

CAPA

2  
Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social

DIAP  
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

---

**AGENCIFICAÇÃO, PUBLICIZAÇÃO,  
CONTRATUALIZAÇÃO E CONTROLE  
SOCIAL**

**POSSIBILIDADES NO ÂMBITO DA REFORMA DO  
APARELHO DO ESTADO**

---

Luiz Alberto dos Santos

Janeiro, 2000

## Ficha Técnica

### Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social

– Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado

#### Autor

Luiz Alberto dos Santos

#### Coordenação Editorial

Ulisses Riedel de Resende  
Antônio Augusto de Queiroz

### Apresentação

(texto a cargo do DIAP)

Permitida a reprodução, desde que citada a fonte. Solicita-se envio de exemplar ou cópia para os editores.

#### Editora

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar  
SBS Edifício Seguradoras, sala 301/4  
CEP 70093-900 – Brasília – DF  
Fone (0xx61) 2259744 Fax (0xx61) 2259150  
Home Page: <http://www.diap.org.br>  
E-mail: [diap@diap.org.br](mailto:diap@diap.org.br)

SANTOS, Luiz Alberto (1961 - )

Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social – Possibilidades no âmbito da Reforma do Aparelho do Estado./Luiz Alberto dos Santos. – Brasília:DIAP, 2000.  
244 p.: 21cm

1. Serviço público. 2. Reforma administrativa. 3. Administração Pública. I. Título II. SANTOS (Luiz Alberto), 1961 - ..

CDU 354.001.7(81)

## SUMÁRIO

### Agradecimentos

Ao ex-Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, cujas idéias e concepções, ainda que delas divergíssemos, nos desafiaram constantemente a tentar compreender os limites e possibilidades da Reforma do Aparelho do Estado.

Aos servidores públicos brasileiros e suas representações sindicais, que nos proporcionaram a oportunidade de aprofundar a análise dos problemas atuais e futuros da Administração Pública em nosso país.

À Liderança do PT na Câmara dos Deputados, sempre instigante e motivadora de esforços na busca das melhores alternativas para as políticas públicas no Brasil.

A todos os colegas Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental que, em diferentes momentos, emprestaram suas idéias e reflexões para que as fizesse minhas.

Ao DIAP, pelo incentivo e valorização do esforço de reflexão materializado neste trabalho.

À Aquina e Shand, que com paciência e tolerância permitiram que esta tarefa fosse concluída.

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA – CONCEITOS E LIMITAÇÕES .5</b>	
2.1 ORGANIZAÇÃO ESTATAL: FORMAS JURÍDICAS E SUA APLICABILIDADE .....	5
2.2 ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA - ANTECEDENTES .....	10
2.3 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E REGIME DE DIREITO PÚBLICO .....	20
2.4 AUTARQUIAS ADMINISTRATIVAS: CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA E DOUTRINÁRIA	23
<b>3. A REFORMA DO APARELHO DO ESTADO – CONTEXTO E CONCEPÇÃO</b>	<b>27</b>
3.1 GLOBALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO .....	29
3.2 ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL E AS ORIGENS DA REFORMA .....	36
3.3 PRESSUPOSTOS PARA A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL .....	43
3.4 A REFORMA DO ESTADO NO GOVERNO FHC .....	53
3.4.1 <i>Ajuste Fiscal e Medidas para redefinição do Papel do Estado</i> ..60	
3.4.2 <i>Núcleo burocrático: o Núcleo Estratégico e o Núcleo de Atividades Exclusivas</i> .....	65
3.4.3 <i>O “Núcleo de Serviços Não-Exclusivos” e as Organizações Sociais</i>	68
3.4.4 <i>A concepção sistêmica da “Reforma”</i> .....	70
3.4.5 <i>O papel do Estado e as formas de propriedade</i> .....	73
<b>4. AGENCIFICAÇÃO, PUBLICIZAÇÃO, CONTRATUALIZAÇÃO E</b>	
<b>CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DA REFORMA DO APARELHO DO</b>	
<b>ESTADO.....</b>	<b>85</b>
4.1 A GÊNCIAS EXECUTIVAS NO PLANO DIRETOR DA RAP .....	86
4.1.1 <i>Agências Executivas: a experiência britânica</i> .....	91
4.2 A GÊNCIAS REGULADORAS.....	97
4.3 AGENCIFICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA.....	100
4.4 ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: OBJETIVOS E ESTRATÉGIA PARA SUA IMPLANTAÇÃO....	103

4.4.1	A “Publicização“ na experiência britânica .....	110
4.4.2	Serviços Públicos e organizações sociais .....	114
4.4.3	Organizações Sociais e Administração Indireta: limites constitucionais.....	122
4.5	TERMOS DE PARCERIA E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO	128
4.6	CONTRATUALIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO PROCESSO DE “AGENCIIFICAÇÃO” E “PUBLICIZAÇÃO” .....	136
4.7	CONTRATOS DE GESTÃO NA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO .....	141
4.8	EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NOS PROCESSOS DE “AGENCIIFICAÇÃO” E “PUBLICIZAÇÃO” .....	150
4.9	A CONCENTRAÇÃO E A DESCENTRALIZAÇÃO DE ATIVIDADES NO ÂMBITO DA RAP159	
<b>5.</b>	<b>A “REFORMA ADMINISTRATIVA” APROVADA E SUAS IMPLICAÇÕES</b>	<b>164</b>
5.1	EFEITOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 .....	165
5.2	A REGULAMENTAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98 .....	172
5.2.1	Conteúdo das proposições em fase de apreciação e já aprovadas 174	
5.2.2	Projetos ainda não encaminhados ao Congresso Nacional.....	180
5.2.3	Limites a serem observados na regulamentação do art. 26 da EC nº 19/98	182
5.3	IMPACTOS DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO .....	187
<b>6.</b>	<b>A VERDADEIRA REFORMA: A PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>190</b>
6.1	ESTRUTURAÇÃO DE CARREIRAS .....	202
6.2	INGRESSO E DESENVOLVIMENTO .....	207
6.3	O PERFIL DO NOVO PROFISSIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO .....	213
6.4	PROFISSIONALIZAÇÃO DOS COMISSONAMENTOS .....	222
6.5	ESTRUTURA REMUNERATÓRIA .....	227
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>234</b>

Tabela 4 - Execução Orçamentária 1999 – Atividades Seleccionadas – Em R\$ milhões ....	64
Figura 1 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração .....	66
Figura 2 - Instituições resultantes da reforma do Estado .....	70
Tabela 5 - Padrões de Administração Pública e Sujeição ao Sistema Normativo.....	78
Tabela 6 - Dispensa de Licitação - limites previstos na legislação (maio de 1998).....	90
Tabela 7 - Despesa da União com Pessoal e Encargos - janeiro a junho de 1999 - Situação atual e Resultante da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	178
Tabela 8 - Evolução do Quantitativo de Aposentadorias Cíveis da União 1995-1998...	191
Tabela 9 - Ingressos no Serviço Público Federal por Nível de Escolaridade - Por Concurso Público – 1995-1998 .....	191
Tabela 10 -Delimitação da Área de Atuação do Estado.....	196
Tabela 11 - Relação entre Despesas de Aposentados e Pensionistas e o Total da Folha de Pessoal dos Estados - 1997.....	230

## GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1 - Gastos Totais do Governo - OCDE - como percentual nominal do PIB .....	33
Tabela 2 - Participação do Emprego Público no Total de Empregos - OCDE.....	33
Tabela 3 - Servidores Públicos como % do emprego público.....	34

## 1. Introdução

Desde 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, vem se desenvolvendo, em nosso país, um debate da mais alta relevância, relativo à “Reforma do Aparelho do Estado”, e que terá profundas repercussões sobre as formas de organização adotadas pelo Estado para atender aos seus fins.

Esse debate se insere num tema mais amplo, que é a própria reforma do Estado, do qual fazem parte as mudanças na ordem econômica, nos direitos sociais, nos sistemas político, judiciário e tributário, mas adquire uma visibilidade maior em virtude dos seus imediatos efeitos sobre a vida daqueles que mantêm relações diretas com o aparelho estatal, quer na condição de cidadãos-usuários, quer na condição de servidores ou agentes públicos.

A *reforma do aparelho do Estado*, como tem sido designada, toma como base as premissas identificadas pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, documento aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado que apresenta um diagnóstico da “crise do Estado” e da Administração Pública Federal, define objetivos e formula diretrizes para as intervenções do Governo Fernando Henrique Cardoso no sentido de promover uma reforma da administração pública. Pretende tal documento, simultaneamente, “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” e preparar a administração pública brasileira para “a magnitude e os desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica”.

O projeto reformista, assim definido, insere-se na perspectiva maior da globalização, especialmente porque adota as concepções neoliberais. Inequivocamente, o resultado do processo é um Estado reduzido, limitado, despido de capacidade operativa e subordinado ao interesse privado ainda mais do que já é atualmente.

O neoliberalismo opta pelo “Estado Mínimo” em oposição a um Estado grande e forte que supostamente existiria no Brasil. Todavia, a verdade é que, no Brasil e na maior parte dos países do Terceiro Mundo, o Estado é simultaneamente grande e fraco, incapaz de implementar as políticas públicas, permeado pela corrupção e pela ineficiência. A hiperconcentração de poderes, a superposição de estruturas e ações, a burocratização desmedida, a prática do empreguismo, a multiplicação dos cargos de confiança e o excessivo controle político caracterizam-no perante os olhos da sociedade como um *leviatã*. Essa “grandeza” desaparece quando deixa de estender sua ação a áreas geográficas e setores sociais excluídos,

enquanto privilegia o atendimento das demandas orientadas de cima para baixo, mostrando sua fraqueza por meio de sua ineficiência, por sua ausência na prestação de serviços públicos ou por sua apropriação pelo poder do grande capital.

O desenvolvimento exigido pela sociedade brasileira, no entanto, requer um Estado forte, capaz de assumir seu papel em um projeto nacional de desenvolvimento e, por esta razão, de um Estado que seja democrático e socialmente controlado.

Um desafio fundamental para qualquer governo, nos dias de hoje, é o de realizar uma reforma do Estado que, introduzindo um novo modelo de gestão, crie condições para a implementação de um novo tipo de desenvolvimento econômico-social, fundado nos valores da democracia. Ao atraso e autoritarismo do Estado brasileiro, opõe-se um novo modelo de gestão, que modernize o Estado tendo como pressuposto a sua democratização.

Uma reforma com essa concepção parte de premissas totalmente diversas daquelas adotadas sob a perspectiva neoliberal. Requer uma administração pública estruturada e organizada de maneira proporcional ao que a sociedade espera do Estado brasileiro. Ao contrário de fragilizar o Estado de Direito, subordinando o servidor público a normas e regras típicas do regime privado, onde manda quem pode e obedece quem tem juízo, requer que se dê ao servidor condições para o pleno exercício de seu cargo e de sua cidadania, como agente que é do desenvolvimento nacional, do aprofundamento da cidadania, da redução das desigualdades sociais e da descentralização.

No momento atual, passam por uma fase de questionamento as diversas premissas que dirigem a organização administrativa estatal em nosso país, materializadas na busca de novos formatos institucionais que possam “contornar” os limites vinculados à essência daquele regime, sob a justificativa do “enrigecimento” e do esgotamento do modelo burocrático de administração.

Constata-se no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, assim como nas empresas estatais, o questionamento de princípios como o da obrigatória adoção de um regime jurídico único de natureza implicitamente estatutária para os servidores públicos civis, de normas gerais de licitação para a administração direta e indireta, da ampla sujeição da administração aos princípios da legalidade e impessoalidade e do concurso público como forma exclusiva de ingresso nos quadros de pessoal da administração pública, e aos limites impostos pela Constituição à execução orçamentária.

Desse questionamento, quando não são adotadas medidas mais radicais, como a privatização das instituições públicas, tem decorrido a busca de meios para assegurar competitividade na gestão estatal, por meio da crescente sujeição das entidades da administração indireta ao regime de direito privado e, notadamente, pelo uso de mecanismos como o *contrato de gestão*, ampliando a sua autonomia

administrativa e financeira. No âmbito das “agências executivas”, “organizações sociais” e empresas estatais, a busca frenética por novos mecanismos que permitam libertá-las do “jugo” do princípio da impessoalidade, expresso na sujeição às regras gerais de licitação e concurso público, vem orientando as recentes tentativas de mudança.

Trata-se de uma tendência verificada em vários países ao longo dos últimos 15 anos, onde a redução dos quantitativos de servidores públicos e instituições governamentais e dos gastos públicos, e da própria extensão do aparelho estatal, é acompanhada da transferência de responsabilidades antes a cargo das instituições estatais para o setor privado ou, como sugere o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, para *organizações públicas não-estatais*. Por outro lado, vem sendo buscado o fortalecimento de entidades da administração indireta destinadas ao exercício das chamadas *atividades exclusivas de Estado*, a cargo de instituições via de regra estruturadas sob a forma de autarquias.

Esse processo de reordenamento institucional e legal do Estado brasileiro, e em especial do Poder Executivo da União e de sua administração indireta, em parte já materializado em mudanças constitucionais e legais, acarretará ajustes e adequações também em relação à situação dos quadros de pessoal preexistentes, seja no tocante às normas definidoras de suas relações de trabalho, seja em relação à sua política remuneratória, seja em relação ao regime previdenciário decorrente do regime de trabalho adotado.

No entanto, sob o rótulo das reformas “gerenciais”, implementadas sob uma perspectiva neoliberal, semelhante à já tentada sem sucesso na vigência do Decreto-Lei nº 200/67 e cuja implementação requer condições necessárias e suficientes ainda não presentes em nosso sistema administrativo e em nossa cultura política, as preocupações concentram-se na redução do gasto público e o controle do déficit público, sob o argumento da “crise fiscal do Estado”.

E, ao fim e ao cabo, sob a lógica do “ajuste fiscal”, a administração pública vai se descaracterizando. O setor privado passa a assumir funções antes executadas pelo Estado e suas entidades, que são reputadas dogmaticamente como incompetentes e perdulárias, e, mesmo com tais mudanças, de ser menos eficientes do que as empresas privadas, que passam a imitar com vistas a atingir maior “eficiência”.

Todavia, não se pode compactuar com propostas que visem jogar sobre as costas do servidor e da sociedade o ônus da má gestão estatal. A contratualização da administração pública, pedra de toque da chamada “administração gerencial”, pode ser utilizada como mecanismo de planejamento e avaliação de desempenho das organizações públicas, mas apenas naquelas atividades cuja natureza econômica permita que esses instrumentos sejam implementados sem riscos para a efetividade das políticas públicas. O contrato de gestão, assim, não virá em substituição da

relação hierárquica, necessária num ambiente político como é a Administração Pública, nem tampouco servirá de instrumento para que se proceda a uma ampla “feudalização” dos espaços de poder. Para que se evite essa tendência disfuncional, é requisito essencial que a sociedade seja convidada a participar da gestão desses contratos, de modo a assegurar o controle social e externo da gestão estatal e a satisfação dos interesses dos usuários.

Tendo em vista essas condicionantes, o presente estudo visa oferecer no contexto da “Reforma do Aparelho do Estado” uma contribuição para a compreensão dos problemas a serem enfrentados e identificação das alternativas ao seu enfrentamento, especialmente aquelas relacionadas ao atual ordenamento institucional da administração indireta, *vis a vis* a natureza jurídica das entidades estatais, e a inserção dos trabalhadores e da sociedade no processo de discussão e revisão das formas institucionais para a sua organização, determinada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, num momento histórico altamente hostil a essa participação.

Cumpre, então, analisar os instrumentos e as perspectivas da “reforma gerencial”, da “contratualização” e seus instrumentos e colocá-los sob uma perspectiva construtiva e democrática, que permita relativizá-los como meios capazes de produzir aperfeiçoamentos reais, e não como meros meios de sucateamento ou privatização da gestão pública.

Pretendemos, portanto, de maneira exploratória, lançar algumas luzes sobre esta discussão, suas premissas, pressupostos e decorrências. Esperamos que, ao final, o próprio leitor possa chegar a algumas conclusões, ratificando - ou não - os termos da análise rapidamente esboçada nesta introdução.

## 2. Administração Direta e Indireta – conceitos e limitações

### 2.1 Organização Estatal: formas jurídicas e sua aplicabilidade

A organização estatal é, sem dúvida, um dos temas mais complexos da Ciência Administrativa. Quer pela sua extensão, quer pela diferenciação de suas funções e responsabilidades, exige tratamento específico no campo da teoria das organizações. Não se pode pensar na organização estatal como uma organização em sentido lato, mas como uma espécie diferenciada, resultante de uma evolução própria, que guarda relações também com os campos político e jurídico.

Isso porque o Estado, ao estruturar-se, o faz com o fito de exercer atividades jurídicas, administrativas e sociais, aplicando a lei, exercendo sua soberania, administrando meios para atingir fins legalmente pré-determinados e prestando serviços públicos. *Administração Pública*, assim, assume um sentido subjetivo, formal ou orgânico, que compreende as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer as suas funções, e um sentido objetivo, material e funcional, que compreende a natureza da atividade exercida pela sua forma organizacional (PIETRO, 1997a:49)

O ordenamento jurídico-constitucional pátrio, partindo da evolução doutrinária e legislativa infraconstitucional, classifica a Administração Pública em administração direta e indireta, ou ainda em administração direta, indireta e fundacional.

