

POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS DO GOVERNO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA DOS GOVERNOS LULA E DILMA ROUSSEFF

POLICY OF HUMAN RESOURCES OF THE FEDERAL GOVERNMENT: THE EXPERIENCE OF LULA AND DILMA ROUSSEFF GOVERNMENTS

Darcilene C. Gomes¹
Sidarta Sória²

RESUMO

A partir dos anos 1990 e na contramão do grande crescimento do emprego público nas seis décadas anteriores, a adesão dos governos brasileiros aos princípios do “Consenso de Washington” destaca o funcionalismo como ponto fundamental na agenda das reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. Tais governos tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão. Em simultâneo, os servidores públicos passaram a conviver com: perdas salariais devido a ausência de reajuste salarial; o crescimento de formas variáveis de remuneração; ampliação do quadro de temporários e terceirizados; postura autoritária diante da representação sindical etc. Este artigo tem por objetivo inventariar as diversas iniciativas dos governos brasileiros pós-2003 no que diz respeito à formatação de uma política de recursos humanos e compará-la com a experiência da década de 1990. Através de pesquisa documental e bibliográfica, poder-se-á perceber que a reestruturação de várias carreiras, a retomada dos concursos, a criação da Mesa Nacional de Negociação Permanente, a reforma previdenciária e os reajustes seletivos das remunerações manifestam a ambiguidade como marca fundamental das políticas de recursos humanos. Isto porque, a um só tempo, os avanços nas condições de trabalho do servidor público foram sempre acompanhados pela manutenção de parte da agenda conservadora dos anos 1990.

Palavras-chave: Emprego público. Condições de trabalho. Política de recursos humanos.

ABSTRACT

Since the 1990's decade and against the high growth of public employment in the six previous decades, the accession of Brazilian government to the principles of “Washington Consensus” highlights the civil service as a key point on the agenda of necessary reforms needed for the resumption of economic growth. Such governments have tended to treat public employment as a tax problem and acted to restrict their size. At the same time, civil servants have gone to live with lost wages due to lack of wage increase policies; the growth of variable forms of remuneration; expansion of temporary and outsourced labour; authoritarian attitude to union representation etc. This paper aims to take stock of various initiatives of the post-2003 Brazilian governments regarding to the shaping of a human resources policy and compare it with the experience of the 1990's. Through documentary and bibliographic research, it will be realized that the restructuring of several careers, the resumption of public tendering, the establishment of the Permanent National Negotiation Table, pension reform and selective adjustment of public wages are elements that manifest ambiguity as hallmark of human resources policies. In other words, advances in working conditions of civil servants were always accompanied by the maintenance of part of the conservative agenda.

Keywords: Public employment. Working conditions. Human resources policy.

¹ Pesquisadora da Diretoria de Pesquisas Sociais da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).

² Docente do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1930, com a estruturação do Estado e ampliação de suas funções para além das atividades consideradas típicas, o Brasil experimentou grande crescimento do emprego público. No período, foram expandidos os serviços sociais e a produção de bens realizada pelo Estado, movimento que se repetiu nas décadas seguintes. Mas apesar do crescimento, o emprego público no País não alcançou dimensão similar ao existente nos países centrais. Enquanto a relação entre emprego público e População Economicamente Ativa era de 16,6% em 1982 nos EUA, no Brasil o mesmo número era 8,16% em 1986 (CARVALHO FILHO, 2002).

Não obstante a estabilidade na relação emprego público e emprego total, observou-se piora nas condições de trabalho dos servidores públicos nos países centrais a partir dos anos 1970, os quais experimentaram mudanças na estrutura de remuneração (com crescimento da parcela variável dos rendimentos), intensificação do trabalho e precarização do vínculo (considerando-se a ampliação dos empregos temporários).

Por sua vez, o Brasil adere, nos anos 1990, ao receituário do denominado “Consenso de Washington”, e a questão do funcionalismo público passa a figurar na agenda das reformas necessárias à retomada do crescimento econômico. Os governos ao longo dos anos 1990 tenderam a tratar o emprego público como um problema fiscal e atuaram no sentido de restringir sua dimensão e/ou seus custos. Os dados disponíveis na Secretária de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento e Orçamento mostram que o objetivo de redução do quadro de funcionários públicos foi alcançado no período, ao menos em âmbito federal, ainda que, possivelmente, em menor proporção em relação ao almejado. Ao mesmo tempo, os servidores públicos passaram a conviver com perdas salariais devido à ausência de reajuste salarial; o crescimento de formas variáveis de remuneração; a ampliação do quadro de temporários e terceirizados; a postura autoritária diante da representação sindical etc.

Com o governo Lula da Silva, o discurso, alguns documentos e determinadas ações dirigidas ao funcionalismo público (como a instituição da Mesa Nacional de Negociação Permanente) pareciam indicar o início de um novo tipo de relacionamento entre governo e trabalhadores do serviço público. Por outro lado, a reforma da previdência aprovada no primeiro ano do governo foi um indício de que o período seria marcado por uma aparente ambiguidade no tratamento dispensado aos trabalhadores do setor público (ademais, como em boa parte das iniciativas do governo³).

Nesse sentido, é importante inventariar as diversas iniciativas dos últimos governos no que diz respeito à formatação de uma política de recursos humanos (aqui compreendida como guia para questões relativas ao recrutamento, ao plano de carreiras, ao treinamento, à avaliação de desempenho, à política de remuneração, previdência, saúde e segurança do trabalhador e relações de trabalho) e, dessa forma, verificar se houve mudança nas condições e relações de trabalho no setor público brasileiro.

O objetivo deste artigo é, portanto, o de lançar luzes sobre algumas iniciativas referentes à política de recursos humanos dos Governos Lula e Dilma Rousseff, buscando apreender as mudanças e continuidades em relação ao período anterior. O artigo está dividido em dois itens, além da introdução e considerações finais. O primeiro trata da reforma do serviço público no Brasil na década de 1990. O segundo enfocará os governos brasileiros pós-2003.

³ Ver Barbosa e Silva e Soria (2006).

2. A REFORMA DO SERVIÇO PÚBLICO NOS ANOS 1990 E O IMPACTO SOBRE OS SERVIDORES PÚBLICOS

As reformas econômicas instituídas nos anos 1990, as quais visaram adaptar a economia brasileira ao panorama internacional, caracterizado por uma crescente globalização financeira e produtiva, tiveram impactos negativos sobre o mercado de trabalho nacional (GOMES, 2009; BALTAR, 2003; QUADROS, 2003; DEDECCA, 2003). O desemprego subiu consideravelmente, ao mesmo tempo em que cresceram segmentos pouco estruturados do mercado de trabalho, como o emprego sem registro em carteira, o trabalho por conta própria e o trabalho doméstico (GOMES, 2009).

