: Avelar, L.; Cintra, A. O. (orgs.), **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung/São Paulo: Editora Unesp, 2007, pp. 117-129.
- SANTOS, Luís A. dos. Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público**, vol. 60, nº 1, jan/mar, 2009, PP. 5-28.
- WALDO, Dwight. **The administrative state: a study of the political theory of American public administration**. Nova York: Ronald Press, 1948.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.
- WILSON, Woodrow. O estudo da Administração. **Revista do Serviço Público**. Vol. 56, nº 3, jul/set, 2005, pp. 349-366.