Para atingir seus fins, Administração Pública opera por meios diretos e indiretos. Por meio diretos quando exerce, *diretamente*, as suas competências e *indiretamente* quando, para tanto, constitui pessoas jurídicas independentes, vinculadas ao Estado e dotadas de parcela de suas prerrogativas. A administração, ao operar pela via indireta, pode constituir pessoas jurídicas de direito público ou privado.

O surgimento da administração indireta está historicamente vinculado ao princípio da especialização e à noção de descentralização administrativa, que se opera quando as competências são transferidas de uma para outra pessoa jurídica, ou seja, do seio da Administração Direta para entidades com personalidade jurídica própria, a ela vinculadas, geralmente com o propósito de conferir a essa entidade

condições de atuação que lhes permitam atuar com mais agilidade e obter melhores resultados. Sobre o processo de *descentralização* na prestação dos serviços públicos ressalta DIÓGENES GASPARINI (1995:221-222):

*“Diz-se que a prestação ou a execução dos serviços públicos é centralizada quando a atividade, sobre integrar o aparelho administrativo do Estado, é realizada por meio dos órgãos que o compõem, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade. O serviço vai da Administração Pública, que o executa e explora, ao administrado, seu beneficiário último, sem passar por interposta pessoa. (...) Nessa modalidade de execução a Administração Pública é, a um só tempo, a titular e a executora do serviço público. Este, em tal hipótese, permanece integrado em sua estrutura. É o que comumente se chama de administração direta. (...)*

*Fala-se que a prestação dos serviços públicos é descentralizada na medida em que a atividade administrativa (titularidade e execução), ou a sua mera execução é atribuída a uma outra entidade, distinta da Administração Pública, para que a realize. (...) É a administração indireta.”*

Nas palavras de PIETRO (1992:259) há descentralização “quando o poder público destaca - um serviço público que lhe é próprio - para transferi-lo (...) a outra entidade, com personalidade jurídica própria”.

Fala-se aqui de devolução de poderes tal como existente no direito português, processo técnico de descongestão das atividades do governo: a lei devolve poderes que, em princípio, seriam do Estado, a pessoas coletivas que os exerçam através dos órgãos próprios, sobre os quais apenas estabelecerá uma ação tutelar, tendente à coordenação desses institutos com as outras atividades públicas (CAETANO, 1991).

Esses poderes, porém, são limitados. Na descentralização administrativa as entidades que atuam em nome do Estado não criam Direito, apenas agem segundo a lei que lhes outorgou tais poderes, para o desempenho de funções administrativas. Sujeitam-se, ademais, à tutela administrativa, tanto sob o aspecto formal como em relação ao mérito (BANDEIRA DE MELLO, 1968:49).

A *descentralização administrativa* ocorre, assim, para dar aos órgãos e entidades criados pelo Estado, dotados de atribuições específicas, a correspondente capacidade de auto-administração necessária ao seu exercício. Não se confere a essas entidades, portanto, *autonomia*, em sentido amplo, mas mera capacidade de auto-administração, posto que permanecem sujeitas às normas e leis emanadas do órgão que as instituiu.

Além dessas hipóteses, admite-se também a *descentralização por colaboração*, assim definida pela Doutrina:

*“Descentralização por colaboração é a que se verifica quando, por meio de contrato ou ato administrativo unilateral, se transfere a execução de*

*determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço.”<sup>1</sup>*

A definição comporta, portanto, a preexistência, ou a existência autônoma, de uma entidade privada que passa a executar serviço público por meio de contrato com o Poder Público, ou mediante permissão outorgada unilateralmente. Essa entidade privada é criada por particulares - e não pela Lei - mas o serviço executado permanece sob a tutela do Poder Público. Trata-se de situação análoga à que ocorre quando o Poder Público transfere a execução ou exploração de serviços mediante concessão ou permissão, casos em que o Poder Público atribui ao ente descentralizado, que atua sem as amarras do regime público, a execução do serviço público descentralizado mediante contrato ou ato administrativo unilateral, por meio do qual impõe à entidade concessionária ou permissionária regras de direito público destinadas a assegurar a continuidade, a igualdade dos usuários e a mutabilidade do serviço concedido. O capital da concessionária ou permissionária de serviço público é privado, cabendo a esse capital arcar com os riscos do empreendimento e os lucros dele advindos. Além disso, alerta PIETRO (1997b:119-120):

*“A concessão de serviço público, pela sua própria natureza, especialmente pela sua forma de remuneração, não se presta a qualquer tipo de serviço público; ela só se presta àqueles que sejam passíveis de exploração comercial. Os serviços públicos de saúde, de educação, aquilo que é chamado de serviços sociais do Estado, na minha maneira de ver, não se prestam à concessão de serviço público. Justamente, por serem serviços gratuitos, o Estado é que tem que manter inteiramente a execução desses serviços. Não haveria como fazer a concessão, e o concessionário assegurar a sua remuneração pela exploração comercial do serviço; quer dizer, não é um tipo de serviço passível de exploração comercial.”*

As entidades da administração indireta, criadas através de lei específica, servem ao Estado em seu processo de descentralização por serviços, técnica ou funcional, que, segundo o magistério de DI PIETRO (1997a: 35), envolve:

*1. reconhecimento de personalidade jurídica ao ente descentralizado;*

*existência de órgãos próprios, com capacidade de auto-administração exercida com certa independência em relação ao poder central;*

*patrimônio próprio, necessário à consecução de seus fins;*

*capacidade específica, ou seja, limitada à execução do serviço público determinado que lhe foi transferido, o que implica sujeição ao princípio da especialização, que impede o ente descentralizado de desviar-se dos fins que justificaram sua criação;*

*sujeição a controle ou tutela, exercido nos limites da lei, pelo ente instituidor; esse controle tem que ser limitado pela lei precisamente para assegurar certa margem de independência ao ente descentralizado, sem o que não se justificaria sua instituição.”*

Segundo essa Autora a instituição de entidades descentralizadas prende-se a razões de ordem **técnico-administrativa**, derivando do acréscimo de encargos assumidos pelo Estado prestador de serviços: o elevado número e complexidade de atividades impede que sejam executadas a contento se mantidas nas mãos de uma

única pessoa jurídica. Conclui que a descentralização, “além de aliviar o órgão central de certo número de atividades, ainda traz o benefício da especialização; com a criação da entidade, formar-se-á (ou deveria formar-se) um corpo técnico, especializado na execução do serviço que lhe foi confiado” (PIETRO, 1997a:299-300).

Da mesma forma, as entidades por elas constituídas ou controladas são qualificadas como pessoas administrativas em função de sua característica dominante, qual seja, a gestão de recursos públicos e a finalidade orientada para a satisfação do interesse público, através desses recursos.

Nesse sentido, refere-se o texto constitucional, conforme o magistério de HELY LOPES MEIRELLES, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, DIÓGENES GASPARIINI e JOSÉ CRETELLA JUNIOR, dentre outros, a tipos jurídicos preexistentes, consolidados na prática administrativa e que foram objetivados em nível constitucional com o fito de, precipuamente, alcançar todas as possibilidades e evitar que, por meio da simples “**conceituação**” de novas figuras jurídicas, viesse a Administração a **esquivar-se** das regras e princípios definidos como orientadores da conduta dos agentes políticos e servidores.

Quis o Constituinte ser exaustivo, redundante até, para que nenhuma dúvida houvesse quanto à completa sujeição dos entes instituídos ou mantidos pelo Poder Público aos limites e regras estabelecidos pela Constituição e ao regime jurídico administrativo dela decorrente, em decorrência dos princípios da igualdade, da impessoalidade, da legalidade, da moralidade e da publicidade. Acerca das condições históricas e administrativas que levaram a tal decisão, recorde-se o lúcido magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao abordar a natureza essencial das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública, e os desvios por elas praticados, antes da Carta de 1988, sob a justificativa de que, em vista do regime privado, não se sujeitavam às normas administrativas:

*“Como os objetivos estatais são profundamente distintos dos escopos privados, próprios dos particulares, já que almejam o bem-estar coletivo e não o proveito individual, singular (que é perseguido pelos particulares), compreende-se que exista um abismo profundo entre as entidades que o Estado criou para secundá-lo e as demais pessoas de direito privado, das quais se tomou por empréstimo a forma jurídica. Assim, o regime que a estas últimas naturalmente corresponde, ao ser transposto para empresas públicas e sociedades de economia mista tem que sofrer - também naturalmente - significativas adaptações, em atenção a suas peculiaridades.*

*Se assim não fosse, e se as estatais desfrutassem da mesma liberdade que assiste ao comum das empresas privadas, haveria comprometimento de seus objetivos e funções essenciais, instaurando-se, ademais, sério risco para a lisura e o manejo de recursos hauridos total ou parcialmente nos cofres públicos. Além disso, sempre que o Poder Público atuasse por via destes sujeitos, estariam sendo postas em cheque as garantias dos administrados, descendentes da própria índole do Estado de Direito ou das disposições constitucionais que o explicitam. Com efeito, o regime de direito privado, **sic et simpliciter**, evidentemente, não impõe o conjunto de restrições instauradas precisamente em atenção aos interesses aludidos.*

*45. Em despeito dessas obviedades, durante largo tempo pretendeu-se que, ressalvadas taxativas disposições legais que lhes impusessem contenções explícitas, estariam em tudo o mais parificadas à generalidade das pessoas de direito privado. Calçadas nesta tese*

<sup>1</sup> PIETRO, Maria Sylvia Di. *in* Parcerias na Administração Pública, São Paulo: Atlas, 1997, p. 35.

*errônea, sociedades de economia mista e empresas públicas declaravam-se, com o beneplácito da doutrina e da jurisprudência (salvo vozes combativas, mas isoladas), livres do dever de licitar, razão porque os contratos para obras públicas mais vultosas eram travados ao sabor dos dirigentes de tais empresas ou mediante arremedos de licitação; recursos destas entidades passaram a ser utilizados como válvula para acobertar dispêndios que a Administração Central não tinha como legalmente efetuar, ou mesmo para custear a ostensiva propaganda governamental, mediante contratos publicitários de grande expressão econômica; a admissão de pessoal, e com salários muito superiores aos vigentes no setor público, efetuava-se com ampla liberdade, sem concursos, transformando-as em 'cabides de emprego' para apaniguados (...)' (BANDEIRA DE MELLO, 1994:90-91).*

Quanto às fundações públicas, esclarece Maria Sylvia Zanella Di PIETRO (1997a: 306)

*"Houve certa insistência do constituinte em mencionar 'a administração indireta, inclusive as fundações', como se essas não fizessem parte daquela; isto se deu ou porque se conviveu, desde a entrada em vigor do Decreto-lei n.º 200/67 com um sistema em que as fundações não integrava a administração indireta, desconhecendo, o constituinte, a Lei n.º 7.596, que mudou essa sistemática; ou porque se quis deixar estreme de dúvida a aplicação de certas normas constitucionais a esse tipo de entidade, precisamente pelo fato de anteriormente ela ter sido excluída; ou porque é o tipo de entidade que mais tem provocado controvérsias quanto à sua natureza jurídica."*

Com efeito, para impedir que tal quadro se repetisse ou permanecesse, são inúmeras as disposições constitucionais que vieram impor limites para a gestão das instituições públicas e obrigações e deveres para os agentes públicos, dentre os quais desde logo podemos enumerar, a par dos citados art. 22, XXVII e 37, "caput" e inciso XXI, o art. 49, inciso X, o art. 70 e os art. 14, 34, 37, 71, 74, 165 e 169 da Carta Magna, referindo-se diretamente à administração direta e indireta, inclusive fundacional, e às sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Este extenso rol de dispositivos constitucionais somente terá a sua efetividade resguardada se considerada válida a conceituação e tipificação das entidades administrativas considerada pelo Constituinte Originário. A concepção de que integram o aparelho do Estado - *a administração direta e indireta* - as instituições criadas e mantidas para a satisfação de fins públicos exige o respeito à caracterização das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Criadas, instituídas, mantidas pelo Poder Público, ou por recursos públicos, são entidades públicas, ainda quando regidas em parte ou principalmente pelo direito privado, e integram a administração pública para os efeitos dos dispositivos supracitados.

São estes, basicamente, os conceitos de que apropriou-se o Constituinte ao inserir, no texto da Constituição Federal, a figura das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, espécies que interessam, objetivamente, a este estudo. A estas entidades - na forma então admitida pelo direito positivo e pela prática administrativa - é que se dirigem as prescrições constitucionais que delimitam, hoje, o campo de atuação dos agentes políticos e dos administradores públicos, especialmente quando se trata de promover a revisão das

formas jurídicas implementadas, em cada caso. E são estas, efetivamente, as alternativas admitidas pelo sistema constitucional e administrativo brasileiro.

## 2.2 Administração Direta e Indireta - Antecedentes

No Brasil, a descentralização administrativa, por serviços, funcional ou técnica, está intimamente relacionada com a utilização do conceito de "autarquia". A criação de entidades voltadas ao exercício de atividades públicas ou empresariais assumidas pelo Estado remonta ao século passado, tendo como primeiro exemplo histórico a criação da Caixa Econômica, em 1861, cuja natureza jurídica, no entanto, não é facilmente identificável<sup>2</sup>. Em nível internacional, no entanto, desde fins do século passado já vinha a doutrina administrativista italiana descrevendo a existência de entes estatais descentralizadas, denominadas autarquias ou "entes autônomos".

Esse termo foi adotado, no Direito Administrativo brasileiro, para designar as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, e surge pela primeira vez na legislação brasileira em 1943, utilizado para definir "o serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida por lei" (PIETRO, 1997a:314). Envolvia, assim, tanto as chamadas "autarquias geográficas ou territoriais", destinadas ao exercício de múltiplas funções num determinado território, quanto as autarquias de serviço ou institucionais, destinadas a exercer parcelas determinadas da competência estatal.

A evolução legislativa brasileira, contudo, a exemplo de outros países, acrescentou novas formas jurídicas ao processo de descentralização, inserindo entes privados aos quais foi transferida a titularidade e a execução de serviços públicos, mas com privilégios e prerrogativas diferenciadas.

A partir da década de 1930, tem início uma fase decisiva para a configuração atual do Estado brasileiro. Segundo MARCELINO, é a partir dessa fase que ele passa a se estruturar, notadamente na esfera do governo federal, mediante a criação de várias autarquias, sociedades de economia mista, fundações e empresas públicas voltadas à prestação de serviços ou exploração de atividades econômicas, tais como a Companhia Vale do Rio Doce e Petrobrás, sucedendo, em certos, casos, órgãos da administração direta como o Conselho Nacional do Petróleo e a Comissão Nacional do Vale do Rio Doce (MARCELINO, 1988:37-38). Mais significativa é a existência do Banco do Brasil S.A., criado originalmente em 1808 e novamente em 1833.

<sup>2</sup> As caixas econômicas foram configuradas, sucessivamente, como autarquias e empresas públicas, embora sua finalidade tenha sido, sempre, a exploração de atividade econômico-financeira.

Progressivamente, ao longo deste século, somaram-se centenas de outras instituições<sup>3</sup>, tornando a separação entre administração direta e indireta a partir da *personificação* de parcelas da competência estatal fato comum em nossa organização administrativa, notadamente a partir da década de 1950. Mas essa tendência veio a tomar maior corpo a partir da edição do Decreto-Lei nº 200/67.

Para que este setor descentralizado paraestatal se organizasse, tornou-se necessário desenvolver e observar conceitos para classificar as entidades em função de suas atividades específicas ou principais. A evolução legislativa - ao cabo das diversas tentativas de reforma administrativa buscadas a partir da década de 1930 em nosso país - produziu, apenas ao final da década de 1960, um instrumento que servisse a essa necessidade, cumprindo o papel de uma lei orgânica da administração pública: o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Essa norma, editada em contexto autoritário, fixou critérios mínimos que, todavia, não foram necessariamente seguidos pelos administradores públicos, produzindo-se, em conseqüências, gravíssimas distorções.

Esse instrumento, que constituiu-se numa tentativa de introduzir uma Lei Orgânica da administração pública, conceituou a forma “**autarquia**” como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprio para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram, para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (art. 5º, I).

Já a “**empresa pública**” deveria ser restrita às entidades dotadas de “personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União<sup>4</sup>, criada por lei para a exploração econômica que o governo seja levado a exercer por força da contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito” (art. 5º, II). No que se referia às “**sociedades de economia mista**”, o Decreto-Lei as conceituava como entidades dotadas de “personalidade jurídica de direito privado, criada por lei, para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem, em sua maioria, à União ou a entidade da administração indireta” (art. 5º, III)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Segundo MARCELINO (1987:15), já na década de 1950 havia cerca de 80 entidades da administração indireta, apenas no governo federal.

<sup>4</sup> Segundo o art. 5º do Decreto-Lei nº 900/69, seria admitida também, no capital de empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, além da União (ou, no caso das demais esferas, o Estado ou Município) bem como de entidades da Administração Indireta da União, dos Estados, DF e Municípios, desde que a maioria do capital votante permanecesse sob controle da Administração Direta.

<sup>5</sup> A Lei nº 6.404/76, que dispõe sobre as sociedades por ações, tratou das sociedades de economia mista em seu art. 235 e seguintes, prevendo, além da natureza mercantil dessas instituições, que a elas caberia “explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição”, vedando expressamente, no art. 242, a sua sujeição a processo de falência.