Se nos anos 1980 o emprego no setor público contribuiu para manutenção do nível de emprego (CARVALHO FILHO, 2002), na década de 1990, observou-se queda nos empregos na esfera federal. Simultaneamente, as reformas avançaram sobre direitos recém-conquistados, na Constituição Federal de 1988, pelos servidores públicos, como será visto adiante.

No plano federal, algumas medidas que afetaram o quantitativo de servidores públicos foram adotadas ainda no Governo Collor, a saber, fechamento de órgãos, fusão de ministérios e autarquias, privatização e demissão sumária de funcionários (CASTANHAR, 1991)⁴. Todavia, as restrições impostas pela legislação impediram o maior ajuste no funcionalismo pela via da demissão. Nesse sentido, a saída foi limitar o ingresso de novos servidores via concurso público (CARVALHO FILHO, 2002).

Cabe mencionar que o Plano Plurianual (PPA) 1991-1995 anunciava forte contenção de despesas com o funcionalismo, com decréscimo real de 11% em 1991 e progressiva queda da participação desse gasto no PIB (meta para 1995: 3,5% do PIB). Para tanto, indicava explicitamente a redução do número de servidores como medida a ser adotada pelo governo:

A reforma administrativa em andamento procura restabelecer o controle das despesas correntes com salários, bens e serviços, no contexto da redução do tamanho do Estado, diminuindo o número de servidores e buscando austeridade e eficiência nos gastos de custeio, segundo níveis compatíveis com a receita tributária (BRASIL, 1991, p. 5, grifos nossos).

O controle dos gastos para os servidores significou um intenso arrocho salarial expresso na vertiginosa queda real das remunerações. Santos (1997) assinala uma perda média de 70% do poder aquisitivo das remunerações nos primeiros dezoito meses de governo.

O mesmo PPA menciona as diretrizes para uma política de gestão de pessoal “ágil e moderna”, com o desenvolvimento de programas de treinamento, renovação e atualização dos quadros funcionais, criação e implementação de planos de carreira e mecanismos de aferição do desempenho. Todavia, em um primeiro momento, não houve avanço sequer das discussões sobre a política de recursos humanos. Somente no

⁴ As informações sobre o estoque de servidores públicos federais no período são muito precárias e variam conforme a fonte. Mas é importante mencionar que todas as fontes apontam enxugamento no quadro de servidores. Santos (1997), por exemplo, menciona a demissão ou dispensa de 112 mil servidores (celetistas não estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior) e aposentadoria de outros 45 mil. Parte dessas demissões foram revistas, muito lentamente e com incontáveis prejuízos para o servidor, após a edição da Lei n.º 8.878/1994, a qual reconheceu a ilegalidade de inúmeras demissões/exonerações realizadas no período.

Governo Itamar Franco foram enviadas ao Congresso Nacional algumas propostas de regulamentação dos planos de carreira e de seguridade social para os servidores, além de medidas de isonomia salarial no Poder Executivo, mas nenhuma delas prosperou (SANTOS, 1997). Apesar disso, ainda no Governo Franco, os servidores contaram com expressivo reajuste salarial (de 100% e mais um valor fixo, Lei n.º 8.622/1993).

No governo Cardoso, a situação do funcionalismo público ganhou melhor elaboração, como evidenciam vários documentos e publicações organizadas pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), além da própria criação deste ministério, que contou com o comando do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Observa-se, contudo, que a agenda reformista não difere daquela iniciada no período Collor.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) foi a síntese dos diagnósticos e proposições do governo Fernando Henrique Cardoso para a reforma do Estado brasileiro. O documento concentrou-se na Administração pública, nos servidores, serviços e nas formas de propriedade. Buscou oferecer um diagnóstico crítico à realidade existente, embora centrasse atenção em alguns aspectos e ignorasse outros. Sobre a forma de ingresso no serviço público exclusivamente via concursos, se posicionou criticamente, pois tal critério importaria uma rigidez incompatível com o princípio da competência, impedindo o “recrutamento direto no mercado” ou outras formas mais flexíveis de contratação (como a do regime celetista). Por outro lado, ressaltou a existência de “carreiras típicas” de Estado, que deveriam ser objeto de destaque em relação a outras ocupações no serviço público⁵.

Defendia-se a necessidade de avaliar o desempenho do funcionalismo e de qualificá-lo, além de manter uma política remuneratória de valorização “condizente” com a função pública. Sobre a questão previdenciária, destacava o “desequilíbrio” e a “injustiça” do sistema, na forma de supostos déficits entre contribuições e benefícios pagos.

Assim, a proposta da “Nova Política de Recursos Humanos” (MARE, 1997) é a de amoldar os recursos humanos ao novo Estado, e que deve buscar atrair novos servidores, qualificá-los de modo permanente⁶, remunerá-los por meio de incentivos à melhoria do desempenho e organizá-los em carreiras e cargos compatíveis com as atribuições estatais.

Duas orientações parecem nortear a política de recursos humanos. A primeira delas é a necessidade de estruturar um serviço público “adequado” ao novo papel do Estado que se deseja estruturar, isto é, consolidar um núcleo estratégico altamente qualificado e especializado em determinadas funções governamentais (basicamente gestão, diplomacia, finanças públicas e área jurídica). De outro lado, aparentemente a questão do ajuste das contas públicas subjaz à reflexão feita sobre o funcionalismo. Segundo Gomes; Barbosa e Silva; Sória (2012, p. 170) “...a discussão feita no Plano Diretor relativamente ao funcionalismo foi balizada pela necessidade de ajuste nas contas públicas. Os servidores do Estado aparecem, dessa forma, como um problema fiscal”.

A Emenda Constitucional (EC) n.º 19/1998 materializou boa parte das discussões apresentadas no Plano Diretor, ainda que muitos artigos careçam de lei

⁵ Mais detalhes podem ser encontrados em Gomes; Barbosa e Silva; Sória (2012).

⁶ Que no documento do MARE aparece como “ações no sentido do *desenvolvimento* dos recursos humanos”, compreendendo políticas de desenvolvimento de pessoal como sinônimo de capacitação/qualificação.

complementar para sua efetivação. O Regime Jurídico Único (RJU), regime de contratação dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais (Lei n.º 8.112/1990), teve vários aspectos modificados. Sobre a estabilidade, por exemplo, ampliou-se o prazo de sua conquista, a qual ficou condicionada à avaliação especial de desempenho⁷. Ainda sobre a estabilidade, duas situações implicariam em perda do cargo: avaliações negativas de desempenho a serem realizadas periodicamente e excesso de despesa (Lei Complementar n.º 9.801/1999). O próprio regime de contratação foi flexibilizado, criou-se o “emprego público” para o pessoal da administração direta, autárquica e fundacional, o qual é regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁸.

Sobre a remuneração, estabeleceram-se dispositivos como a data-base (janeiro) e a obrigatoriedade de revisão anual (Lei n.º 10.331/2001), tetos (o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal) e a quebra de isonomia. Não chegou a legislar sobre as relações de trabalho, deixando, por exemplo, o direito de greve para ser definido, como observado na Constituição Federal de 1988, em lei específica.