Posteriormente, além das empresas públicas e sociedades de economia mista, a administração indireta passou a incorporar, ao lado da autarquia, a figura das fundações, até então não integrantes da Administração, em face da Lei nº 7.596/87, classificando-se como tal a entidade dotada de “personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes” (art. 5º, IV do DL nº 200/67, com a redação dada pela Lei nº 7.596/87).

Evidenciava-se, de pronto, o caráter orgânico do Decreto-Lei nº 200/67, que vinha instituir critérios gerais que impedissem, por exemplo, a proliferação de situações como a do Decreto nº 60.224/67, editado nove dias antes da sua entrada em vigor, e que classificava a **Embratur**, empresa pública, como detentora de **personalidade jurídica de direito público**, idiosincrasia resolvida apenas em 1990 quando esta entidade passou a ser efetivamente classificada como **autarquia**.

Prevía ainda o DL nº 200/67 regras de ajuste, determinando, no seu art. 170, que as entidades existentes deveriam ser enquadradas nas categorias por ele definidas, de modo a evitar-se, a partir daí, incoerência entre forma jurídica e funções exercidas pelas pessoas descentralizadas. E, ainda que tais conceitos somente tivessem obediência obrigatória para a Administração Federal, acabaram por ser, na prática incorporados ao ordenamento jurídico de grande parte dos entes federativos.

A conceituação adotada pelo Decreto-Lei nº 200/67, embora tenha tido o mérito de *uniformizar* a conceituação adotada na legislação ordinária, separando as pessoas, nitidamente, em razão das espécies jurídicas de que se revestissem, é objeto de profundos questionamentos por parte de juristas como Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello, José Cretella Junior e Hely Lopes Meirelles, quer por sua incorreção técnica quer pela sua insuficiente abrangência.

Segundo PIETRO (1997a:303), a própria conceituação adotada pelo Decreto-Lei nº 200 se caracterizava pela deficiência técnica, uma vez que considerou integrantes da administração indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mista, as que exercem ou exploram atividade econômica. Para esta autora, no entanto, as entidades que exercem atividade dessa natureza não poderiam ser consideradas como extensões descentralizadas do Estado, pois não exercem **serviço público típico**, mas atividade privada a título de intervenção no domínio econômico; não seriam, portanto, extensões *descentralizadas* do poder estatal, já que excentes de funções não delegadas pelo Estado, mas próprias do setor privado, exploradas pelo Estado a título de intervenção direta no domínio econômico. Ao mesmo tempo, deixou de considerar as concessionárias e permissionárias de serviços públicos,

estas inequivocamente exercentes de atividades estatais descentralizadas<sup>6</sup>. E mesmo a forma autárquica foi mal empregada, classificando-se como tais, impropriamente, instituições que, como as universidades federais, tinham congêneres classificadas também como fundações.

Desde então, a separação entre administração direta e indireta a partir da *personificação* de parcelas da competência estatal tornou-se comum em nossa organização administrativa, mas a opção pela instituição de tais entidades veio a tomar maior corpo ao final dos anos sessenta, quando o setor empresarial estatal apresenta um processo de grande expansão.

As diretrizes do DL nº 200/67 não foram, contudo, capazes de se sustentar a médio prazo.

Desde logo, as fundações, como entidades de direito privado, foram equiparadas às empresas públicas e estiveram livres de determinados controles e normas, especialmente no tocante à gestão de pessoal. Em vista destas *vantagens comparativas* as fundações passaram a se multiplicar, assumindo funções que seriam típicas de autarquias e mesmo da administração direta.

Ocorreu, então, uma progressiva dissociação entre os conceitos propostos pelo Decreto-Lei nº 200/67, e as formas jurídicas adotadas pela Administração, nas três esferas de governo, para atender às necessidades do Estado. Entidades diversas organizaram-se sob a forma fundacional sem que se destinassem à gestão de um patrimônio, ou sob a forma empresarial sem que se destinassem, efetivamente, à exploração de atividade econômica ou à prestação de serviço público de natureza comercial ou industrial.

A proliferação de entidades de natureza autárquica, fundacional ou empresarial serviu, dentre outras facilidades, à livre contratação de pessoal para a alta administração, sem concurso e sem critérios transparentes, sob a justificativa de que era necessário conceder liberdade gerencial, *emancipando* a administração indireta da direta e instituindo o “espírito gerencial privado” na administração do setor paraestatal, à medida de que o novo modelo permitiria maior agilidade e presteza ao atendimento das demandas e pressões do *estado desenvolvimentista* (MARCELINO, 1987:16).

Esse diferencial passou a ser associado à apropriação patrimonialista e fisiológica destas entidades. Voltadas ora à prestação de serviços públicos típicos, ora à satisfação de necessidades da própria Administração Pública, adotaram essas

<sup>6</sup> Segundo a Autora, esta incoerência somente se supera mediante a interpretação de que o termo “atividade econômica” previsto no art. 5º do Decreto-Lei nº 200/67 tem conotação ampla, abrangendo a atividade de natureza privada (intervenção direta no domínio econômico) como também a de natureza pública, que se caracteriza pela atuação do Estado na prestação de serviços públicos, inclusive de natureza comercial ou industrial.

formas jurídicas principalmente em função das vantagens que lhe eram então inerentes, em especial a não sujeição a regras relativas ao provimento de cargos públicos e seus planos de classificação e remuneração, ao regime licitatório e às limitações orçamentárias. Seus processos de gestão passaram a se dar à revelia do interesse público que orientou a sua criação, produzindo, em muitos casos, crescente ineficiência e elevado grau de desvio de finalidade, vindo tais entidades a cumprir finalidades políticas ou clientelistas totalmente dissociadas de seus objetivos.

Com vistas à superação desse “caos”, paulatinamente as fundações, originalmente de direito privado, passaram a se confundir com as entidades autárquicas, de direito público. Ambas as entidades teriam, como ponto comum, a autonomia administrativa e a receita própria, além de recursos públicos como fontes de custeio.

A inclusão das fundações na administração indireta, a partir de 1987, e a sua aproximação, pela via legal, à forma autárquica, condicionaram a atuação dos constituintes, que adotaram, no texto constitucional, a regra da completa *paridade* entre autarquias e fundações, sujeitando-as todas às regras do regime estatutário, estabilidade, etc. Com a Constituição de 1988, as fundações passaram a confundir-se inteiramente com as autarquias, ao ponto de haver o Supremo Tribunal Federal adotado entendimento segundo o qual as fundações de Direito Público são espécie do gênero autarquia, como esclarece o Acórdão do STF no Recurso Extraordinário nº 127.489-DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa:

*EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO. EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. CONDENAÇÃO. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DAS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO.*

*CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ART. 109, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

*1. A Fundação Universidade do Rio de Janeiro tem natureza de fundação pública, pois assume a gestão de serviço estatal, sendo entidade mantida por recursos orçamentários sob a direção do Poder Público, e, portanto, integrante da Administração Indireta.*

*2. Conflito de competência entre a Justiça Comum e a Justiça Federal. Art. 109, I da Constituição Federal. Compete à Justiça Federal processar e julgar ação em que figure como parte fundação instituída pelo Poder Público Federal, uma vez que o tratamento dado às fundações federais é o mesmo deferido às autarquias.*

*2.1. Embora o art. 109, I da Constituição Federal não se refira expressamente às fundações, o entendimento desta Corte é no sentido de que a finalidade, a origem dos recursos e o regime administrativo de tutela absoluta a que, por lei, está sujeita a entidade, fazem dela espécie do gênero autarquia e, por isso, são jurisdicionadas à Justiça Federal, se instituídas pelo Governo Federal.*

*Recurso extraordinário conhecido e provido.” (DJ 06.03.98 P. 16 - Segunda Turma)*

Afastou-se, assim, totalmente, a caracterização da fundação como instituição de direito privado, dissociando-se das regras aplicáveis às empresas estatais, que permaneceram - embora sujeitas à exigência de concurso público - sujeitas ao regime

trabalhista no que diz respeito à gestão de pessoal e dotadas, em tese, de maior liberdade para a concessão de vantagens e fixação de salários por meio de negociação coletiva.

O processo de crescimento da administração indireta, notadamente do seu setor empresarial, atingiu seu clímax na década de 1970, quando entrou na ordem do dia o debate sobre a revisão do papel do Estado, especialmente no que se refere à atividade econômica substitutiva ao setor privado.

O crescimento do número de entidades estatais autonomizadas na Administração Indireta<sup>7</sup> foi acompanhado por uma crescente obsolescência e atraso relativo da Administração Direta. Segundo MARTINS, a racionalidade pretendida pela centralização normativa foi prejudicada pela concentração de poder, alimentada pelo *ethos* autoritário, ao passo que as ações de descentralização foram desviadas de sua intenção original, especialmente a de introduzir espírito gerencial privado na administração paraestatal (MARTINS, 1985:81). O mesmo autor, ao analisar o relacionamento entre a Administração direta e suas entidades supervisionadas, conclui que

*“...parece confirmar-se nossa proposição inicial de que o Estado se apresenta como um universo em expansão: as partes que o integram passam a ter existência própria e se apresentam mais como confederadas em torno do conceito de Estado do que têm sua existência definida pela sua subordinação ao órgãos que as organizem em sistema.*

*Essa “feudalização” do Estado é acelerada, por paradoxal que isso possa parecer, justamente pela introdução, como prática administrativa, do instrumento moderno por excelência que é a empresa. Do ponto de vista sociológico, isso sugere a emergência, junto ao Estado burocrático, de um estado empresarial, ou a transformação do primeiro no segundo.” (MARTINS, 1985:81)*

No tocante às empresas estatais, é importante ressaltar a forma como a administração direta, passou, em face do Decreto-Lei nº 200/67, e especialmente ao longo do período a partir de 1985, a se relacionar com tais entidades, em face das distorções provocadas pela gestão excessivamente autônoma. Segundo MARTINS, as empresas estatais desenvolveram um forte *esprit de corps*, baseado na percepção de que mereciam tratamento diferenciado da administração direta, seja para estabelecerem seus próprios objetivos a longo prazo, seja para preservarem seus privilégios corporativos (MARTINS, 1995:21).

No caso da União, em resposta a essa autonomia, o Executivo buscou limitar as tendências emancipadoras existentes, primeiramente, estabelecendo restrições para a contratação ou reposição de pessoal, de modo que gerou condições para uma

<sup>7</sup> Segundo MARCELINO (1987:18), no auge da expansão, em 1981, havia 530 entidades na administração indireta federal, entre autarquias, fundações e empresas estatais. A partir de 1981, iniciou-se uma tentativa de retomada do controle do Estado sobre as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Em 1986, eram 179 empresas do setor produtivo estatal, além de 140 entidades típicas de governo, 6 entidades previdenciárias, 20 empresas do setor financeiro, 26 concessionárias estaduais de energia e 44 empresas do setor mineral para exploração de direito de lavra mineral, totalizando 415 entidades que, em sua maioria, escapavam ao controle da administração federal.

estabilidade forçada nas estatais (à medida que, uma vez demitido o empregado, não poderia ser facilmente repostos)<sup>8</sup>. Em segundo lugar, passou a utilizar o controle de tarifas e preços de seus serviços e de seus investimentos como instrumento de política econômica, o que produziu condições efetivas para a redução relativa do seu grau de eficiência. Em terceiro lugar, estabeleceu instrumentos de controle das negociações coletivas e acordos firmados entre empresas e seus empregados, a fim de coibir abusos e reduzir despesas de custeio<sup>9</sup>. Finalmente, instituiu o *rateio* político dos cargos de direção destas empresas e seus conselhos de administração, o que gerou um crescente grau de politização na sua gestão.

Tais medidas contribuíram, em vez de impedir que tais empresas se tornassem perdulárias e ineficientes, para que fossem apropriadas por interesses particulares. O uso político dessas instituições tornou-as crescentemente deficitárias, dado que geridas de forma incompatível com a sua natureza empresarial, e defasadas tecnicamente, em face da crescente incapacidade de retenção de seus quadros e atração de novos com a qualificação necessária, decorrente da compressão salarial ocorrida em muitos casos. Por força disso, acirraram-se tensões ainda hoje não solucionadas em consequência da inexistência de instrumentos capazes de assegurar a efetiva supervisão, pela administração direta, dessas empresas, as quais têm contribuído para justificar as medidas adotadas com vistas à privatização do setor empresarial estatal sob a lógica de sua *atávica ineficiência*.

Este diagnóstico é corroborado pelo Governo FHC, uma vez que, de acordo com estudo publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, “o visionário esforço de organização pretendido pelo Decreto-Lei nº 200/67 foi aos poucos desfeito, na medida em que não se efetivou, conjuntamente, um esforço de acompanhamento e avaliação da atuação das instituições descentralizadas”. Em função disso, “muitos abusos foram cometidos, alguns dos quais pelos Ministérios supervisores, que usaram as instituições a eles vinculadas para fugir da rigidez administrativa a que estavam - e à qual permanecem - atrelados”<sup>10</sup>.

Segundo o diagnóstico do extinto MARE, com o decorrer do tempo, “na busca por maior controle e no combate aos abusos cometidos, o Estado voltou a centralizar, no próprio Núcleo Estratégico, uma série de atividades de execução, além

<sup>8</sup> A esse respeito, ver Decretos nº 91.404/85, 92.004/85, 92739/86, 93.601/86, 94.666/87 e 95.682/88, todos eles estabelecendo restrições à autonomia das empresas estatais no que se refere à gestão de pessoal.

<sup>9</sup> Data de 1979 a criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais - SEST, extinta em 1990 e recriada, finalmente, em 1994, com, basicamente, o mesmo papel: controlar os gastos e a gestão das empresas estatais.

<sup>10</sup> Brasil, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. Cadernos Mare da Reforma do Estado nº 9, MARE: Brasília, 1997, 50 p., p.10.

de diminuir, progressivamente, o grau de autonomia das instituições descentralizadas”<sup>11</sup>.

Para melhor compreensão das causas desse processo, esclarece CORREA (1996:5):

“A rigor, os formalismos e normas rígidas emanadas da Constituição de 1988 inscrevem-se em um quadro de resposta da sociedade - em um momento de reconstrução (ainda que precária) da vida democrática no Brasil, aos abusos cometidos no seio da administração pública (mormente durante o regime militar) por uma ‘lógica’ vigente de apropriação privada de recursos públicos e de privilégios estatais.”

Com a transição democrática operada a partir de 1985, começaram a esboçar-se medidas no sentido da revisão dessa situação.

Em primeiro lugar, mediante a busca do fortalecimento da administração direta, por meio da recuperação da capacidade de formulação de políticas e de supervisão ministerial e da redução do número de entidades e do grau de “feudalização” verificado.

O Governo Sarney, porém, não logrou êxitos nessa busca, embora tenha dado início ao processo de sucateamento da administração federal já em 1989 com a chamada “Operação Desmonte”. Com o início do Governo Collor (1990) ganham ênfase a *privatização* e *extinção* de entidades da administração indireta, sem contudo fortalecer-se, por qualquer meio, a administração direta. Para PIQUET CARNEIRO, o Governo Collor encarou a reforma como uma espécie de desmobilização de ativos, materiais e humanos, adotando estratégia autoritária e de confronto com o funcionalismo<sup>12</sup>. A partir daí, adotou-se um processo de combate ao déficit público onde o arrocho salarial e a redução de gastos com o funcionalismo tinham relevância ímpar, sem que houvesse por trás qualquer proposta relativa ao redirecionamento da ação estatal para as áreas em que o seu papel devesse ser fortalecido ou implementado. A própria extinção<sup>13</sup> ou fusão de órgãos e entidades teve também efeito desestruturador, acarretando perda da *memória administrativa*, a dispersão dos bens patrimoniais e o incremento de um processo de desorganização que contribuiu, em muito, para o absurdo crescimento de casos de corrupção no governo, os quais, finalmente, redundaram na renúncia e no *impeachment* presidencial. A desarticulação de setores estratégicos, como os sistemas de planejamento e controle, as assessorias jurídicas e técnicas e a desestruturação dos ministérios contribuiu para reduzir a resistência da *máquina* ao projeto neoliberal de sucateamento do Estado<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Idem, ibidem. p.10.

<sup>12</sup> Apud GUERZONI FILHO (1995:57).

<sup>13</sup> Foram extintas ou tiveram autorizada a sua extinção de 29 empresas estatais e 24 fundações e autarquias.

<sup>14</sup> Cfe. BRASIL, IPEA. *A reforma do Estado: subsídios para um programa de governo*. Subsídios para a Reforma do Estado, 5 vol., vol. 5

Com o Governo FHC, houve um agravamento do quadro, em face da plena adoção das premissas da *Nova Gerência Pública* e, ainda que negada<sup>15</sup>, do ideário neoliberal. Mais do que instrumentos da atuação do Estado, as entidades da administração indireta passaram a ser consideradas *apêndices* dos quais o Estado precisa desfazer-se, em seu processo de encolhimento e reconcentração.

No entanto, em seu programa de governo para primeiro mandato presidencial, Fernando Henrique Cardoso prometia, para a solução da crise brasileira, uma “corajosa reforma administrativa” e a “redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade”. O Programa de Governo apontava a necessidade de o Estado brasileiro, “hoje esclerosado e clientelista” tornar-se ágil e eficiente, mediante a constituição de uma burocracia profissionalizada, “tendo o concurso público como forma de acesso e o mérito e a produtividade como critérios de promoção”.

A reforma do Estado e da administração pública seria “direito do cidadão e condição de governabilidade”. O diagnóstico então realizado pela equipe do candidato identificava a ocorrência de “um processo de crescente esvaziamento da administração direta e descontrole da administração indireta”, agravado pelo achatamento salarial e pelos desestímulos à carreira e ao mérito que “produziram um êxodo dos melhores quadros da administração direta em direção à administração indireta” (CARDOSO, 1994:185-187). Centrava-se, ainda, numa crítica à reforma do Governo Collor, do seu efeito desestruturador sobre a “memória administrativa” e o desmantelamento do sistema de produção de informações para a tomada de decisões governamentais.

Na prática, porém, durante o primeiro mandato a ênfase recaiu sobre a privatização de empresas estatais, especialmente nos setores ferroviário (RFFSA), energia elétrica (Light e empresas controladas pelos Estados), mineração (Cia. Vale do Rio Doce) e telecomunicações (sistema Telebrás), sob o pretexto de demarcar o novo perfil da atuação estatal e reduzir o déficit público. Tais privatizações foram caracterizadas como um gigantesco processo de transferência de ativos, em condições facilitadas para os adquirentes, via de regra associados, sob a forma de consórcios, a empresas estrangeiras, as quais contaram, em muitos casos, com financiamentos públicos e inúmeras vantagens de natureza tributária.

A administração indireta foi submetida ao início de um processo de reestruturação, simultaneamente marcado pela extinção (Fundação Centro Brasileiro

- Desestatização. Brasília : IPEA/ENAP/IBAM, 1995, p. VII.

<sup>15</sup> Nesse sentido é didático o artigo de BRESSER PEREIRA (1999) em que reage com veemência às conclusões ANDREWS & KOUZMIN in “O discurso da Nova Administração Pública” (Lua Nova, nº 45, 1998) segundo as quais a reforma adota as premissas da Teórica da Escolha Pública e do neoliberalismo, mas de forma disfarçada, configurando-se um “conservadorismo disfarçado”. Para BRESSER PEREIRA, é necessário encarar com “boa fé e confiança” o debate por ele introduzido e as propostas de reforma que seriam, na verdade, de cunho social-democrata, afirmando, enfaticamente, a sua postura contrária à Teoria da Escolha Pública, apesar dos indícios em sentido oposto apontados por ANDREWS & KOUZMIN (1998)

para a Infância e Adolescência - FCBIA, Fundação Legião Brasileira de Assistência - LBA, Fundação Roquette Pinto) e fusão de órgãos e entidades (Fundação de Assistência ao Estudante - FAE/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) e pela criação de outras (Instituto Nacional de Desenvolvimento do Esporte - INDESP, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – INEP) tendo em vista ora a redução do aparelho do Estado, a simplificação de estrutura e as premissas da *administração gerencial*. A reestruturação também teve início, em em alguns setores, com a criação de *agências reguladoras*, tais como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional de Petróleo – ANP e Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL), voltadas para o desempenho da função regulatória em áreas de prestação de serviços públicos privatizados.

Já no início do segundo mandato, o processo teve continuidade, com a extinção da Fundação Centro Tecnológico para Informática e a tentativa de extinção do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, ao mesmo tempo que se inicia o processo de privatização das empresas do sistema Eletrobrás e são explicitadas intenções no sentido de privatizar-se a PETROBRÁS, a Empresa de Correios e Telégrafos - ECT e o Banco do Brasil. Dando continuidade ao processo de criação de agências reguladoras, foram encaminhados o Projeto de Lei nº 1.491/99, criando a Agência Nacional de Serviços de Correios, destinada a regular e controlar o sistema nacional de correios, e o Projeto de Lei nº 1.617/99, criando a Agência Nacional de Águas, voltada para a coordenação e apoio do Sistema Nacional de Recursos Hídricos . Outras agências deverão ser criadas no atual período presidencial: já tramita o Projeto de Lei nº 1.615/99 criando a Agência Nacional de Transportes, autarquia especial que irá regular os setores de serviços portuários e de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário, e a medida provisória criando a Agência Nacional de Saúde Suplementar. No primeiro semestre de 2000, devem ser enviados projetos criando a agência de aviação civil e a agência nacional de previdência complementar. Em 7 de dezembro de 1999, foi finalmente promulgada a lei de criação da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN (Lei nº 9.883/99). Diferentemente das demais agências, a ABIN não tem natureza jurídica de autarquia, nem opera na área de regulação, sendo considerada “órgão de assessoramento direto ao Presidente da República”.

Ao mesmo tempo, vêm sendo adotadas medidas com vistas à implantação das Agências Executivas e das Organizações Sociais, como formas institucionais substitutivas de autarquias, fundações e empresas cujas competências atendam aos requisitos fixados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e que se enquadrem nas áreas de atuação delimitadas pelo processo de reforma. Nem mesmo as Forças Armadas estão ao largo do processo, com a reimplantação do regime celetista e a qualificação de *organizações militares prestadoras de serviços* no âmbito do Ministério da Marinha que passaram, a partir da Lei n.º 9.724, de 1º de dezembro de 1998, regulamentada pelo Decreto n.º 3.011, de 30 de março de 1999, a

pautar-se pelas mesmas premissas. Estes aspectos serão abordados, de maneira mais aprofundada, no Capítulo 4 deste estudo.

### 2.3 Administração indireta e regime de direito público

Ao defrontar-se com o quadro de proliferação das entidades paraestatais instituídas ou absorvidas pelo Estado, o Constituinte pretendeu estabelecer limites à expansão da administração indireta, limitando, em especial à exploração, pelo Estado, de atividades econômicas. Ao mesmo tempo, positivava, em nível constitucional, a classificação prevista pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Em primeiro lugar, exigiu no artigo 37, incisos XIX e XX da CF, que somente por lei pudesse ser constituída autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia, ou autorizada criação de suas subsidiárias. Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 173, § 1º, estabeleceu que “a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”, ampliando a prescrição contida, originalmente, na Carta de 1967, em seu art. 163, § 2º, e na Emenda Constitucional nº 1/69, no artigo 170, § 2º<sup>16</sup>. Por fim, o art. 175 atribui ao Poder Público a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, *diretamente ou sob regime de concessão ou permissão*.

Segundo Diógenes GASPARINI (1995:263), em função dessa limitação, o Estado só poderá desempenhar atividades econômicas (mercantis-industriais) através, essencialmente, de empresas públicas e sociedades de economia mista e, ainda assim, nos termos e condições estabelecidas em lei.

Embora a conceituação de *serviço público*, em sentido lato, abarque quaisquer atividades desempenhadas pelo Estado, sobressai-se o fato de que - atuando como agente econômico - o Estado não está, na verdade, atuando enquanto tal, mas em substituição ao particular, devendo, portanto, equiparar-se a ele em direitos e obrigações. Já em sentido estrito, **serviço público é aquele onde a Administração Pública cuida de assuntos de interesse coletivo, visando ao bem estar e ao progresso social, mediante o fornecimento de serviços aos particulares**<sup>17</sup>, ou a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente

<sup>16</sup> A Carta de 1967 previa que “na exploração, pelo Estado, da atividade econômica, as empresas públicas, as autarquias e sociedades de economia mista” reger-se-iam pelas normas aplicáveis às empresas privadas. Já a Emenda nº 1/69 excluiu dessa previsão as autarquias, preservando a subordinação ao regime privado apenas das empresas públicas e sociedades de economia mista.

<sup>17</sup> TÁCITO, Caio apud PIETRO (1997a:81).

pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime jurídico de direito público, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo, observados os limites constitucionais<sup>18</sup>.

Assim, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só é possível nos casos em que essa atividade revele-se de relevante interesse coletivo definido em lei, ou seja necessária aos imperativos da segurança nacional (art. 173, “caput” da CF). Desse modo, o Estado somente poderá exercer atividades econômicas quando as mesmas possam ser caracterizadas como serviços públicos *lato sensu*, ou seja, destinadas ao atendimento de necessidades essenciais da coletividade ou cuja natureza seja de utilidade pública, dada a exigência de *relevante interesse coletivo* prevista no “caput” do art. 173 da CF.

A restrição prevista no art. 173, § 1º da CF revela a incompatibilidade da forma empresarial e do direito privado com a finalidade a ser buscada pelas entidades da Administração Indireta quando exercem funções típicas da Administração Pública, próprias das formas autárquicas de organização, regidas de maneira indissociável pelo direito público.

**A autarquia, assim, dadas as suas competências, será sempre integralmente regida pelo direito público.** Em recente debate acerca do assunto, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a natureza da atividade exercida pela entidade administrativa é o que, de fato, determina a natureza de seu regime jurídico. Ao examinar a questão, o Exmo. Sr. Ministro Carlos Velloso, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 449-2, manifestou entendimento - minoritário naquela Corte - segundo o qual seria aplicável à autarquia que exerça atividade econômica o regime de direito privado; em consequência, não poderia uma autarquia ou fundação dessa natureza adotar, para seus servidores, o regime jurídico de direito público. Citando voto anterior por ele proferido na ADIn nº 348-MG, defendia o ponto de vista nos seguintes termos:

*“A tese que sustento, tendo em vista disposição inscrita no art. 173, § 1º da Constituição vigente, é que a autarquia que exerce atividade econômica sujeita-se ao regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias. Da mesma forma, se uma empresa pública ou mista não exerce atividade econômica, mas é prestadora de serviço público, não está ela sujeita ao regime próprio das empresas privadas.”<sup>19</sup>*

Defendia ainda S. Exa. o entendimento de que seria possível distinguir empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público daquelas constituídas para o fim de exploração, pelo Estado, de atividade econômica, podendo-se estabelecer, para ambas, regimes jurídicos distintos. Ressalva que “o

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, apud PIETRO (1997a: 81).

<sup>19</sup> Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN nº 449-2 DF. Voto do Relator. p. 71.

**que deve ser entendido é que uma autarquia que exerça atividade econômica não tem natureza de autarquia, mas de empresa pública, assim de direito privado. É que autarquia é de direito público, porque executa serviço público. As distinções assentam-se na natureza das coisas e não no rótulo”<sup>20</sup>.** A prevalecer o entendimento externado pelo Ministro Carlos Velloso, ter-se-ia as seguintes possibilidades:

1. empresas públicas ou sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica: regidas obrigatoriamente pelo direito privado;
2. empresas públicas ou sociedades de economia mista não exploradoras de atividade econômica: regidas facultativamente pelo direito privado ou pelo direito público;
3. autarquias ou fundações exploradoras de atividade econômica: regidas obrigatoriamente pelo direito privado;
4. **autarquias ou fundações não exploradoras de atividade econômica: regidas obrigatoriamente pelo direito público.**

As hipóteses revelam um potencial contra-senso: enquanto as entidades autárquicas e fundacionais, exercentes ou não de atividade econômica subordinar-se-iam obrigatoriamente a um ou outro regime, as empresas estatais de mesma finalidade teriam ao seu dispor um leque de alternativas, podendo mesmo valer-se, na medida de sua conveniência, de disposições de direito privado derogadas parcialmente pelo direito público. Mas essas autarquias seriam, na verdade, “empresas públicas” travestidas de autarquias, posto que o que importa é a natureza da atividade, e não o título.

Em nenhuma das ocasiões fez, no entanto, a Suprema Corte tal diferenciação. Autarquias serão todas aquelas definidas em lei como tal, aplicando-se a elas o regime de direito público. Logo não se há de admitir, por via transversa, que a simples classificação de uma entidade dessa natureza em empresa pública ou sociedade de economia mista possa ser suficiente para transmutá-la ou legitimar a aplicação, a um ente tipicamente estatal, das regras do direito privado. Entendeu o Exmo. Sr. Ministro Neri da Silveira, na ocasião (ADIn 449), que

*“... quando o art. 173, § 1º da Constituição, se refere a empresa pública, sociedade de economia mista e outras que explorem atividade econômica, aí não se compreendem as autarquias, porque elas estão sujeitas a uma disciplina específica. Na Constituição, art. 39, não há nenhuma ressalva a viabilizar tratamento distinto para um ente autárquico.”<sup>21</sup>*

<sup>20</sup> Idem, ibidem, p. 77.

<sup>21</sup> Idem, ibidem, p. 88.

Entende, assim, que tais entidades têm fins específicos, ou seja, **autarquias serão aquelas que o Estado assim entender que deva constituir para atender a suas finalidades**; empresas, contudo, apenas aquelas voltadas para a exploração de atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo ou à prestação de serviços públicos de natureza mercantil-industrial.

Daí que, constitucionalizando a conceituação original do Decreto-Lei nº 200/67, pretendeu o Constituinte vedar a utilização da forma empresarial para o exercício de **atividades típicas da administração pública**, restringindo-a à prestação de serviços públicos de natureza mercantil ou industrial, essenciais ou secundários, ou caracterizáveis como atividade econômica. Em oposição, **os demais serviços públicos essenciais ou de utilidade pública, ou o exercício das prerrogativas estatais, somente poderiam ser desempenhados por meio de entidades de direito público: autarquias ou fundações públicas**. Por outro lado, não estaria vedada expressamente a constituição de autarquia para a exploração de atividade econômica.

No entanto, para que se respeite a inteireza do art. 173 § 1º da Carta de 1988, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, não é possível constituir-se instituição de natureza autárquica ou fundacional para o exercício de atividade econômica. A nova redação dada ao inciso II desse artigo expressa essa vedação. Para que se preserve o conceito de autarquia, há que se reservar para entidade dessa natureza a execução de serviços *tipicamente estatais*, ou seja, definidos *a priori* como competências do poder público, indelegáveis ao setor privado, pela própria Constituição Federal, Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas.

Na mesma linha pondera Claudia Fernanda de Oliveira PEREIRA, ao afirmar que “às autarquias só devem ser outorgados serviços públicos típicos, e não atividades industriais ou econômicas, ainda que de interesse público, campo de atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista”.

A par destas definições e limitações conceituais acerca da organização do aparelho estatal, constata-se que o perfil atual das entidades da Administração Pública indireta, quanto ao tipo organizacional adotado caso a caso, demonstra uma completa inadequação entre as formas jurídicas e as missões institucionais de tais entidades, o que desde logo justifica uma abordagem que permita superar - tal como se pretendia em 1967 - este estado de coisas.

#### 2.4 Autarquias administrativas: caracterização normativa e doutrinária

Do ponto de vista de sua caracterização, as autarquias administrativas integram a administração pública, no âmbito da administração indireta, e são pessoas jurídicas de direito público, detendo praticamente as mesmas prerrogativas e subordinadas às mesmas restrições impostas à Administração Direta. Inobstante, não detém capacidade política, mas mera capacidade administrativa, nos limites estabelecidos em lei.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “autarquias são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas” (MEIRELLES, 1992:307). São entes autônomos, mas não são autonomias. Não têm capacidade de legislar para si, mas seguem as leis editadas pela entidade que as criou, sujeitando-se ao controle da entidade estatal a que pertencem. No entanto, não agem por delegação, mas por direito próprio e com autoridade pública, na medida do *ius imperii* que lhes tenha sido outorgado pelas suas leis específicas de criação.

Sendo entes autônomos, não há subordinação hierárquica para com a entidade estatal a que pertencem. Há simples vinculação à entidade-matriz, que passa a exercer controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico. Em face de sua caracterização e da sua capacidade jurídica como entidade de direito público, à autarquia somente deve ser outorgado serviço público típico, e não atividades industriais ou econômicas, dada a sua natureza de personificação de um serviço retirado da Administração centralizada, “atividade típica da administração pública” que requeira, “para o seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”, como define o Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 5º, I.

A autarquia institui-se por meio de lei específica, exigida pelo art. 37, XIX da CF, mas sua organização se opera por Decreto, que aprova seu regulamento ou estatuto. Seu patrimônio é formado, inicialmente, pela transferência dos bens móveis e imóveis da entidade-matriz, que se incorporam ao seu ativo. A transferência se baseia na lei instituidora, que a determina ou autoriza. Seus bens e rendas são considerados patrimônio público, mas com destinação especial e administração própria, geridos na forma regulamentar ou estatutária. No plano orçamentário, obedece às normas gerais de direito financeiro estabelecidas na Lei nº 4.320/64 e ao art. 165, § 5º da CF. Quanto aos contratos, são sujeitos ao princípio da licitação e às normas do art. 37, XXI da CF) e aos regulamentos e normas gerais (art. 22, XXVII). Sujeita-se, ainda, às disposições do art. 37 (concurso, acumulações, teto remuneratório, etc.). A remuneração do seu pessoal sujeita-se ao princípio da reserva legal (art. 37, X e art. 61, II, “a”). Até 4 de junho de 1998, submetiam-se também à prescrição de regime jurídico único para o seu pessoal, em vista da redação original do art. 39 da CF.

Quanto aos privilégios, a Constituição lhes garante a imunidade tributária sobre patrimônio, renda e serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou

delas decorrentes (CF, 150 § 2º); prescrição quinquenal de dívidas passivas; execução fiscal de débitos inscritos; ação regressiva contra servidores culpados por danos a terceiros; impenhorabilidade de seus bens e rendas; impossibilidade de usucapião de seus bens imóveis; recurso de ofício nas sentenças que julgarem improcedente a execução de seus créditos fiscais; prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer; juízo privativo da entidade estatal a que pertencem; etc..