A EC n.º 20/1998 tratou da reforma previdenciária⁹. A reforma buscou prolongar o tempo de contribuição e retardar o início da aposentadoria, para cumprir o objetivo de tornar a previdência estatal “equilibrada”. Dentre os itens mais importantes da reforma prevista na emenda, no que tange aos funcionários públicos, destacam-se: i) a aposentadoria por tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço; ii) a idade mínima para a aposentadoria (60 anos para os homens e 55 para as mulheres); iii) a exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público (dez anos) e na função (cinco anos); iv) a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço. Conforme Marques (2000) e Matijascic (2002), a reforma teve natureza paramétrica e não estrutural, como de fato foi observado em outros países latino-americanos¹⁰.

Tais mudanças foram acompanhadas por contínua queda no número de servidores civis do governo federal (Gráfico 1). Entre 1995 e 2002 o quantitativo de servidores caiu 15,9%, em razão das aposentadorias e da realização de poucos concursos públicos (apenas em áreas selecionadas)¹¹. O perfil do servidor foi paulatinamente sendo alterado, observando-se percentual crescente de servidores com

⁷ Desde que foi instituído o instituto da estabilidade para os servidores públicos (Lei n.º 8.112/1990) várias tentativas foram feitas para alterá-lo. Em 1991, a título de exemplo, o Governo Collor propôs que somente os servidores nas atividades típicas de Estado tivessem direito à estabilidade após dois anos de efetivo exercício (Proposta de Emenda Constitucional n.º 59). Para os demais servidores a estabilidade só seria concedida após dez anos de exercício na função (Lima Jr., 1998). A PEC foi retirada da pauta congressual a pedido da Presidência da República em maio de 1992.

⁸ A Emenda modificou o artigo 39 da Constituição Federal de 1988. O emprego público foi disciplinado pela Lei n.º 9.962/2000. Cabe registrar que o artigo foi contestado em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2135/2000) sem decisão final transitada em julgado.

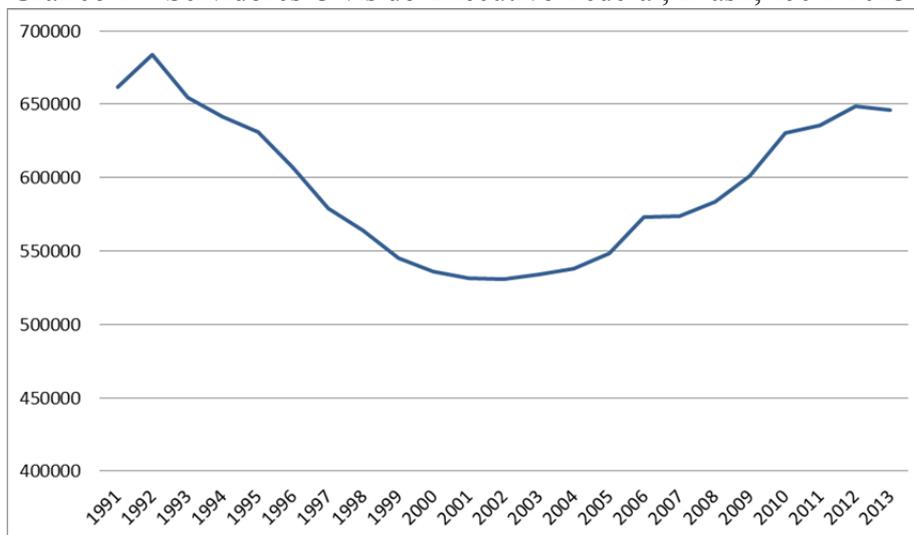
⁹ Cujas reformas também constava na PEC n.º 59 (ver nota anterior).

¹⁰ No caso da aposentadoria, merece registro a instituição da contribuição de aposentados e pensionistas ao sistema previdenciário (Lei n.º 9.783/1999, cassada pelo Supremo Tribunal Federal no mesmo ano, mas atualmente em vigor).

¹¹ Especialmente nas chamadas “atividades exclusivas de Estado” ou “atividades típicas de Estado”, ou seja, na gestão, auditoria, jurídica, diplomacia etc. (MPOG, 2002). Algumas carreiras experimentaram queda no quantitativo de servidores efetivos, como a de magistério federal e C&T, o que prejudicou seriamente os serviços prestados nas universidades e instituições de C&T (Gomes; Sória; Barbosa e Silva, 2012; MPOG, 2002).

nível superior de escolaridade e de cargos de nível superior no Poder Executivo (MPOG, 2002)¹².

Gráfico 1 – Servidores Civis do Executivo Federal, Brasil, 1991-2013



Fonte: MPOG (2014).

No que dizia respeito às carreiras, algumas, as denominadas “típicas de Estado”, foram criadas e outras reestruturadas, especialmente nos dois últimos anos do Governo Cardoso (MPOG, 2002). Sobre a capacitação do funcionalismo público, o Decreto n.º 2.794/1998 estabeleceu a “Política Nacional de Capacitação dos Servidores” e definiu diretrizes para a formação continuada dos servidores. Contudo, as ações de capacitação não avançaram muito por causa de restrições orçamentárias, entre outros motivos¹³.

No que tange à remuneração, disseminaram-se as gratificações (institucionais e/ou individuais) como instrumento de revisão remuneratória, em detrimento de reajustes no vencimento básico (GOMES; BARBOSA e SILVA; SÓRIA, 2012). E mais, os reajustes não foram concedidos a todo corpo de servidores públicos, foram dirigidos a algumas carreiras. Data-base para os reajustes nunca foi definida.

Sobre as relações de trabalho, não foram registrados avanços significativos no período. As relações entre governo e representação dos trabalhadores foram tensas durante toda a década de 1990. Os primeiros sinais da dificuldade de negociação já apareceram no início do governo Cardoso (em maio de 1995) com greve de várias categorias de servidores públicos. A Constituição Federal de 1988 deixou para definição posterior, em lei específica (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998), o exercício do direito à greve do servidor público¹⁴. Conforme aponta Pereira (2008), observou-se forte recusa do governo federal no reconhecimento do direito de greve e de

¹² A participação dos cargos intermediários no Executivo caiu de 57,9% em 1996 para 49,9% em 2002 (MPOG, 2002) e a terceirização foi estratégia amplamente adotada para realização de atividades-meio (ver Decreto n.º 2.271/1997 que dispõe sobre a contratação de serviços pela administração pública).

¹³ Ver depoimentos de gestores públicos em Camões (2013).

¹⁴ Diante do vazio legislativo, o governo Cardoso utilizou o Decreto n.º 1.480/1995, que dispõe sobre procedimentos a serem adotados em caso de paralisação dos serviços públicos federais, para coibir os movimentos grevistas, uma vez que o decreto autorizava desconto nos vencimentos relativos aos dias parados.

negociação dos servidores. Desta forma, uma das saídas amplamente utilizada pelos sindicatos de servidores para fazer valer suas demandas foi a via judicial, mas sem muito sucesso¹⁵.