A **autonomia administrativa das autarquias** é direito subjetivo público, oponível ao próprio Estado quando o infrinja. No entanto, não é absoluta: além da sujeição ao princípio da legalidade, a autarquia se submete ao controle por parte da administração direta, nos termos estabelecidos pela lei e restrito aos atos da administração superior. Sujeitam-se ao controle preventivo ou repressivo, normalmente de legalidade e excepcionalmente de mérito, visando mantê-las dentro de suas finalidades institucionais. Há ainda a tutela ou controle *extraordinário*, que se expressa em circunstâncias graves (desvio de finalidade, descabro administrativo), por meio da intervenção ou destituição de seus dirigentes. O controle, além disso, também se dá pela via *política*, quando de exerce por meio da nomeação dos seus dirigentes: havendo insubordinação, há por parte do Presidente da República a prerrogativa de promover a substituição dos mesmos, sem consulta a qualquer outra instância. Já o controle administrativo se exerce por meio da supervisão ministerial ou de órgão equivalente, e por meio de recursos administrativos internos e externos. Quanto ao controle financeiro, dá-se nos mesmos moldes da administração direta, mediante prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, no caso das autarquias federais.

Um dos mais graves problemas verificados ao longo dos últimos 20 anos diz respeito à exacerbação do controle político sobre entidades autárquicas. Se, por um lado, tais entidades foram dotadas no período anterior de autonomia administrativa e financeira em graus diferenciados, para que pudessem melhor desempenhar suas finalidades, na prática o desvirtuamento e o mau uso dessa capacidade de autogestão revelou-a incompatível com as necessidades de ajuste e controle das contas públicas, já que - embora autônomas - tais entidades são mantidas por recursos públicos. Assim, muitos foram os momentos em que, para recuperar o controle da administração indireta, o Poder Executivo foi levado a intervir na autonomia autárquica por meio de leis e regulamentos que cercearam a sua conduta, especialmente no que se refere ao seu pessoal e à execução orçamentária e financeira.

A autonomia autárquica, no entanto, é pressuposto: ou ela existe, ou a instituição não é *autarquia*, mas mera extensão departamental do poder central. Se é *autarquia*, cumpre rever as limitações impostas pelo poder político, em cada caso, sem que com isso seja necessário alterar-se a natureza jurídica do ente autárquico. E os limites em que se dá a sujeição da administração autárquica ao controle político depende do ordenamento normativo emanado, em grande medida, da própria administração direta. Reside o desafio, portanto, em identificar em que casos e

condições é possível, recomendável ou necessário afastar ou reduzir esses limites, para que a entidade autárquica seja reconhecida como tal.

### 3. A Reforma do Aparelho do Estado – contexto e concepção

A concepção de *Reforma do Estado* e, mais especificamente, da *Reforma do Aparelho do Estado*, atualmente em fase de implementação pelo Governo Federal, guarda profundas relações com o objeto deste estudo em especial à medida que são atingidas nesse processo tanto as instituições estatais destinadas à prestação de serviços públicos como aquelas votadas à exploração de atividades econômicas.

A análise desse processo requer mais do que o instrumental técnico usual, freqüente em estudos organizacionais e via de regra contaminado por um viés tecnocrático. Exige uma visão da importância dessas instituições como instrumentos de formulação e implementação de políticas públicas. Afinal, não se trata de administrar o Estado e suas competências em abstrato, mas gerir *bens públicos*, atingir metas pré-determinadas e alcançar resultados quantificáveis, no interesse maior da sociedade, motivo pelo qual são destinados recursos materiais, humanos e financeiros às organizações públicas detentoras de competências e responsabilidades legais e constitucionais.

Não são essas, contudo, questões absolutamente novas. No caso brasileiro, a discussão acerca do papel do Estado e dos instrumentos adotados para a sua organização institucional e estruturação de quadros de pessoal esteve sempre presente em todos os processos de reforma administrativa implementados desde a década de 1930. Em face da cíclica tendência à importação de modelos de reforma adotados na Europa e Estados Unidos, pode-se dizer que o Brasil foi, em muitos momentos, *laboratório* onde novas figuras jurídicas e desenhos institucionais foram implementados com vistas a dotar o Estado de mecanismos gerenciais capazes de ampliar a sua capacidade de ação, eficiência e efetividade<sup>22</sup>, embora nem sempre os resultados tenham correspondido às expectativas. Todavia, concretamente, tais iniciativas jamais foram suficientes para assegurar que se alcançasse, em nosso país, um patamar qualitativo satisfatório em relação à gestão pública.

<sup>22</sup> Capacidade, eficiência e eficácia/efetividade são requisitos indispensáveis para atuação do Estado. No entanto, vale ressaltar a constatação do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997: "Un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. *Capacidad*, en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la *eficacia* es resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes. El Estado puede ser, al mismo tiempo, capaz pero no muy eficaz si su capacidad no se aplica a atender los intereses de la sociedad."

Essa constatação nos remete de imediato à lição de DUNLEAVY & HOOD (1995:112), de que se a história das reformas da gestão pública nos ensina algo, é que a maioria das estratégias miméticas ou clonificadoras são profundamente impróprias para os casos particulares. A mesma conclusão é apresentada por SHEPHERD & VALENCIA (1996:104), no sentido de que a importação de soluções implantadas em outros países, como a chamada "administração gerencial", deve ser operada com cautela, à medida que é grande o temor de que as tentativas das nações mais avançadas sejam imitadas antes que se tenha certeza de que o diagnóstico está correto, havendo o perigo de que a aplicação prematura de métodos modernos de reforma na América Latina possa condená-los ao fracasso em questão de poucos anos.

No momento atual, passados 10 anos da vigência da Carta de 1988, acendem-se polêmicas acerca dos princípios que devem reger a Administração Pública em nosso país, as quais têm sido respondidas por emendas constitucionais de duvidosa validade aprovadas pelo Congresso Nacional, promovendo profundas mudanças no *regime jurídico administrativo* a ela incorporado, e pela busca de novos formatos institucionais e alterações no plano legal.

Destaca-se, neste caso, a ampliação do grau de sujeição das entidades da administração indireta ao regime de direito privado e a busca de meios para assegurar a sua autonomia administrativa e financeira, melhoria de desempenho e competitividade - quando não a sua privatização - notadamente pelo uso de mecanismos como o *contrato de gestão*.

Trata-se, sem dúvida, de uma *mudança de paradigma*, onde o diagnóstico que sustenta as reformas aponta para uma "excessiva rigidez" das normas e princípios constitucionais, os quais seriam "incompatíveis" com a gestão eficiente do Estado na modernidade. A esse respeito, a visão de CATALÁ (1996b:23-44) é ilustrativa das novas concepções, contaminadas pelo gerencialismo. O déficit de legitimidade das Administrações Públicas requer uma orientação mais clara para a eficácia e eficiência, o que acarreta uma "crise" do Direito Administrativo e um conflito entre suas concepções limitadoras e o grau de liberdade requerido pela busca da eficiência. Para renomados autores, sendo o regime jurídico administrativo um "bloqueio dos processos de racionalização gerencial", calcado na antidiscrecionalidade, ele enrijece a prática administrativa e se torna um obstáculo à inovação, "obstruindo a introdução de uma cultura empresarial" (CATALÁ, 1996b:28).

Desse conflito entre Direito e Gerenciamento deverá resultar uma síntese, capaz de assegurar, em contrapartida à flexibilização, maiores espaços de participação dos interessados na gestão, melhores instrumentos de controle de gestão e avaliação de programas e *responsabilização*, sem que se abra mão do controle judicial sobre a Administração Pública (CATALÁ, 1996b:39). Mas, como aponta DELEON (1998:539),

via de regra o incremento da flexibilidade tem acarretado uma redução na *accountability*, o que coloca, desde já, em cheque a possibilidade de que se possa conciliar ambos os requisitos, a menos que seja, efetivamente, alcançado o objetivo de desenvolver-se novas formas de controle adequados às novas práticas gerenciais que o gerencialismo introduz em segmentos cada vez mais extensos da Administração.

### 3.1 Globalização e Reforma do Estado

Sendo o tema objeto desse estudo essencialmente vinculado ao processo de globalização que atualmente se desenrola, à guisa de introdução devemos fazer uma rápida análise desse fenômeno, para melhor compreensão de suas repercussões.

Conceitualmente, embora não haja uma teoria claramente articulada, a globalização se associa à idéia de um mundo sem fronteiras, onde capitais voláteis transitam livremente, de maneira virtual, produzindo efeitos-dominó que demonstram a interconexão e interdependência entre Estados e sociedades; “uma inundação global de dinheiro, pessoas, valores e idéias, transbordando do antigo sistema de barreiras nacionais que visavam preservar a autonomia estatal” (HURREL, 1995).

Não se trata de fenômeno novo ou desconhecido. Marx já havia descrito, no Manifesto Comunista, as suas principais características, tais como o caráter cosmopolita do mercado, a desnacionalização do setor industrial, a internacionalização do processo produtivo, a interdependência universal das nações, e até mesmo a pauperização da classe trabalhadora. E, de fato, é esclarecedora a descrição da globalização feita em 1848:

*“A burguesia, através da exploração do mercado mundial, deu um caráter cosmopolita para a produção e o consumo em todos os países. Para grande desgosto dos reacionários, rebaixou a base nacional das indústrias até o rés do chão. As indústrias nacionais antigas foram destruídas ou seguem sendo destruídas dia após dia. Elas são desalojadas por novas indústrias, cuja introdução torna-se questão de vida e morte para todas as nações civilizadas; por indústrias que não mais trabalham com matéria-prima nacional, mas matéria-prima extraída de zonas remotas; cujos produtos são consumidos não só no próprio país, mas em todos os cantos do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pela produção do país, encontramos novas necessidades, exigindo para satisfazê-las produtos de terras e climas distantes. No lugar da antiga reclusão e auto-suficiência local e nacional, temos conexões em todas as direções, uma interdependência universal das nações. E tanto em produção material, como em produção intelectual.”<sup>23</sup>*

Contudo, a idéia de globalização no sentido de *internacionalização da economia* remonta à Idade Média, e de forma mais visível ao avanço do

mercantilismo na Idade Moderna. Por outro lado, segundo VIGEVANI, também a própria noção de capitalismo global já foi abordada por Marx, ao analisar o comércio mundial e o valor do dinheiro como mercadoria no mercado global. Em sua concepção atual, enquanto fenômeno político e econômico, **globalização** pode ser definida como o processo em que as **atividades decisivas** em um âmbito de ação **determinado** (economia, meios de comunicação, tecnologia, gestão do meio ambiente) funcionam como **unidade em tempo real no conjunto do planeta** (CASTELLS, 1998).

Neste sentido, o termo tem aplicação recente, mas é em seus múltiplos sentidos que a globalização marca o final de século, em face tanto dos avanços tecnológicos quanto do próprio desenvolvimento do comércio internacional e da abundância de capitais em busca de oportunidades no *mercado mundial*.

Os defensores da globalização apontam no aumento da densidade e profundidade da interdependência econômica, no avanço da tecnologia da informação e na existência de uma infra-estrutura material inédita os elementos para a sua inevitabilidade, além do crescimento de uma consciência sem precedentes dos problemas globais e da idéia de que todos pertencem a uma “comunidade humana”. Essa concepção, todavia, não é capaz de afastar ou mesmo atenuar os efeitos perversos da globalização, em especial a ofensiva contra os direitos sociais e o Estado de Bem-Estar Social, construído ou idealizado, desde a década de 1930, como a alternativa capitalista para a redução das desigualdades sociais.

Nos últimos 10 anos, a universalização e o amadurecimento do processo de globalização associam-se à hegemonia conquistada, em alguns países centrais, pelos princípios neoliberais. Daí decorre a implementação de medidas como a redução de barreiras ao livre comércio, a viabilização do livre fluxo de investimentos, as privatizações, a desregulamentação dos mercados financeiros e da exploração de setores como transportes, energia e telecomunicações e a redução do tamanho do Estado. A noção de que a intervenção estatal deve ser reduzida caminha lado a lado com a pura e simples integração dos países em desenvolvimento à economia de mercado, o que resulta na virtual imposição, independentemente de seus custos sociais, de políticas de “ajustamento” ou na necessidade de “reformas estruturais” voltadas a reduzir o déficit público e abrir caminho à participação do setor privado em áreas antes a cargo do governo. A visão de mundo neoliberal, altamente excludente, impõe-se nessa nova ordem mundial, à medida que, com a queda do Muro de Berlim, o colapso do socialismo, o fim da guerra fria e - pela primeira vez - a dominação do sistema capitalista em todo o mundo, expressa um predomínio, ainda que temporário, do ideário liberal.

Essa concepção hegemônica foi claramente sintetizada no chamado “Consenso de Washington” em novembro de 1989, resultante de reunião organizada para discutir políticas econômicas para a América Latina, onde foram definidas as “políticas reformistas” que passaram a ser defendidas por instituições como o FMI, o

<sup>23</sup> MARX, Karl. O manifesto comunista. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1998, p. 14-15.

Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Entre as medidas contidas no receituário para a América Latina, estão 1) controle do déficit fiscal; 2) cortes de gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) administração das taxas de juros; 5) administração da taxa de câmbio; 6) política comercial de abertura do mercado e liberação de importações; 7) liberdade para entrada de investimentos externos; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação da economia, inclusive normas trabalhistas; 10) garantia dos direitos de propriedade, inclusive propriedade industrial e intelectual.

Desde então, o avanço das concepções neoliberais reflete-se sobre os Estados modernos de maneira inequívoca, à medida que a nova ordem mundial dela derivada impõe relações muito mais estreitas entre os países, que se realizam num contexto de mútua dependência. Os acordos internacionais, e as pressões para a sua obediência, passam a ter importância muito maior, estabelecendo uma nova situação em que os conceitos de soberania e de autonomia dos Estados nacionais reduzem seu sentido, em alguns casos determinando até mesmo mudanças em sede constitucional. O comércio internacional passa a exigir - e a determinar - a formação de blocos regionais, onde a política tarifária passa a ser definida conjuntamente pelos participantes, que abrem mão de sua autoridade, reciprocamente, em favor de um maior fluxo de capitais. Por outro lado, a integração do mundo inteiro num único mercado não comporta barreiras ou entraves impostos pelo Estado Nacional ao livre fluxo destes capitais, sob pena de impedir a inserção competitiva dos países no mercado internacional.

Além disso, para se mostrar competitivo no ambiente globalizado é necessário ao Estado afastar restrições para que os investimentos possam ser direcionados, na economia mundial, de acordo com as vantagens comparativas oferecidas por cada país. A proteção recíproca de investimentos reduz a capacidade de intervenção do Estado, subordinando-se o poder estatal, através de acordos ou tratados, aos interesses econômicos de corporações multinacionais e à própria volatilidade dos investimentos. Na perspectiva da globalização, **país confiável é aquele que não interfere**, que não impõe regras que possam prejudicar a rentabilidade do capital investido, e a estabilidade das economias passa a depender de sua previsibilidade.

Com tal propósito, o Estado Nacional como ente político abre mão de parte de sua soberania e, conseqüentemente, reduz o seu poder e a sua capacidade regulatória, que passa a depender de processos negociados. Os governos passam a homogeneizar as economias nacionais com os mercados financeiros globais, submetidos ao critério da garantia do "livre mercado", colocando em segundo plano suas diferenciações sociais e políticas com os demais países, esperando, com isso, obter ganhos econômicos ou, pelo menos, perdas menores.

Trata-se, sem dúvida, de uma debilitação, ou enfraquecimento, do Estado. Todavia, a limitação das decisões nacionais em favor de um maior dinamismo da atividade econômica requer salvaguardas que permitam, em cada caso, a predominância do interesse nacional. Embora o Estado abrande sua capacidade de exercê-las, permanece detentor de sua capacidade regulatória e de intervenção e de sua soberania. A renúncia ao exercício dessas prerrogativas no contexto da globalização só se legitima, porém, se no âmbito da democracia e do Estado de Direito a adesão a essa forma de relacionamento político estiver respaldada na aceitação pela sociedade e por seus representantes diretos. Cabe, assim, a cada governo saber em que momentos utilizar-se de suas prerrogativas e adotar decisões estratégicas em favor dos interesses do Estado-Nação, reduzindo os efeitos perversos da globalização<sup>24</sup>. A capacidade de cada Estado exercer esse papel é fundamental para que o processo de globalização não se converta no túmulo da democracia e do Estado Democrático Social de Direito, como advertem MARTIN & SCHUMANN (p. 19-20):

*“Não importa se a justiça social deva ser estabelecida ou o meio ambiente protegido, se o poder da mídia deva ser limitado ou a criminalidade internacional ser combatida: sempre o Estado nacional, individualmente, estará exaurido, da mesma forma que os acordos internacionais. Se os governos, em todas as questões cruciais do futuro, nada mais conseguem senão apontar os imperativos da economia transnacional, toda a política torna-se uma farsa, uma demonstração de impotência, e o Estado democrático perde sua legitimação como tal. A globalização converte-se em cilada para a democracia.”*

No âmbito da globalização, a redução do "tamanho" e do papel do Estado parte da concepção básica do neoliberalismo, segundo a qual toda a interferência estatal é ruim. Essa premissa, no entanto, vem-se revelando cada vez mais falaciosa, e a própria prática dos países desenvolvidos nega a sua aplicação literal.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997, o gasto público médio em porcentagem do Produto Interno Bruto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE sofreu uma elevação, entre 1960 e 1980, de mais de 100%; entre 1980 e 1995, este gasto sofreu uma elevação de cerca de 5%, passando de 44% para 49%. Enquanto isso, nos países em desenvolvimento, o crescimento acumulado no período foi da mesma ordem - embora tenha havido decréscimo, desde 1985, de cerca de 4%<sup>25</sup>. Ainda que, desde 1995, tenha havido nos países da OCDE uma redução no gasto público, essa redução é, ainda, tímida, tendo havido, em certos casos, até mesmo crescimento, como é o caso do Japão, como demonstra a Tabela 1, para alguns países selecionados da OCDE:

<sup>24</sup> Vale aqui registrar o lúcido diagnóstico de Jacques FONTANEL, da Universidade de Grenoble, para o qual “um retorno a Estados-Nação mais fortes não é uma utopia, mas um fenômeno inevitável”, restando, no entanto, saber que formas tomarão esses estados e se a restauração de suas soberanias ocorrerá antes que a globalização conduza o mundo a uma idade negra de instabilidade, caos e dominação econômica, política e cultural (1998:34).

<sup>25</sup> World Bank Development Report 1997. World Bank, 1997.

**Tabela 1 - Gastos Totais do Governo - OCDE - como percentual nominal do PIB**

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997	1999*	2000*
Alemanha	38.3	48.4	47.9	47.0	45.1	49.8	47.9	46.9	46.3
Canadá	34.1	39.2	39.6	46.0	46.7	46.5	42.6	41.8	41.2
Espanha	21.6	24.4	32.2	40.2	42.5	45.5	42.2	40.8	40.3
EUA	30.0	32.8	31.4	32.9	32.8	32.8	31.6	31.2	31.1
França	38.5	43.4	46.1	52.1	49.8	54.3	54.2	53.9	53.5
Itália	32.8	41.1	41.9	50.9	53.6	52.7	50.6	49.4	48.8
Japão	19.0	26.8	32.0	31.6	31.3	35.6	35.2	38.4	39.1
Reino Unido	37.2	44.8	43.4	44.4	41.8	44.4	41.0	40.3	40.6
Suécia	42.8	48.4	60.1	63.3	59.1	65.6	62.3	59.6	58.1
Suíça	..	..	..	..	41.0	47.5	48.8	49.2	49.3

Fonte: OCDE, 1999. URL Internet  
<http://www.oecd.org/puma/stats/window/table1.pdf>

Também ainda não se verificou uma redução significativa em termos de participação do emprego público no emprego total, ou seja, os níveis de participação do emprego público no emprego total desses países permanece praticamente estável desde o início dos anos 90, como evidencia a Tabela 2:

**Tabela 2 - Participação do Emprego Público no Total de Empregos - OCDE**

Países selecionados, como porcentagem do emprego total

País	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997
Alemanha	11.2	13.8	14.6	15.5	15.1	15.5	15.5	15.3
Canadá	19.8	21.6	19.5	20.7	20.5	20.7	20.5	19.9
Espanha	4.9	6.8	9.3	12.2	13.8	15.5	15.3	15.6
EUA	16.0	17.1	16.4	15.3	15.4	15.4	15.3	15.1
França	18.0	19.2	20.2	22.8	22.6	24.6	24.8	24.9
Itália	12.2	14.4	15.4	16.7	17.3	17.9	17.7	17.5
Japão	7.7	8.7	8.8	8.7	8.1	8.3	8.2	8.3
Reino Unido	18.1	20.8	21.3	21.7	19.5	14.2	13.8	..
Suécia	20.9	25.7	30.7	33.3	32.0	32.1	31.9	31.5
Suíça	9.9	12.0	13.4	13.3	12.9	13.9	..	..

Fonte: OCDE, 1999. URL Internet  
<http://www.oecd.org/puma/stats/window/table2.pdf>

Contudo, se não se verifica uma alteração significativa nos quantitativos de trabalhadores que prestam serviços à administração pública, constata-se uma tendência de redução do tamanho dos quantitativos de servidores públicos propriamente ditos, contratados em caráter permanente e efetivo e submetidos a uma relação jurídica que poderíamos comparar com a “estatutária”. Exceto na França, os principais países membros da OCDE optaram por reduzir o “tamanho” do Estado enquanto pessoal, substituindo empregos sujeitos ao estatuto dos servidores públicos por contratos temporários ou sem garantia de permanência no serviço público, como demonstra a Tabela a seguir:

**Tabela 3 - Servidores Públicos como % do emprego público**

País <sup>1</sup>	1985*	1990	1996**	1997
Austrália	..	12.6	10.9	10.1
Canadá	9.3	9.0	8.0	7.7
França	38.1	38.4	41.9	..
Espanha	..	16.9	..	14.2
Suécia	45.8	30.9	23.6	..
Reino Unido	13.5	13.0	12.9	12.5
Estados Unidos	13.9	12.7	10.3	..

\* ) 1986 para Canadá \*\* ) 1995 para Suécia

1. Excluindo empresas públicas

Fonte: *Structure of the civil service employment in seven OECD countries*. OECD, 1999

Embora, à exceção dos Estados Unidos – que vêm desde 1993 reduzindo sua força de trabalho no serviço público federal com o propósito de alcançar, até o final de 1999, uma redução de 12,5%, eliminando 272.900 empregos públicos<sup>26</sup> – os demais países não tenham reduzido significativamente o volume de seus quadros de pessoal, mantendo estável a taxa de renovação dos mesmos, essa tendência vêm sendo copiada, no que tem de pior, em países como o Brasil.

<sup>26</sup> O Governo Federal americano afirma ter alcançado, em 1997, o menor número de servidores federais em 30 anos, tendo reduzido em 250.000 postos a força de trabalho do governo federal, atingindo a menor participação do emprego federal no emprego total do país desde 1931. Apesar disso, afirma que “um governo pequeno não é um fim em si mesmo”.

Assim, a "crise do *Welfare State*" e o imperativo de redução do tamanho do Estado, medida pela dimensão dos gastos públicos, à luz do "Consenso de Washington", é discurso para consumo externo e aplicação nos países subalternos<sup>27</sup>, cuja nível de endividamento externo requer a canalização cada vez maior dos recursos escassos para o seu pagamento - a única prioridade que interessa aos países centrais.

No entanto, em conseqüência da idéia de "redução do rol de funções estatais" e do seu gasto, embora tenham se mantido estáveis os níveis de destinação de recursos públicos destinados à área social e de serviços públicos, a busca da redução dos "déficits" no âmbito do aparelho do Estado tende a produzir, no curto prazo, uma mudança no seu perfil de atuação, como corolário dos processos de privatização, contratualização ou simples extinção de órgãos voltados à prestação de serviços na esfera estatal, o que já vem sendo verificado em alguns países como Nova Zelândia e Holanda. Tal tendência, associada à busca da redução do déficit público em todos os países - meta, inclusive, *sine qua* para o ingresso de países na Comunidade Européia - poderá, sem dúvida, produzir tensionamentos no que se refere à preservação de aparatos públicos construídos sob a lógica do "*Welfare State*", com impactos, a curto prazo, sobre a própria manutenção dos níveis dos gastos públicos.

Essa discussão já se acha em curso nos países centrais: a globalização e seus efeitos perversos vêm sendo questionados por diversos estudiosos, valendo destacar a abordagem de SUNKEL, para quem o que está em xeque não é o Estado-Nação, mas a existência de um Estado intervencionista (SUNKEL, 1998:):

*"As realidades do processo da globalização, que não podem ser negadas, não colocam realmente questões sobre a sobrevivência do Estado-Nação, como alguns de nós têm acreditado. É melhor atentar para questões como a sobrevivência cultural e social da espécie de organização sócio-política que se formou, com um grau notável de sucesso, no período pós-guerra, sobre os pilares de uma economia mista e o Desenvolvimentismo e o Estado de Bem-Estar. Esta experiência foi caracterizada pela busca de uma sinergia complementar entre o mercado e a Estado - algo que esteve em contraste completo à alternativa comunista, de um lado (que tentava suplantar o mercado pelo Estado) e à alternativa neoliberal, de outro (que se esforçava para substituir o Estado pelo mercado). A alternativa neoliberal tem-se tornado cada vez mais problemática. Ela intencionalmente cria confusão entre a privatização, a desregulamentação, a liberalização (a essência do programa neoliberal) e a modernização. Ainda que a modernização dificilmente possa ser alcançada por meio do retorno ao capitalismo selvagem, como no período pré-guerra, tampouco pode ser alcançada revivendo-se o tipo de estatismo burocrático opressivo e paralisante que existia durante o período pós-guerra."*<sup>28</sup>

<sup>27</sup> No caso britânico, embora a redução do gasto público em relação ao PIB no período tenha sido de menos de 10%, houve uma redução no emprego público de mais de 46%, desde o início dos anos 80 até 1996. O conjunto de medidas adotadas implicou, nesse país, aumento, no mesmo período, de 9% para 25% de cidadãos vivendo abaixo da linha da pobreza; a renda média dos 10% mais ricos aumentou 62%, e a renda média dos 10% mais pobres reduziu-se em 14%. cf. CARVALHO. No resto do mundo desenvolvido, no entanto, não houve redução do *Welfare State*, como demonstra COSTA (p. 13-14)

<sup>28</sup> Original em inglês. Tradução do Autor.

Esse mesmo Autor identifica no fenômeno cíclico da globalização - e em seu esgotamento - características que determinam uma atuação mais positiva dos Estados, no rumo da preservação de suas funções e da proteção dos bens públicos do ataque dos interesses privados, burocráticos e tecnocráticos, especialmente mediante o incremento dos mecanismos de participação social, até porque o neoliberalismo, como cultura política, desenvolve reações adversas para suplantar a solidariedade característica do Estado de Bem-Estar Social, estimulando a eficiência, a competitividade e o individualismo, supervalorizando tudo o que é privado, concentrando riqueza e renda e varrendo de lado tudo o que não tenha valor de mercado. O interesse público, como tal, desaparece ou é severamente debilitado - e, na arena intelectual e acadêmica, pesquisas que lidem com o social, de longo prazo ou voltadas ao interesse público são sucateadas, já que não atendem àqueles critérios (SUNKEL, 1998:9). Nesse contexto, afirma que

*"O principal desafio está em recuperar o papel central do Estado e das políticas como mecanismos para promover intervenções inovadoras na esfera pública tanto quanto estabelecer um novo equilíbrio através de um Estado mais leve, mas forte, e um extenso mas melhor regulado mercado, complementando um ao outro em um contexto de globalização."* (SUNKEL, 1998:4)

Propõe o Autor, finalmente, que "o desafio está em rejeitar a visão unitária de globalização e neoliberalismo, tentando a recriação da sociedade, como alguns países Europeus têm feito, através da adoção de renovados programas sócio-econômicos, que tentam superar o legado negativo do recente passado". Esse desafio requer, sem dúvida, mudanças na estrutura do Estado, que, contudo, devem respeitar o contexto em que serão implantadas, sob pena de retumbante fracasso e agravamento dos efeitos perversos da globalização.

No atual contexto de implantação acrítica da globalização e de suas premissas de "eficientização" da economia e do Estado brasileiro, esse princípio não vem sendo observado, o que conduz, necessariamente, à busca de meios para que o debate seja reestabelecido em bases mais sólidas e críticas. A "Reforma do Aparelho do Estado", embora necessária, não pode ter, como subproduto, um processo de redução ou desestruturação das funções estatais, especialmente tendo em vista o fato de que a sociedade civil não se encontra ainda em estágio de desenvolvimento que a habilite a desempenhar o papel de árbitro que, nos países centrais, tem permitido amenizar os efeitos perversos antes assinalados.

### 3.2 Administração gerencial e as origens da Reforma

O debate que se desenvolve no Brasil, nos dias de hoje, tem portanto a mais alta relevância, com profundas repercussões sobre as formas de organização adotadas pelo Estado para atender aos seus fins.

Esse debate insere-se integralmente na perspectiva da globalização. Em primeiro lugar, porque os seus formuladores julgam necessário promover mudanças no perfil de organização e atuação do Estado brasileiro, nesse contexto. Segundo, à medida que são buscadas, nas experiências de outros países, respostas a problemas que dizem respeito à Administração Pública brasileira, e à medida em que tais soluções orientam-se pela premissa da superação do papel do Estado na prestação de serviços que desconsidera, em grande medida, as reais condições do desenvolvimento do Estado no Brasil e o papel que lhe cabe na Ordem Constitucional vigente.

Essas respostas têm sido postas em discussão sob a lógica de que o Estado deve funcionar melhor e custar menos, buscar “fazer mais com menos recursos”. A premissa da busca da eficiência estatal é importada das idéias e iniciativas adotadas em países como os Estados Unidos, a partir de 1993, e em outros países de maneira ainda mais profunda, como o Reino Unido (a partir de 1979), Nova Zelândia (1985) e Austrália (1983), onde reformas promovidas por governos de diferentes matizes ideológicos promoveram radicais transformações no desenho da administração pública e em sua forma de funcionamento.

Tais ajustes, em geral, tiveram como principais resultados a flexibilização do regime jurídico administrativo, uma maior aproximação de procedimentos entre o setor público e o setor privado, a implantação de relações contratuais em substituição ao modelo racional-legal weberiano e a redução dos gastos públicos e do “tamanho” do aparelho estatal. Segundo o Banco Mundial, nesses países essas reformas contribuíram para converter o déficit público de cerca de 9% do Produto Interno Bruto em superávit, e para a redução de despesas, em certos casos, superior a 20%<sup>29</sup>

É a partir dessas concepções reducionistas do Estado que se desenvolve no Brasil, nos dias de hoje, o processo de Reforma do Estado e do seu aparelho, o qual terá profundas repercussões sobre as formas de organização adotadas para atender aos seus fins.

Esses, em vista da visão neoliberal que embasa a reforma, passam por um radical questionamento, à medida que, sob a lógica que o orienta, o Estado deve funcionar melhor e custar menos, buscar “fazer mais com menos recursos” e abrir espaços para a atuação substitutiva do setor privado no provimento de bens e serviços públicos.

Num contexto de redução da extensão do aparelho estatal, a tendência verificada em vários países é a redução dos quantitativos de servidores públicos propriamente ditos e a supressão de instituições governamentais, acompanhada da

<sup>29</sup> World Development Report 1997. World Bank, 1997, p. 87.

transferência de responsabilidades antes a cargo das instituições estatais para o setor privado. Tais resultados vêm sendo acompanhados ora de processos de descentralização administrativa, ampliando-se o papel da Administração Indireta por meio de entidades criadas com essa finalidade, de privatização de organizações antes controladas pelo Estado, da extinção de órgãos e entidades, algumas vezes acompanhadas da descentralização de atividades para outras esferas de governo, e, mais recentemente, do emprego de mecanismos de *publicização* ou *contracting-out*, onde o setor privado assume, por meio de organizações ditas *públicas não-governamentais*, a prestação de serviços públicos.

Neste debate, ressurgem a questão da *autonomia autárquica*, reconhecida pela doutrina mas tornada letra morta, na prática administrativa, pela exacerbação do controle político exercido pela administração pública, paripasso à intensificação de controles administrativos derivados do comando do art. 70 da Constituição Federal, por meio da estruturação de um *controle interno* antes de tudo formal e contábil. Este quadro tem levado à busca de alternativas que, na melhor das hipóteses, podem ser interpretadas como a *ressurreição da autarquia propriamente dita*, e, no outro extremo, como uma forma de *criar um novo tipo jurídico*, híbrido, intermediário ao processo de privatização.

Uma dessas alternativas é a criação das *agências executivas*, a partir da adoção de mecanismos de administração gerencial decalcados da experiência implementada na Nova Zelândia, Suécia, Holanda e, de modo especial, no Reino Unido a partir de 1988.

A experiência do governo britânico, paradigma para esta análise em face de sua utilização como parâmetro para a *Reforma do Aparelho do Estado* ora em fase de implementação no Brasil, e que será mais detidamente analisada a partir da página 91 deste estudo, foi responsável pela criação de quase 150 novas instituições, destinadas ao exercício de atividades antes a cargo de departamentos ministeriais, e teve como ponto de partida a constatação de que seria conveniente a adoção, pela administração pública centralizada, de mecanismos gerenciais e padrões de comportamento mais aproximados daqueles empregados pelo setor privado. Seria necessário, assim, buscar uma redução das diferenciações e incorporar à administração a percepção de que as organizações públicas se configuram como uma cadeia de relações de baixa confiança entre um ator principal e os agentes secundários, desagregando tarefas através de fórmulas semi-contratuais em substituição às relações hierárquicas.