3. O SERVIÇO PÚBLICO E OS GOVERNOS LULA E ROUSSEFF

Considera-se que no governo Lula foram propostas várias ações que tinham por finalidade fomentar uma política de recursos humanos no serviço público (GOMES, BARBOSA e SILVA; SORIA, 2012). O documento *Gestão pública para um Brasil de todos* mencionava a necessidade de recomposição da força de trabalho; redesenho dos sistemas de cargos, carreiras, benefícios e concursos; realinhamento de salários; definição de política de capacitação técnica e gerencial permanente de servidores; promoção de ações visando a saúde ocupacional; redesenho de estruturas e processos de trabalho (MPOG, 2003). Nota-se, de imediato, que as ações dirigidas ao funcionalismo público seriam ampliadas em relação ao proposto no Governo Cardoso.

Assim, várias foram as iniciativas que delimitaram a política de recursos humanos do governo federal a partir de 2003. O Decreto nº 5.707/2006, por exemplo, que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal” (PNDP), tinha como objetivo estabelecer uma política de capacitação¹⁶ permanente para os servidores, está plenamente incorporado ao cotidiano da administração pública por meio da elaboração e monitoramento do “plano anual de capacitação”. Levantamento feito por Pantoja *et al.* (2012) mostrava que 86,5% dos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da União (SIPEC) elaboraram, em 2011, seus planos anuais de capacitação. Já o sistema de gestão por competências, outro instrumento previsto na PNDP, esbarra na falta de precisão do conceito “competência” e sua adequação ao setor público para se efetivar. Conforme Camões (2013) e Pantoja *et al.* (2012) é baixo o percentual de órgãos do SIPEC, em torno de 20%, que implantaram algum sistema de gestão por competências em suas unidades.

Mas, para além da implantação efetiva de sistemas de gestão por competência, deve-se ressaltar a concepção teórica subjacente à PNDP, que não contém nenhum movimento de ruptura com os princípios e diretrizes que nortearam a administração pública nos anos 1990. De acordo com Camões (2013:31) “...o modelo de gestão por competência no serviço público está atrelado ao movimento do New Public Management”, que norteou as reformas na administração pública brasileira no período. Todavia, condições favoráveis especialmente no que diz respeito aos recursos ampliaram expressivamente as ações de capacitação do governo federal.

Sobre avaliação, a Lei 11.784/2008 define diretrizes gerais do sistema de avaliação de desempenho, sendo regulamentada pelo Decreto n.º 7.133/2010 para as carreiras que contassem com gratificações em sua estrutura remuneratória¹⁷.

¹⁵ Outros direitos, vantagens ou garantias foram suprimidos durante os anos FHC, entre os quais: licença-prêmio, anuênios e quinquênios (adicionais por tempo de serviço), proibição da conversão de um terço das férias, extinção do turno de seis horas, restrições para remoção, redução do tempo de licença remunerada por motivo de doença em pessoa da família, etc.

¹⁶ Observa-se que “desenvolvimento” é entendido no decreto como sinônimo de “capacitação”, mesmo entendimento contido no Decreto n.º 2.794/1998.

¹⁷ Para 48 gratificações (abarcando servidores de aproximadamente 80 órgãos). O servidor passou a ser avaliado pela chefia, pelos colegas e também por si mesmo. A experiência de avaliação no serviço público federal é variada. No INMETRO, por exemplo, o comitê de avaliação conta com a maioria de membros externos à instituição (composto por funcionários públicos, professores, empresários e consultores).

Em relação à estruturação/criação de carreiras e tabelas remuneratórias a legislação é extensa (por exemplo: Lei 11.784/2008; 11.776/2008; 11.890/2008; 11.355/2006; 11.907/2009). Ainda a respeito das carreiras, foi instituído pela Lei 11.890/2008 o Sistema de Desenvolvimento na Carreira (Sidec), que estabelece regras de progressão e promoção para algumas carreiras definidas em lei (BRASIL, 2009; Moraes; Silva; Costa, 2008).

Outro ponto que merece destaque é a recomposição do contingente de funcionários públicos por meio da maior oferta de concursos (ver Gráfico 1). Segundo MPOG (2014), entre dezembro de 2003 e 2013 ingressaram no serviço público federal 221.578 trabalhadores¹⁸, totalizando pouco mais de um milhão de servidores ativos no Poder Executivo (civis e militares) em dezembro de 2013¹⁹. Interrompeu-se, dessa forma, a trajetória de redução do funcionalismo público iniciada nos primeiros anos da década de 1990.

Segundo Moraes, Silva e Costa (2008), para a recomposição dos quadros de servidores foram priorizados setores com maiores déficits (como a educação) e segmentos considerados importantes segundo o projeto de desenvolvimento em curso (agências reguladoras, ampliação dos programas sociais, ampliação do quadro do ciclo de gestão, reforço dos órgãos de controle; fortalecimento da Polícia Federal etc.). Outras diretrizes em relação à recomposição do quantitativo foram a substituição de funcionários com baixa qualificação por quadros técnicos com escolarização mais elevada e a substituição dos trabalhadores terceirizados.

Gomes e Soria (2015) confirmam a prioridade dada à educação: o Ministério da Educação foi responsável por quase metade dos novos servidores públicos no período 2002-2013²⁰. No caso dos demais cargos/carreiras privilegiados é necessário que se avalie de forma mais detalhada. Uma hipótese é a de que foram atendidas carreiras com maior poder de barganha ou que conseguiram arregimentar apoio político específico²¹. Ainda sobre a recomposição dos quadros, cabe lembrar que no início do governo Dilma Rousseff houve paralisação dos concursos públicos, sendo provável que o ritmo de contratação tenha caído em relação ao observado no governo Lula²².

Se uma maior oferta de concursos é um traço distintivo em relação ao Governo Cardoso, algumas ações em relação à forma de contratação do funcionalismo público os aproximam. Destaca-se a defesa de uma nova institucionalidade para a prestação de serviços públicos, como nas fundações estatais e na Empresa Brasileira de Serviços

¹⁸ Segundo nota na publicação MPOG (2010), o quantitativo de ingresso no serviço público não é um número exato e não pode ser diretamente relacionado ao quantitativo de vagas ofertadas em concursos públicos. Primeiro, por se tratar de uma posição do dia em que a tabela foi confeccionada, pois o sistema utilizado para obtenção dos dados é alimentado diariamente. Segundo, pelo fato de o sistema não considerar como ingressante aquele que já possuía cargo no serviço público. De qualquer forma, o número pode ser considerado uma boa estimativa da evolução dos ingressantes no serviço público.

¹⁹ Os dados sobre o quantitativo de servidores variam de acordo com o momento da extração de dados do sistema, pois a força de trabalho do setor público está em constante movimento (devido à ocorrência de aposentadorias, vacâncias, terminos de contrato etc.).

²⁰ O que pode ser creditado à política de expansão das universidades e institutos federais, em especial o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Públicas (REUNI).

²¹ A proposta de reestruturação da carreira de C&T defendida pelo Fórum de C&T, por exemplo, contou com o apoio decisivo de José de Alencar (vice-Presidente da República). O fórum reúne a maioria dos sindicatos de C&T.

²² Hipótese que precisa ser confirmada a partir da análise dos dados de todo o período do governo Rousseff (que ainda está em curso).

Hospitalares, que demonstram adesão à ideia de flexibilização do regime de contratação dos servidores públicos.

Sabe-se que a reforma da previdência, aprovada no início do governo, e que avançou em pontos que a EC n.º 20/1998 não havia conseguido consenso, revestiu de certa tensão as relações entre a representação sindical e o governo²³. Ainda sobre a matéria previdenciária, a defesa da contribuição dos aposentados ao regime previdenciário foi outra importante medida que se contrapôs aos interesses da categoria.

A política previdenciária do Governo Lula – a qual, como se verá a seguir, foi concluída pelo Governo Dilma – foi inspirada por receituários de reforma que, em vários países, buscou sempre uma redução da dimensão estatal no sistema previdenciário. Tal redução, que implicava a entrada dos fundos de pensão para compensá-la, era defendida sob o argumento de que a dinâmica econômica e social seria duplamente beneficiada. Por um lado, a redução do sistema previdenciário estatal traria maior alívio para os agentes econômicos privados, ao significar redução de impostos; por outro, os fundos de pensão representariam massas colossais de recursos líquidos prontos a irrigarem os sistemas financeiros nacionais, implicando em fortalecimento da formação de capital e impulsão do crescimento econômico (SORIA, 2011)²⁴.

O Governo Lula concebia os fundos de pensão como fatores atuantes tanto na política previdenciária quanto em sua estratégia desenvolvimentista. Em seu programa de governo de 2002, a candidatura Lula afirmava a necessidade de uma “profunda reformulação” do sistema previdenciário (PT, 2002, p. 18), exatamente para encaixar nele os fundos de pensão tidos como elemento-chave para a promoção do desenvolvimento econômico.

Tomando os fundos de pensão como parte de um ideal que propunha uma homogeneização do sistema previdenciário (eliminando diferenças entre os setores público e privado), o programa de governo da candidatura Lula declarava abertamente suas diretrizes para encaminhar a reforma previdenciária. Por um lado, propunha-se à criação de um “sistema básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado”. Por outro lado, em complemento ao sistema público universalizado, aos trabalhadores “tanto do setor público como do privado, (...) haverá o sistema de planos complementares de aposentadorias” (PT, 2002, p. 18).

Tal posicionamento crítico em relação à previdência dos servidores fora adotado logo nos primeiros movimentos do novo governo, em uma notável inflexão relativamente às posições do PT quando era oposição aos governos tucanos.

A ruptura de posicionamento político caminhava em paralelo, porém, com uma continuidade de posicionamento no plano teórico-ideológico, pois [] vinha de longa data a afeição do núcleo dirigente petista e cutista relativamente aos fundos de pensão e, conseqüentemente, à necessidade de reformulação da previdência do servidor no sentido

²³ Embora, segundo Marques e Mendes (2004), os pilares da reforma já estivessem presentes no programa de governo do então candidato Lula.

²⁴ Essa argumentação ganhou sua forma definitiva em um texto de 1994 do Banco Mundial, “Averting Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth”. Neste texto há a proposta do sistema “multipilar”: o primeiro, público-estatal, que cobrisse apenas o suficiente para colocar o beneficiário fora da pobreza; o segundo, em que entrariam os fundos de pensão, responderia pelo complemento do primeiro, e caberia ao beneficiário estipular o quanto gostaria de receber como benefício, ainda que assumindo os riscos pelo mesmo, tido agora como investimento; e o terceiro, também voluntário, para os que quisessem uma renda suplementar, na forma de planos de pensão ou de seguro privado, poupanças individuais etc. (World Bank, 1994).

de se buscar um sistema previdenciário único, com teto e aposentadoria complementar (SORIA, 2011).

Assim, a reforma Lula concentrou-se principalmente no regime previdenciário dos servidores do Estado, embora contasse com dispositivos referentes também ao Regime Geral (INSS)²⁵.

A previdência complementar consiste em uma proteção adicional ao trabalhador, daí o seu caráter facultativo e sua administração por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) ou Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPCs). Seu regime financeiro é necessariamente o de capitalização (MPS, 2005). As entidades fechadas não podem ter fins lucrativos, sendo complementares ao sistema oficial de previdência social e organizadas sob a forma de fundações. Em contraposição, as entidades abertas podem ou não auferir lucros, e, no primeiro caso, estruturam-se como Sociedade Anônima.

As Leis Complementares n.º 108/2001 e n.º 109/2001 foram aprovadas para regulamentar os princípios da EC n.º 20/1998. A LC n.º 108/2001 regulamenta as relações entre entes públicos (União, estados, Distrito Federal, municípios, autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades) e suas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs). Regulamenta também as EFPCs patrocinadas por empresas privadas concessionárias ou permissionárias de prestação de serviços públicos, e determina a natureza jurídica das EFPCs e sua estrutura organizacional. O custeio do plano de benefícios e a despesa administrativa correm por conta do patrocinador e participantes, inclusive assistidos (beneficiários), e prevê paridade na contribuição (participantes podem fazer aportes adicionais, sem contrapartida do patrocinador, cuja contribuição não pode ser superior à do participante) (BELTRÃO *et al.* 2004).

A LC n.º 109/2001 revoga as Leis n.º 6.435/1977 e n.º 6.462/1977, e define as novas regras da previdência complementar, tanto para as EFPCs quanto para as EAPCs. Como inovações principais, a LC n.º 109/2001 traz a criação da figura do instituidor (da EFPC); o direito à participação dos trabalhadores nos conselhos das entidades; estrutura organizacional mínima ou padrão; plano de benefícios na modalidade de contribuição definida; direito à portabilidade (resgate, quando se rompe o vínculo empregatício com o patrocinador ou associativo com o instituidor, os recursos acompanham o participante) e benefício proporcional diferido (o benefício proporcional assegurado ao participante/associado que se desliga da patrocinadora/instituidora); e permissão para transferência de recursos de entidades fechadas para abertas (BELTRÃO *et al.* 2004).

As Leis Complementares n.º 108/2001 e n.º 109/2001 trazem importantes modificações no arcabouço jurídico-institucional da previdência complementar. Possibilitam a substituição do regime previdenciário dos servidores da Administração pública direta por EFPCs. Sindicatos e associações também podem criar EFPCs (Matijascic, 2002).