Em determinados setores, no entanto, a forma utilizada como meio para o aumento da eficiência foi a contratação externa, ou terceirização<sup>30</sup>, especialmente nas

<sup>30</sup> Vale aqui explicitar o conceito de “terceirização”. Conforme salienta FARIA (1994:43) “No Brasil, há duas modalidades de terceirização. Uma vem dos países industrializados e integra uma estratégia relacional. Objetiva alcançar tanto elementos de

atividades de apoio operacional e manutenção, o que resultou numa redução de mais de 40.000 postos de trabalho no serviço público britânico apenas entre 1980 e 1986 (DUNSIRE, 1990:34-35). Segundo o *Labour Research Department* (apud CARVALHO NETO, 1996:104), entidade de pesquisa em relações de trabalho vinculada aos sindicatos britânicos, a terceirização de serviços públicos significou a demissão de 37,2% do pessoal empregado na coleta de lixo e limpeza de ruas, e 20% do pessoal empregado na limpeza e manutenção de hospitais, além de rebaixamento de 25%, em média, nos níveis salariais dos trabalhadores, aumento da carga horária semanal e redução de direitos trabalhistas. Mas esta situação não se resumiu às atividades “meio”: houve uma larga e progressiva utilização pelo setor privado de empresas de serviços segurança, substituindo a atuação de agentes policiais e competindo diretamente com a polícia estatal.

Essas medidas têm sido consideradas como primeiros passos numa estratégia de mais longo alcance, na qual estaria implícita a possibilidade de total transferência para o setor privado das competências alocadas às agências executivas, uma vez adaptada a prestação de serviços nessas instituições às práticas do mercado. A meta estabelecida no início do programa era de, por meio da criação de entidades autônomas, mas integrantes do governo, as *executive agencies*, reduzir-se o tamanho do *núcleo central* da Administração de modo a conferir-lhe maior flexibilidade gerencial, permitindo a diferenciação interna da gestão segundo as atividades desenvolvidas por cada agência. Algumas agências, no entanto, já foram submetidas a processos de privatização.

Outros países, como os Estados Unidos da América, têm adotado alternativas assemelhadas, declaradamente inspiradas na experiência britânica. No âmbito do programa *National Partnership for Reinventing Government (NPR)*, novo nome do programa iniciado em 1993 (então denominado *National Performance Review*), o governo americano vem introduzindo, especialmente a partir de 1996, novos métodos de gestão nos departamentos e nas *agências governamentais*.

Em agosto de 1993, o Congresso Nacional americano aprovou o *Government and Performance Results Act (GPRA)*, obrigando legalmente as agências e departamentos do governo federal a apresentarem ao Congresso e a publicarem,

anualmente, relatórios do desempenho. Os organismos devem desenvolver planos anuais de desempenho, incluindo metas e objetivos e os respectivos critérios de aferição. Em caso de não atingimento das metas, o relatório anual deve apresentar justificativas e as medidas a serem adotadas para que as metas possam ser cumpridas nos exercícios seguintes. Decreto presidencial baixado em setembro de 1993 passou a exigir das agências federais que estabelecessem, conjuntamente com seus usuários, metas para o aprimoramento de seus serviços. O *GPRA* exigiu que as agências submetessem seus planos estratégicos ao Congresso e ao *Office of Management and Budget* até 30 de setembro de 1997, e que a partir do ano fiscal de 1999 implementassem planos estratégicos quinquenais e planos de desempenho anuais, paralelamente às suas propostas de orçamento enviadas ao Congresso. Embora sejam reconhecidas as particularidades dos organismos governamentais, pela primeira vez, em março de 2000 serão apresentados os relatórios, relativos ao ano fiscal encerrado em setembro de 1999. Assim, o governo americano terá instrumentos para comparar e classificar o desempenho de departamentos e agências. O plano estratégico de cada agência deverá ser revisado anualmente, e os planos anuais deverão ser compatíveis com o plano estratégico<sup>31</sup>.

Como resultado do GPRA, e a partir de projetos pilotos foi implementado o programa *High Impact Agencies*<sup>32</sup>, com vistas à orientação para o usuário e foco em resultados, e que, também por meio de compromissos de gestão ou contratos de desempenho, passam a ter seu desempenho aferido a partir de metas preestabelecidas. Em outubro de 1998, o Presidente Bill Clinton sancionou lei instituindo a primeira *Performance-Based Organization*<sup>33</sup>, novo *status* jurídico conferido às agências governamentais para que possam ser dotadas de maior autonomia. Essa nova forma jurídica assegura tratamento diferenciado à agência, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, compras e contratações, a fim de que possa atuar de forma mais assemelhada às companhias privadas. As flexibilidades estarão associadas ao cumprimento de metas anuais, assegurado um “bônus” de 50% sobre os salários do Chefe Executivo da Agência. Agências como a *U.S. Mint*, a *Federal Aviation Administration*, a *Defense Commissary Agency*, o

<sup>31</sup> Dados disponíveis em dezembro de 1999 na URL <http://www.npr.gov/library/misc/s20.html>.

<sup>32</sup> Trinta e duas agências do governo federal americano, como o Internal Revenue Service, a *Social Security Administration*, o *National Park Service*, a *U.S. Mint*, a *Federal Aviation Administration*, a *Defense Commissary Agency*, o *Federal Retirement and Insurance Service*, o *Patent and Trademark Office* e o *United States Postal Service*, envolvendo 1,4 milhão de servidores públicos, fazem parte desse programa.

<sup>33</sup> Por meio dessa Lei, foi estabelecida, no Departamento de Educação uma *Performance-Based Organization – PBO* com o objetivo, dentre outros, de ampliar a oferta de financiamento aos estudantes, reduzir os custos de administração dos serviços, aumentar a *accountability* dos servidores responsáveis, assegurar flexibilidade na gestão operacional, integrar sistemas de informação e manter um sistema de assistência financeira a estudantes confiável. Para isso, a lei assegura à *PBO* autonomia orçamentária, de gestão de pessoal e de processos, sujeita a auditoria anual. O plano de desempenho, firmado pela Secretaria de Estado da Educação, terá duração de 5 anos, devendo a cada ano ser enviado relatório ao Congresso. A autonomia concedida afasta da *PBO* a aplicação das tabelas de remuneração aplicadas ao serviço público americano (*General Schedule*), devendo ser implementada sistemática de avaliação de desempenho individual, grupal ou organizacional.

produtividade quanto condições novas de competitividade. É o “outsourcing” total. A palavra de ordem é “partnership” (parceria) em todo o fluxo produtivo, nas relações para frente, com o mercado, para trás com os fornecedores e também com os empregados.(...) Uma outra modalidade mais geral e bem mais ao gosto do atraso empresarial brasileiro tem embutida uma estratégia de confronto, de enfrentamento e consiste apenas em reduzir custos. É o “outsourcing” tupiniquim no estilo e conceito do empresário fazendeiro. Esta modalidade de terceirização mantém o antagonismo com os empregados e com o movimento sindical. (...) Objetiva-se obter lucros no curto prazo - a redução de custos faz-se com a redução da mão de obra.” No âmbito da Administração Pública, as duas formas de terceirização estão sendo implementadas. Mas, qualquer que seja a forma, há evidentes subprodutos nefastos, tais como a redução de salários, redução de postos de trabalho, redução de espaço para a democratização das relações de trabalho, degradação das condições de trabalho, ampliação do controle sobre o trabalho e a produção, redução de conquistas sociais, desmobilização e enfraquecimento da representação sindical (idem, p. 53-54). Segundo o DIEESE (apud CARVALHO NETO, 1996:107), no Brasil a terceirização vem, geralmente, associada a enrugamento de estruturas organizacionais, com as conseqüentes demissões, perdas de benefícios e vantagens salariais, precarização dos vínculos empregatícios e crescimento do trabalho temporário.

*Federal Retirement and Insurance Service* e o *Patent and Trademark Office*, que já participam do *High Impact Agencies*, aguardam a aprovação pelo Congresso americano de leis que lhes confirmam o mesmo *status*. Essas medidas, igualmente, vêm sendo acompanhadas de processos de privatização e contratação externa, sob a lógica da *competitividade* entre provedores de serviços.

Na Nova Zelândia, país que implementou uma das mais radicais reduções do *Welfare State* nos últimos 15 anos, o redesenho do papel e da dimensão do Estado também passou pela utilização de novas formas organizacionais<sup>34</sup>. Nesse país, a redução do aparelho do Estado iniciou-se em 1986, pela via da redefinição de suas funções na exploração de atividades econômicas. No curso desse processo, denominado “*corporatização*”, foram constituídas novas empresas públicas, a partir de departamentos e órgãos governamentais que até então exploravam atividades econômicas<sup>35</sup>. A corporatização deu origem às *State Owned Enterprises*, separando-se estas empresas das instituições prestadoras de serviços públicos não-comerciais, e preparando-as para a privatização. Entre 1987 e 1990, processou-se a privatização direta de departamentos ministeriais<sup>36</sup> e também das empresas dos setores de navegação, telecomunicações, transporte aéreo e petrolífero, e do *Banco Postal*. A flexibilização dos controles no âmbito das empresas e demais organizações públicas, especialmente no que se refere à gestão de pessoal, foi acompanhada da adoção de novos princípios, dentre os quais a orientação para resultados, mediante a redução de custos proporcional à redução das estruturas e serviços extintos, incentivo à obtenção de recursos próprios por meio da cobrança de serviços prestados aos usuários e reinvestimento de recursos economizados no aumento da eficiência. Ao cabo de 5 anos, até 1992, o número de empregados das empresas estatais neozelandesas sofreu uma redução de 53%. A reestruturação deu-se também, a partir de 1992, por meio da criação de *Crown Entities*, entidades autônomas criadas para a execução de funções operacionais e regulatórias, em áreas como educação, pesquisa científica e saúde pública, dirigidas por *Chefes Executivos* nomeados por livre escolha ministerial, de natureza similar às *Executive Agencies* britânicas e as *Performance-Based Organizations* americanas. Essas instituições passaram a operar mediante “cartas de intenção”, especificando metas, objetivos e mecanismos de aferição, formuladas em acordo com os respectivos Ministros, aos quais caberia a auditoria e supervisão sobre as *Crown Entities*, e submetidas ao Parlamento.

<sup>34</sup> Cf. “Toward Better Governance – public service reform in New Zealand”. Office of the Auditor General of Canada, s/d. Disponível na URL Internet [http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other\\_e/nze/nzbody.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other_e/nze/nzbody.html) em julho de 1997.

<sup>35</sup> Como exemplo dessa situação, cite-se o fato de que o Departamento de Energia, órgão da estrutura ministerial, respondia pela produção de carvão e de energia elétrica na Nova Zelândia, ao mesmo tempo que o *Post Office* administrava tanto os correios quanto o Banco Postal, até 1986.

<sup>36</sup> Os departamentos governamentais encarregados dos seguros de vida e da imprensa oficial foram privatizados sem que tenham, antes, sido criadas *state owned enterprises*.

A reestruturação operada no governo neozelandês, acompanhada de processos de *downsizing*, reduziu o número de servidores de 86.000 para 34.000, e de 53 para 35 os departamentos e *crown entities*, entre 1984 e 1993. Estimativas indicam que, ao todo, o processo de reestruturação gerou pelo menos 100.000 novos desempregados na Nova Zelândia, com resultados diretos na redução de gastos públicos, e impactos, também, na efetividade<sup>37</sup> da atuação do Estado, especialmente em vista da adoção do “foco em resultados”, que reduziu a importância de critérios qualitativos na apuração do desempenho das instituições públicas. Diagnósticos recentes têm apontado uma significativa correlação entre as medidas adotadas e a redução da “qualidade do governo”, assim como do acesso aos serviços públicos, em especial os de saúde e educação, deterioração da qualidade dos empregos, e aumento da pobreza, da violência e de tensões sociais e raciais<sup>38</sup>. Ao contrário do esperado, o maior grau de autonomia reduziu a *accountability*<sup>39</sup> e a transparência das organizações públicas, enquanto a excessiva fragmentação das atividades governamentais reduziu a capacidade de intervenção e coordenação entre Ministérios e agências prestadoras de serviços. A utilização de contratos, finalmente, produziu a perda do referencial ético e moral, introduzindo como referencial para a gestão das instituições, em lugar da busca e satisfação do interesse público, o cumprimento de metas e objetivos contratuais, exclusivamente.

Tais têm sido as propostas classificadas, genericamente, no âmbito da *Nova Gerência Pública - NGP*, ou *New Public Management - NPM*, as quais, contudo, não têm sido consideradas, unanimemente, como solução única ou mesmo adequada às necessidades dos países em desenvolvimento. Pelo contrário, as propostas da NGP têm sido apontadas como potencialmente capazes de gerar disfunções como a desestabilização dos sistemas administrativos já implementados e a erosão da capacidade de planejamento a médio e longo prazos por parte do governo central e da ética do serviço público, pelo desmantelamento do conceito de carreira. Além disso, a NGP tem sido acusada de permitir que interesses pessoais de altos funcionários ou grupos sejam colocados acima dos interesses dos usuários dos serviços, convertendo o governo em algo simultaneamente menos compreensível, responsável e acessível para os cidadãos, apesar dos seus propósitos proclamados serem em sentido inverso. Outro aspecto apontado como crítico é a adoção de

<sup>37</sup> Segundo GAEBLER & OSBORNE (apud ABRUCIO, 1998:184) a efetividade é medida pelo grau em que se atingiu os resultados esperados, o que envolve, segundo ABRUCIO, a avaliação qualitativa de serviços públicos. Mas a efetividade também é considerada quando se atingem resultados socialmente relevantes, ou seja, de interesse do conjunto da sociedade, no caso dos serviços públicos. Em qualquer caso, o nexo qualidade-efetividade é o aspecto mais relevante para a análise do problema: “Com o conceito de efetividade, recupera-se a noção de que o governo deve, acima de tudo, prestar bons serviços” (idem, p. 184).

<sup>38</sup> v. HARRIS, Peter. Restructuring the public sector: The New Zealand Experience. Public Services International, URL Internet [http://www.world-psi.org/download/en\\_restruct\\_nz.rtf](http://www.world-psi.org/download/en_restruct_nz.rtf), jul 1999.

<sup>39</sup> Embora o termo seja de difícil transposição para o contexto brasileiro, utilizaremos a expressão no sentido de “responsabilização” dos agentes políticos, dirigentes e servidores públicos pelo resultado de sua gestão, perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

sistemas de aferição de desempenho ou de responsabilidades que se concentram em custos financeiros, mas que ignoram os custos mais difusos e alterações na qualidade dos serviços que não podem ser facilmente identificadas, como os efeitos da fragmentação do governo sobre as políticas públicas (DUNLEAVY & HOOD 1995).

### 3.3 Pressupostos para a Administração Gerencial

A implantação da administração gerencial surge, portanto, como contraposição ao modelo burocrático. Partindo da premissa de que o patrimonialismo já se encontra superado, de que a administração burocrática encontra-se esgotada e que é possível avançar no rumo da flexibilização do modelo racional-legal, a *Reforma do Aparelho do Estado* preconiza um novo modelo de gestão.

Para entender a real extensão dessa mudança, cumpre-nos avaliar quais as características do modelo burocrático, dentre estas a existência de um corpo de funcionários recrutado e promovido com base no mérito, e a veracidade de sua inadequação ao atual momento da administração pública brasileira.

Ao longo desse estudo, utilizaremos o conceito “burocracia” para identificar o pessoal a serviço da estrutura de administração burocrática, no sentido weberiano<sup>40</sup>, e o constructo “alta administração” como tradução da expressão *higher civil servants*<sup>41</sup>, comum na bibliografia estrangeira. Para clarificar o alcance dessa expressão, utilizaremos a definição de ALCAZAR (1987:94-95), segundo o qual

*“1. Higher civil servants and bureaucracy. The first point for elucidation is the difference between higher civil servants and civil servants in general, and that between civil servants in bureaucracy, a distinction which is far from evident.*

*It must first be made clear that the higher civil servants with which we are concerned are first and foremost special members of officialdom. They are a separate and distinct group of officials holding specific posts allowing and requiring active co-operation with politicians. Clearly, this makes them very much a minority group which should not be regarded as synonymous with ‘bureaucracy’ however defined, though they are unquestionably bureaucrats. Higher civil servants working actively together with politicians are part of the bureaucracy, but only a part. However, they are the most highly qualified part of the bureaucracy, and are already beginning to evolve features setting them apart from the general mass of bureaucratic officials.*

<sup>40</sup> Uma descrição sucinta e consistente dos conceitos e acepções assumidos pelo termo “burocracia” pode ser consultada em BOBBIO et alii. Dicionário de Política - verbetes *Burocracia* e *Burocratização*. Brasília, 1992, Ed. UnB, Vol. I, p. 124-136.

<sup>41</sup> Também vem sendo progressivamente empregado o termo *Sênior Civil Service*, especialmente a partir da experiência britânica e dos países da Europa Oriental implementadas a partir de 1995.

*If we take the term ‘bureaucracy’ in its most common usage, then higher civil servants as a body are unquestionably bureaucrats for they are part of the state apparatus, they are recruited according to criteria of professional competence, they are subject to the principle of hierarchy and are bound by rules and norms. Consequently, they display all the characteristics of the Weberian bureaucracy - which is not to say that they possess only those characteristics.”<sup>42</sup>*

A par desses conceitos fundamentais, define-se “sistema do mérito”<sup>43</sup> como o conjunto de normas que estabelecem mecanismos de ingresso e desenvolvimento, remuneração, oportunidades e recompensas de maneira transparente e justa para todos os seus integrantes ou candidatos em potencial, ou aquele em que o ingresso, o progresso, as vantagens e comissões só se dão competitivamente, à vista das exigências do caso diante das qualificações dos candidatos<sup>44</sup>.