Até então, contudo, a reforma Lula, não obstante seguir as LCs n.º 108/2001 e n.º 109/2001 no tocante à abertura de espaço para a entrada dos fundos de pensão, não havia adquirido ainda a condição de ter realizado uma alteração estrutural no sistema previdenciário nacional. Ou seja, até então, na prática a reforma havia tido um caráter somente paramétrico.

²⁵ Queiroz (2005) descreve as modificações trazidas pelas Emendas Constitucionais 41 (EC n.º 41/2003) e 47 (EC n.º 47/2005 – PEC Paralela).

A mudança estrutural no regime previdenciário brasileiro viria a ocorrer no Governo de Dilma Rousseff, sucessora de Lula. A 30 de Junho de 2012 o Governo Dilma sancionou a Lei n.º 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para servidores federais, criando a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal para os três poderes (Funpresp). Na Exposição de Motivos do projeto da mesma lei (EMI 00097/2007/MP/MPS/MF), o papel do novo fundo de pensão em relação ao mercado de capitais seria destacado: “O porte e o elevado potencial de acumulação de recursos deste novo investidor institucional poderá estimular a demanda por ativos no mercado financeiro de capitais, viabilizando o fortalecimento do mercado secundário de títulos e promovendo maior liquidez, requisito essencial para o desenvolvimento destes mercados”.

O Funpresp foi instituído para servidores públicos titulares de cargo efetivo da União. Isso inclui suas autarquias e fundações, além dos membros do Poder Judiciário, Ministério Público da União e Tribunais de Contas da União. Embora válido para todos, vem dividido a partir das realidades de cada poder (tendo-se, assim, o Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud, respectivamente para servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário). Embora seja obrigatório para servidores que ingressarem a partir da data de sua regulamentação, servidores que tenham entrado antes também podem optar pelo novo regime.

A partir do Funpresp, aos servidores públicos federais também ficou estabelecido o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (RGPS), pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Elimina-se, assim, a existência de Regimes Próprios.

E, assim como no setor privado, o ingresso nos novos fundos de pensão complementares é necessário para aqueles que desejarem um benefício previdenciário superior ao teto. A contribuição de 11% sobre o total da remuneração do servidor é substituída pela alíquota de 11% apenas sobre o valor que vai até o teto. Além do teto, o servidor pode contribuir adicional e livremente – embora o ente patrocinador contribua paritariamente até o limite de 8,5% - sobre a parcela da base de contribuição que exceder o limite máximo do RGPS, para o Funpresp.

O novo sistema previdenciário, porém, parece não ter contado com a simpatia de muitos dos novos servidores públicos. Informações divulgadas pelo Funpresp-Exe mostram que a adesão ao fundo é variada segundo os órgãos/instituições, mas em média apenas 31% dos ingressantes no serviço público se inscreveram até novembro de 2014²⁶. Enquanto os maiores percentuais são registrados em órgãos da administração direta, nas universidades é baixa a adesão²⁷.

A instituição, em 2003, da Mesa Nacional de Negociação Permanente (MNNP), pretendeu inaugurar um novo momento das relações de trabalho no serviço público. O governo Lula anunciou, desde os seus primeiros dias, que privilegiaria a via negocial para a resolução dos conflitos trabalhistas (GOMES; BARBOSA e SILVA;

²⁶ Fonte: <<http://odia.ig.com.br/noticia/economia/2014-11-23/previdencia-complementar-dos-servidores-publicos-federais-ainda-e-tabu.html>>.

²⁷ O Informativo do Participante do Funpresp (<<http://www.funpresp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/02/Funpresp-Informativo-Participante-08-abr-2015-v-final.pdf>>) mostra que na Controladoria Geral da União o percentual de adesão dos novos servidores é de 94,8%, no Ministério do Planejamento é de 85%. Nas universidades, apesar do assédio aos novos servidores (ver: <<http://sindcefetmg.org.br/entrevista-devido-baixa-adesao-funpresp-avanca-no-assedio-professores/>>) a adesão é baixa, falava-se em apenas 7% nos primeiros meses (<<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=6334>>).

SORIA, 2012). Segundo Silva (2012), foram assinados 78 termos de acordo na MNNP entre 2003 e 2011.

Avançou-se em direção à maior institucionalização das relações de trabalho no governo Dilma. Entre estes, merecem destaque: a criação, no âmbito do Ministério do Planejamento, da Secretaria de Relações de Trabalho no Serviço Público (Decreto n.º 7675, de 20 de janeiro de 2012) e a criação do Subsistema de Relações de Trabalho no Serviço Público (Decreto n.º 7674/2012); a assinatura do Decreto n.º 7944/2013 que promulga a Convenção n.º 151 e a Recomendação n.º 159 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõem sobre as relações de trabalho no serviço público, mas que ainda aguardam a adequação da legislação brasileira para se tornarem efetivas.

Não é possível avaliar ainda a nova institucionalidade. O ANDES-SN²⁸ a interpretou apenas como uma “norma programática e de organização interna”. Para Queiroz (2012), a nova pasta não tem poderes para negociar com os servidores, apenas firmando termos de compromisso sobre condições de trabalho e remuneração e dependendo da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, que incorporou a maior parte das atribuições da antiga Secretaria de Recursos Humanos do mesmo ministério. Na verdade, este autor acredita que a criação da Secretaria de Relações de Trabalho objetiva retirar a autonomia do órgão responsável pela negociação coletiva no governo. Ou seja, daquela instância que se relacionava com as entidades sindicais e que, em alguns momentos ao longo do governo Lula, foi sensível à demanda de algumas categorias de servidores.

Na questão salarial, a obrigatoriedade da revisão anual, instituída pela EC n.º 19/1998, não foi uma medida efetivamente respeitada desde 2003. Em alguns anos apenas foram concedidos reajustes lineares (modestos) ao vencimento básico (1% em 2003; 0% em 2004; 0,1% em 2005). Na esteira da reformulação das carreiras, pode-se observar a criação de dois tipos básicos de remuneração na estrutura salarial do serviço público, um na qual o vencimento é composto por apenas um valor fixo (subsídio) e outro composto por parcela fixa e parcelas variáveis. Cabe registrar que o segundo tipo predominava no governo FHC, com menor peso das gratificações em relação ao vencimento básico em parte das carreiras consideradas típicas de Estado (representava em torno de 67% da remuneração total).

Fazem jus ao primeiro tipo de remuneração algumas carreiras as quais foram especificadas na Lei n.º 10.910/2004 e que são denominadas “típicas de Estado” (entre as quais, carreira de auditoria da Receita Federal, carreira de auditoria fiscal do trabalho, carreira de especialista do Banco Central, carreira de diplomata, carreiras de gestão governamental, carreira e cargos do IPEA, carreira de policial federal). Para os servidores que percebem subsídios, há paridade entre ativos e aposentados. Para as demais carreiras a remuneração é composta por vencimento básico, gratificações (condicionadas pelo desempenho pessoal e institucional) e retribuição de titulação (para carreiras cuja natureza do cargo demanda a obtenção de títulos acadêmicos, como as de pesquisa em C&T e Docente). No caso dos aposentados, a gratificação por desempenho possui valor fixo e corresponde à metade do teto, o que implica em perda salarial em relação aos ativos (exceto no caso dos docentes que conseguiram preservar a paridade)²⁹.

Entre as carreiras que percebem rendimentos variáveis, chama atenção a baixa participação do vencimento básico no total da remuneração. Entre os pesquisadores em

²⁸ Ver em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-ult-1341572949.pdf>>.

²⁹ Gomes, Barbosa e Silva e Sória (2012).

C&T, por exemplo, a progressão na carreira implica em maior distanciamento entre o vencimento básico e o total. Para os membros do Plano de Classificação de Cargos (PCC), o vencimento básico correspondia a pouco mais de 20% da remuneração efetivamente percebida.

A política de reajustes aparentemente segue as diretrizes do governo Cardoso, ou seja, privilegiando-se a instituição/modificação de gratificações específicas em detrimento de reajustes mais significativos nos vencimentos básicos. Os servidores, de um modo geral, contaram com algum tipo de reajuste nos últimos anos (algumas carreiras foram beneficiadas com reajustes generosos, mas que, provavelmente, não foram suficientes para recuperar as perdas acumuladas ao longo dos anos de 1990), de forma distinta do governo Cardoso que atendeu o pleito de algumas poucas carreiras selecionadas (GOMES; BARBOSA e SILVA; SÓRIA, 2012).

Apesar de contar com a consolidação da institucionalidade organizada a partir de 2003, as negociações salariais no governo Dilma Rousseff foram mais duras para a representação dos servidores públicos, os quais encontraram maior resistência do governo em estabelecer uma agenda positiva. Além de reajustes aquém dos almejados, o governo estipulou uma espécie de “congelamento” das negociações por alguns anos³⁰.

A discussão e a adoção de políticas de atenção à saúde dos servidores públicos federais avançaram muito pouco no Brasil nas últimas décadas. Afora a organização de serviços de saúde próprios em alguns órgãos (com diferentes alcances e estruturas), ou a concessão de diferentes benefícios, os servidores não contavam com uma política nacional de saúde. Em âmbito federal, a partir de 2003, foram implementadas algumas ações, ainda pontuais, mas que buscavam conformar um sistema próprio de atenção, promoção e acompanhamento da saúde dos servidores (Sistema de Atenção à Saúde do Servidor – SIASS). Uma das primeiras medidas adotadas foi a regulamentação do dispositivo legal que institui a obrigatoriedade do exame médico periódico para os servidores públicos federais (Decreto n.º 6.856/2009 regulamentou o art. 206 da Lei n.º 8.112/1990). Os exames devem ser feitos a cada dois anos para os servidores com idade entre 18 e 45 anos, anualmente para os servidores com mais de 45 anos e a cada seis meses para categorias profissionais específicas. Outra medida adotada no campo da saúde foi a instituição da universalidade do auxílio de saúde suplementar aos servidores e seus dependentes (Portaria Normativa n.º 3/2009). Citam-se, ainda, as iniciativas do SIASS na área pericial.

Dado o volume significativo de informações e dados sobre as políticas de RH dos governos Cardoso, Lula e Dilma, o quadro abaixo busca uma apresentação mais sintética, de modo a permitir mais facilmente o exercício da comparação entre aquelas Administrações.

Quadro 1 – Políticas de Recursos Humanos do Governo Federal, 1995-2013

Ação	Governo Cardoso	Governos Lula/Rousseff
Quantitativo	Queda	Crescimento
Contratação/RJU	Defesa da flexibilização	Defesa da flexibilização
Plano de carreiras	Reestruturação/criação apenas nas atividades consideradas típicas de	Reestruturação de inúmeras carreiras

³⁰ A carreira do magistério superior foi uma das poucas que conseguiu negociar outros itens além do salário. Conseguiu, na verdade, uma reestruturação na carreira, mas cresce entre os docentes a percepção de que a nova carreira trouxe mais prejuízos do que benefícios à categoria.

	Estado	
Qualificação/capacitação	Definição de ações de capacitação	Ampliação das ações de capacitação
Avaliação de desempenho	Defesa	Regulamentação para algumas carreiras
Previdência	Reforma	Reforma
Remuneração	Por desempenho, mediante a instituição de gratificações; Reajuste: para carreiras selecionadas	Por desempenho (gratificações) para variadas carreiras; Valor fixo: para carreiras “típicas”; Reajuste: para o funcionalismo em geral (índices distintos)
Relações de trabalho	-	Mesa Nacional de Negociação Permanente; Subsistema de Relações de Trabalho
Saúde e segurança	-	Criação do SIASS

Fonte: Elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou levantar iniciativas dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff em direção à construção de uma política de recursos humanos que tenha por finalidade a melhoria das condições e relações de trabalho no serviço público. Observou-se que vários passos foram dados e, apesar de recém-instituída, pode-se dizer que se avançou em relação ao período anterior. Mas, notam-se traços de continuidade em relação ao governo Cardoso e posições marcadas pela ambiguidade. Na verdade, a ambiguidade marca as políticas públicas de forma geral e as políticas para o funcionalismo de forma específica. É importante mencionar, ainda, que não foram encontradas evidências de que o governo Lula e Rousseff, em seus dois mandatos, tenha elegido o funcionalismo como o responsável maior pela crise fiscal e, conseqüentemente, fez pesar sobre ele o foco das políticas de ajuste, como observado no governo anterior. Todavia, restrições de ordem fiscal impediram maior avanço em vários campos (nos reajustes salariais, na suspensão temporária de contratações).

Houve um esforço de recompor os quadros do funcionalismo público em áreas específicas, como a do ensino superior e técnico/tecnológico, e não apenas nas “atividades típicas” como no Governo Cardoso. Várias carreiras foram beneficiadas e puderam contar com concursos públicos (ainda que, na maioria dos casos, o número de servidores ainda esteja aquém do necessário). Registra-se, também, um empenho na (re) organização de inúmeras carreiras, não somente as “típicas”. Ademais, a PNPD buscou ampliar as ações de capacitação/qualificação dos servidores, preservando, todavia, o sentido mais geral da política iniciada no Governo Cardoso.

Do ponto de vista do relacionamento entre governo e representação sindical, registram-se avanços, pois houve uma postura clara de negociação de ambas as partes (em menor grau no governo Dilma Rousseff). A instituição da MNPN é um claro indicio da tentativa de dirimir conflitos por meio da negociação. Entretanto, a trajetória da MNPN reforça a leitura de que os governos pós-2003 empreendem suas políticas públicas de forma ambígua, ora avançando rumo a uma agenda mais progressista,

afinada com os interesses dos movimentos sociais, ora insistente nos marcos fundamentais da agenda consolidada nos anos 1990, condicionando a totalidade da gestão aos limites fiscais.

Sobre a previdência do setor público, é possível concluir, em concordância com ampla literatura sobre o assunto, que a reforma Lula, no tocante aos seus pilares essenciais, completou a reforma FHC, efetivando medidas que já haviam sido propostas no Governo anterior. Em ambos os Governos, a política geral relativa à previdência social teve como diretriz fundamental a contenção de gastos públicos nesta área, aumentando o tempo de contribuição, dificultando o acesso à aposentadoria e diminuindo os valores de benefícios diversos. Por sinal, em que pesem as alterações significativas representadas pelas reformas FHC e Lula sobre o sistema previdenciário, parece razoável sugerir que elas não chegaram a provocar mudanças estruturais, e sim apenas nos parâmetros do sistema já existente – o que as caracteriza, assim, como reformas paramétricas. Por outro lado, é verdade que tais reformas abrem o caminho para a expansão do pilar da previdência complementar e que há iniciativas neste sentido tramitando nos poderes da República, confirmando a política geral do Governo Lula neste setor.

No que diz respeito à remuneração, houve um tratamento diferenciado entre as diversas carreiras do Executivo Federal. Algumas lograram alcançar elevados índices de reajustes e conseguiram melhorar a estrutura da remuneração (com o abandono de formas variáveis de remuneração). Outras carreiras, no entanto, tiveram reforçados os mecanismos de remuneração variável. Nota-se que persiste na estrutura remuneratória do serviço público grande disparidade dos rendimentos entre as diversas carreiras.

De modo geral, observa-se a existência de elementos tanto de continuidade quanto de descontinuidade entre as políticas de recursos humanos dos governos Lula/Dilma Rousseff e do Governo Cardoso. Assim, se por um lado avança-se em temas caros à reforma gerencialista, por outro, atende algumas demandas de movimentos sociais organizados. É provável que essa aparente imprecisão esconda, na verdade, a inexistência de um projeto de gestão pública alternativo ao que predominou na década de 1990.

REFERÊNCIAS

BALTAR, P.E.A. **O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90**. Tese (Livro-Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

BARBOSA E SILVA, L.; SORIA, S.; Anatomia do governo Lula: o governo como condomínio de interesses. III Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2006, Campinas. **Anais...**, Campinas: Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2006.

BELTRÃO, K. I.; LEME, F. P.; MENDONÇA, J. L.; SUGAHARA, S. **Análise da Estrutura da Previdência Privada Brasileira**: Evolução do Aparato Legal. Brasília, IPEA, 2004 (Texto para Discussão nº 1043). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1043.pdf>. Acesso em 06/09/2010.

BRASIL. **Lei n.º 8.173**, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 1991-1995. Brasília, 1991.

BRASIL. **Projeto de Lei Orçamentária 2010** – Mensagem Presidencial. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2009.

CAMÕES, M. R. S. **Análise do processo de implementação da política nacional de desenvolvimento de pessoal**. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade/UnB, Brasília, 2013.

CARVALHO FILHO, E. D. P. **Evolução no emprego público no Brasil nos anos 90**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2002.

CASTANHAR, J. C. Cem dias de Governo Collor: avaliação da Reforma Administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, 1991.

DEDECCA, C.S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Orgs.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.

GOMES, D. C. **Estrutura produtiva e emprego industrial no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2009.

GOMES, D. C.; BARBOSA E SILVA, L.; SÓRIA, S. Condições e relações de trabalho no serviço público: o caso do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 20, n. 42, jun. 2012.

GOMES, D. C.; SÓRIA, S. **Dimensão e evolução da força de trabalho no setor público brasileiro: uma análise do emprego no governo federal nos anos 2000**. Recife, 2015. (mimeo)

LIMA JR., O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

MARE. A nova política de recursos humanos. Brasília, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, n. 11, 1997.

MARQUES, R. M. Notas sobre a reforma previdenciária brasileira no contexto do neoliberalismo e da América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 20 n. 1. São Paulo, Nobel, 2000.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. O governo Lula e a contra-reforma previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n.3, pp. 3-15, 2004.

MATIJASCIC, M. **Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2002.

MORAES, M. V. E.; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. O mito do inchaço da força de trabalho no Executivo Federal. **Revista ResPública: Revista de Políticas Públicas e**

Gestão Governamental. Brasília, ANESP, v. 7, n. 2, Jul./dez., 2008. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/respvblica_7_2.pdf>. Acesso em 05/06/2010.

MPOG. **A política de recursos humanos na gestão FHC**. Brasília, MPOG/SEGES, 2002.

MPOG. **Gestão Pública para um Brasil de Todos**: um plano de gestão para o Governo Lula. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão / Secretaria de Gestão, 2003.

MPOG. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/ Secretaria de Recursos Humanos, v. 15, n. 167, mar. 2010.

MPOG. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/ Secretária de Recursos Humanos, v. 19, n. 213, jan., 2014.

MPS. **Guia do participante**: acompanhe mais de perto seu fundo de pensão. Brasília, Ministério da Previdência Social, 2005.

PANTOJA, M.J. *et al.* Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal. V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2012. **Anais...** Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2012.

PEREIRA, M. C. C. **Servidores, sim; Trabalhadores, não**: os direitos dos servidores públicos federais reescritos pelo Judiciário (1995-2002). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, Campinas, 2008.

PT. **Programa de Governo 2002**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002. <Disponível em <http://www.pt.org.br/>>. Acesso em 25/10/2006.

QUADROS, W. J. **Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90**. Tese (Livre-Docência), Campinas, IE Unicamp, 2003.

QUEIROZ, A. A. Perspectivas salariais para servidores não são boas. **Revista Consultor Jurídico**, 02/02/2012. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2012-fev-02/perspectivas-salariais-servidores-nao-sao-melhores>>. Acesso em 12/01/2014.

QUEIROZ, A. A. **Reforma da Previdência em perguntas e respostas**. Brasília, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), 2005. <Disponível em http://www1.unacon.org.br/download/reforma_da_previdencia_em.pdf> Acesso em 10/09/2010.

SANTOS, L. A. **Reforma Administrativa no contexto da democracia**: a PEC n.º 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro. Brasília, DIAP/Arko Advice Editorial, 1997.

SILVA, M. T. Instrumentos de tratamento de conflitos das relações de trabalho na administração pública federal. V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2012. **Anais...** Brasília: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2012.

SORIA, S. S. **Intersecção de classes**: fundos de pensão e sindicalismo no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

WORLD BANK, **Averting the Old Age Crisis**: Policies to Protect the Old and Promote Growth. Oxford, Oxford University Press, 1994. Disponível em: <<http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/01/000009265>>. Acesso em 23/10/2014.

Recebido em outubro de 2014.

Aprovado em dezembro de 2014.