A adoção da forma de organização burocrática é decorrência da própria natureza, evolução e complexidade da atividade estatal. Em especial, guarda profundas relações com o próprio sistema capitalista, pois é nele que adquire sua forma mais acabada. BLAU aponta que a aparição do capitalismo passou a exigir o estabelecimento de um poder suficientemente forte para assegurar a ordem e a estabilidade (BLAU, 1962:37). A organização administrativa do tipo burocrático puro foi a forma encontrada para suprir esta necessidade<sup>45</sup>. A organização burocrática externou em suas atividades o conceito de burocracia, que se caracteriza como o tipo de organização apta para a realização de tarefas administrativas em grande escala, mediante o trabalho organizado de muitos indivíduos (BLAU, 1962:11). Segundo MERTON (apud ETZIONI, 1982:58-59),

*“O tipo ideal de tal organização formal é a burocracia e, a muitos respeito, a análise clássica é a que foi apresentada por Max Weber. Indica Weber, que a burocracia envolve clara divisão de atividades integradas, que são consideradas como obrigações inerentes ao cargo. Há nos regulamentos um sistema de controles e sanções diferenciadas. A designação de papéis processa-se segundo qualificações técnicas, que são determinadas por processos formais, impessoais (por exemplo, exames). Dentro da estrutura da autoridade, disposta de forma hierárquica, as atividades de ‘peritos treinados e assalariados’ obedecem a regras gerais abstratas e claramente definidas, que evitam a necessidade de emissão de instruções específicas em cada caso.”*

Dentre as principais características da organização burocrática ideal descrita por Weber, está o princípio da divisão do trabalho, lastreado nas qualificações dos responsáveis por cada papel. A divisão do trabalho, assim como a especialização das funções, se faz, na burocracia, de maneira racional, sistemática e coerente (BRESSER

<sup>42</sup> Nos documentos publicados pelo MARE a partir de 1995, este constructo equivale à denominada “alta administração pública”.

<sup>43</sup> Segundo KASZMAR (1996:19-37), sistema do mérito pode ser conceituado como um conjunto de atividades que o departamento de recursos humanos normalmente utiliza para empregar, nomear, promover e contratar empregados do governo, com base nas habilidades individuais, na educação, na experiência e no desempenho de cada um.

<sup>44</sup> SIQUEIRA, Belmiro in BRASIL, Câmara dos Deputados. Anais do Simpósio Nacional do Plano de Classificação de Cargos, realizado na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 7 e 8 de junho de 1978. Brasília, Câmara dos Deputados, 1978, 338 p. p. 52.

<sup>45</sup> WEBER, Max Apud BLAU, op. cit., p. 29.

PEREIRA e PRESTES MOTTA:1987:28). Essa característica da burocracia se associa a outras, segundo BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA (1987:82),

*“...além da forma hierárquica, que divide o trabalho e define os níveis de autoridade verticalmente, a burocracia apresenta uma divisão horizontal do trabalho, em que as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos. (...) De acordo com o tipo ideal, weberiano, de burocracia, (...) a divisão do trabalho em funções é realizada em termos de cargos abstratamente definidos e não de pessoas. A autoridade e a responsabilidade pertencem ao cargo, seja qual for a pessoa que o ocupe. Em outras palavras, a divisão do trabalho é impessoalmente realizada, o que nos leva à segunda característica das burocracias.”*

A especialização implica na delegação de autoridade, de modo que a cada departamento caiba uma competência diferente. Partindo do princípio da especialização, a hierarquia delega a autoridade, estabelecendo departamentos diversos para assuntos diversos. Com isto, os funcionários ganham experiência em domínios restritos, reduzem os problemas nos quais concentram a sua atenção e, naturalmente, aperfeiçoam a forma de tratá-los (Ibidem:230).

A segunda característica básica da burocracia, cuja importância se destaca para os fins de nosso estudo, é justamente o princípio da impessoalidade:

*“O caráter impessoal das organizações é a segunda forma básica através das quais elas expressam sua racionalidade. A administração burocrática é realizada sem consideração a pessoas. Burocracia significa, etimologicamente, ‘governo de escritório’. É portanto o sistema social em que, por uma abstração, os escritórios ou os cargos governam. O governo das pessoas existe apenas na medida em que elas ocupam cargos. Isto salienta o caráter estritamente impessoal do poder de cada indivíduo, que não deriva da personalidade do indivíduo, como acontece na liderança carismática, nem de uma herança recebida, como no poder tradicional, mas da norma que cria o cargo e define suas atribuições.” (Ibidem:226)*

A partir de tais princípios essenciais, a organização burocrática distribui responsabilidades e atribuições aos seus agentes, de modo a que cada funcionário seja responsável por uma tarefa ou parcela do processo de trabalho. As atividades desempenhadas o são em caráter impessoal, ou seja, não importa quem seja a pessoa que o exerce, mas sim a que cargo as mesmas competem. Para BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA (1987:226), essa característica da burocracia implica na ausência de qualquer autonomia individual ou social, no que diz respeito à participação no processo administrativo: a divisão do trabalho se dá racionalmente, assegurando a coerência entre os meios e os fins visados, e a ação individual está claramente limitada pela posição na pirâmide organizacional.

Embora a especialização do trabalho tenha aspectos negativos, como o controle do homem no trabalho, as condições que norteiam as relações de trabalho entre a organização burocrática e seus funcionários - e que são especialmente presentes no serviço público - têm, no entanto, contrapartida, dentre outros mecanismos, no alto grau de estabilidade que asseguram aos mesmos. De acordo com MERTON (apud ETZIONI:59),

*“Quase todos os cargos burocráticos envolvem a previsão da posse funcional vitalícia, na ausência de fatores perturbadores, que podem diminuir a extensão da organização. A*

*burocracia maximiza a segurança vocacional. A função da segurança da posse, pensões, salários majorados e processos regularizados para promoção visa assegurar o desempenho devotado dos encargos, sem considerar pressões externas. O mérito principal da burocracia é sua eficiência técnica, como um prêmio atribuído à precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discrição e rendimentos ideais resultantes da aplicação.”*

A consolidação dos princípios da especialização e da impessoalidade e de seus mecanismos compensatórios deu origem, na organização burocrática, ao surgimento de uma nova classe. O surgimento desta nova classe de trabalhador, denominado de **burocrata**, ou **tecnoburocrata**, é, segundo BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA (1987:84-85), a terceira característica básica da burocracia:

*“O administrador profissional, antes de mais nada, é um especialista. Esta é uma característica fundamental. As burocracias são sistemas sociais geralmente de grandes dimensões, nos quais o uso de conhecimento especializado é essencial para o funcionamento eficiente. São necessários, pois, especialistas, homens especialmente treinados para exercer as diversas funções criadas através do processo de divisão do trabalho, que geralmente devem ter um diploma e/ou experiência para poder ocupar o cargo. Ao serem escolhidos, esses homens devem apresentar títulos e são, geralmente, submetidos a testes. Seus conhecimentos, porém, não devem limitar-se à sua especialidade. Partindo de um sistema pródigo em normas, diretrizes e rotinas, eles devem conhecê-las perfeitamente. Às vezes, é no conhecimento destas normas que consiste a sua especialização, quando se trata de administradores de baixo nível. Em relação aos administradores de topo, sua especialidade é simplesmente a de administrar. Eles não são especialistas em finanças, produção, mercadologia, pessoal. São generalistas, que podem conhecer um pouco mais um setor do que outro, dentro da organização.”*

Este burocrata, assim, é dotado de um perfil específico, a fim de que possa atuar de maneira impessoal e especializada, adquirindo crescente importância para a administração estatal e privada. É um tipo de profissional que desenvolve um modo de comportamento próprio, e que se relaciona com a organização e com o ambiente externo dentro de determinados padrões, especialmente o da neutralidade técnica. Segundo MERTON (apud BRESSER PEREIRA E PRESTES MOTTA, 1987:227-228), “a eficácia da burocracia depende da inculcação de atitudes e sentimentos apropriados a seu funcionamento”:

*“Ocorre, porém, que tais sentimentos inculcados tendem a se tornar mais intensos do que o necessário, diminuindo o número de relações personalizadas, substituídas pelo apego excessivo às exigências dos procedimentos burocráticos, estimulado pelo próprio planejamento da vida do burocrata, isto é, de uma carreira graduada, caracterizada por promoções, pensões, reajustes salariais, etc... Ao funcionário cabe, portanto, a adaptação de pensamentos, sentimentos e ações, com vistas às perspectivas oferecidas pela carreira. Isto tende a estimular o seu conformismo, conservadorismo e tecnicismo.”*

Embora essencial ao exercício da tarefa de administrar e governar, a existência de um corpo burocrático tem sido, frequentemente, associada a algumas disfunções, dentre as quais o *viés antidemocrático* da tecnoburocracia. Na opinião de BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA (1987:281), o padrão repetitivo do comportamento burocrático oculta o fato de que a burocracia existe **pelos burocratas** e **para os burocratas**, sendo, portanto, intrinsecamente disfuncional:

*“... Assim, a multiplicação de tarefas especializadas, cargos e departamentos são a própria ‘raison d’être’ dos burocratas. Em última instância, quanto mais cargos, melhores são as condições de aumento do poder burocrático, o que, a nível de sociedade global, implica em quanto mais organizações burocráticas, mais satisfeitos os burocratas. Isto é evidente e*

*relaciona-se com a própria carreira burocrática, com sua mobilidade vertical e horizontal.” (BRESSER PEREIRA e PRESTES MOTTA, 1987: 281)*

Segundo Claus OFFE (1975:70), na Alemanha a constituição de uma *tecnocracia* assumiu forte conotação negativa: a própria conceituação do termo o caracterizava pela abrangente competência do Estado em solucionar todos os conflitos sociais, como também pela “perda de chances e do direito democrático de participação”, ou seja, a tecnocracia assumia o papel de *árbitro da racionalidade*, excluindo ou afastando a responsabilidade política da mediação do conflito social em favor de uma *neutralidade técnica* que, na verdade, jamais esteve presente. Para Alain TOURAINE (apud FRANK:1975:93), a *tecnocracia* é a nova classe dominante, definida pelo seu nível de formação intelectual e dotada de poder decisório e controle do funcionamento interno das organizações. Jürgen FRANK (1975:99) destaca o papel *instrumental* da tecnocracia, à medida em que essa se insere nas relações de poder a serviço das motivações e dos fins do processo de produção e de realização do capitalismo. Ressalta Hans LENK (1975:129), no entanto, que sob uma abordagem mais ampla, o conceito de “tecnocracia” acaba por incluir também os políticos que se utilizam de meios da tecnologia organizacional para a informação, a prognose, o planejamento e a decisão: “*Tecnocrata* não é somente o técnico elevado a posições de poder político (...) mas também o político que usa instrumentos e processos de comando racional-tecnológicos”.

Por outro lado, ainda que a especialização dê origem a determinadas disfunções, esse fato não invalida a sua utilidade e racionalidade, assim como as disfunções gerais da burocracia apontadas por MERTON (apud ETZIONI:60-61) não invalidam a organização burocrática enquanto mecanismo para a busca de maior eficácia e eficiência. BRESSER PEREIRA (1982:149:150), contudo, vai além em sua crítica à classe tecnoburocrática e sua organização segundo o princípio da especialização:

*“Como todas as classes dominantes na história, a classe tecnoburocrática - quando assume o poder em uma sociedade, seja através do controle das forças armadas burocratizadas, seja através de partidos políticos burocratizados, e sempre também através de sua paulatina infiltração nas empresas e no Estado, ambos crescentemente burocratizados - passa a utilizar-se do sistema social em seu benefício.(...) A meritocracia e um complexo sistema de exames fazem parte da ideologia tecnoburocrática, funcionando como sistemas de sua própria perpetuação.”*

Apesar da crítica algo exagerada ao processo de “auto-reprodução burocrática”, BRESSER PEREIRA admite a necessidade do surgimento da tecnoburocracia. Para esse autor, a lógica da acumulação, típica do capitalismo, exige a crescente intervenção do Estado na economia e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma tecnoburocracia estatal capaz de coordenar ou de regular a ação das grandes empresas monopolistas (BRESSER PEREIRA, 1982:279). O tecnoburocrata, assim, age em nome dos cidadãos, pois se trata de administrar o Estado: ele não possui os meios de administração e produção, mas é antes uma

espécie de *delegado* dos detentores do verdadeiro poder. Para tanto, a tecnoburocracia requer um determinado grau de estruturação e classificação:

*“...os tecnoburocratas estão hierarquizados como é próprio das burocracias onde operam. E que, portanto, existem tecnoburocratas em diversos níveis na pirâmide burocrática. Mas não há por que distingui-los qualitativamente. Excluídos os trabalhadores, os artistas, os intelectuais, os estudantes, os demais são tecnoburocratas - são engenheiros, administradores, economistas, militares, funcionários, técnicos especializados - envolvidos na tarefa coletiva de gerir a organização burocrática. Que uns ocupem posições mais altas do que os outros é uma contingência estrutural do próprio sistema e reflete até certo ponto diferentes níveis de competência tecnoburocrática.” (BRESSER PEREIRA, 1982:131)*

Alerta FALCÃO MARTINS (1997:11-13), no entanto, para o fato de que o problema central da burocracia não é organizacional ou administrativo, mas político. A “usurpação” das funções políticas pelos burocratas, nas democracias representativas, decorreria basicamente do descontrole ou descaso dos políticos com a implementação administrativa, o que abriria o espaço para a apropriação do poder pela burocracia ou ao seu exercício disfuncional. Caberia, assim, contornar esse problema por meio da relação de complementaridade entre controle político e controle social sobre os burocratas.

Portanto, apesar das críticas que apontam as suas disfunções, a formação da burocracia estatal, como se percebe, é fundamental para que o Estado possa cumprir a sua missão, embora, em alguns casos, as soluções para esta necessidade possam ser buscadas fora do serviço público, como relatam GAEBLER & OSBORNE (1994:48-49)<sup>46</sup>, e como vem sendo feito, progressiva e enfaticamente, em todos os países que observam as premissas da *administração gerencial*. As técnicas e conceitos utilizados para que essa burocracia possa ser organizada segundo padrões e critérios que assegurem maior eficiência e eficácia no seu aproveitamento são, assim, importantes insumos a serem analisados, permitindo a identificação das soluções adequadas a cada tipo de entidade e sua missão.

Um pressuposto fundamental para a implementação da NGP é a existência de gerentes públicos qualificados e comprometidos com o interesse público, além de um alto grau de profissionalização da administração pública (SHEPHERD & VALENCIA,1996:111), fator ausente na maior parte dos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil. Na inexistência desses gerentes, ou na impossibilidade de que sejam atraídos de outros setores, aguça-se a tendência a que a administração se torne descoordenada.

Países que conseguiram avançar na sua implementação detinham, há algumas décadas, *burocracias* estruturadas e profissionalizadas, cuja adaptação ao

<sup>46</sup> Segundo esses autores, o desperdício é intrínseco à atividade burocrática. Logo, é necessário buscar novas formas de assegurar a prestação dos serviços públicos, por meio de instituições não-governamentais. Nesses casos, a burocracia não mais seria responsável direta pela prestação dos serviços: a execução, e até mesmo a função orientadora do governo, passam por um processo de terceirização. O Estado deve, nessa concepção, concentrar-se naquilo que faz melhor (gerenciamento das políticas públicas, regulamentação, manutenção da equidade, prevenção da discriminação ou da exploração de grupos e pessoas, garantia da continuidade e estabilidade dos serviços, defesa da coesão social).

novo modelo de gestão, embora complexa e até mesmo traumática, foi indispensável para viabilizar as reformas.

Segundo MÉNDEZ (1996:60), o desenvolvimento de aparatos públicos voltados à formulação e implementação de políticas altamente profissionalizados, baseados no mérito e como forte sentido de missão pública, é fundamental para assegurar a firmeza das regras institucionais necessários para o desenvolvimento de mercados nacionais produtivos. Esse aparato é apontado como essencial para que o Estado possa ser um “Estado forte”, capaz de ouvir os grupos de interesse e implementar programas sociais, mas também de impor-se sobre os interesses particulares e defender eficazmente o interesse geral, exigindo eficiência e eficácia daqueles que respondem pela aplicação de recursos públicos. Conclui esse Autor, ainda, que,

*“...no está suficientemente claro en América Latina que sin completar la reforma del Estado con lo más importante, cualquier cambio en las políticas, por acertadas que éstas sean, no tendrán los efectos o la continuidad esperados. Hay que insistir en que en América Latina la conocida ‘ley de Murphy’ se aplica muy bien (la cual dice que ‘si algo puede ir mal seguramente lo hará’). Nuestra región ha intentado todo tipo de modelos (liberal, proteccionista, neo-liberal, social-democrata, etc) y en todos ha tenido poco o nulo éxito, precisamente por no haber atendido al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses de los funcionarios públicos altos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia relativa respecto a la política o a los grupos de presión.” (Idem, Ibidem)*

Nos países periféricos, contudo, e especialmente na América Latina, existe ainda um hiato muito largo no que se refere à qualificação dos quadros burocráticos. Como salienta MELO (1996:78), persiste um contraste marcado entre a qualificação dos burocratas da área fazendária e de planejamento e os da área social. No caso brasileiro, isto é especialmente verdadeiro, e agravado, em muitos casos, pela inexistência, mesmo, de qualificação da burocracia destinada à atividade de planejamento e implementação de políticas públicas, o que exige medidas ainda mais emergenciais e radicais no rumo da constituição de quadros aptos ao desempenho das funções estratégicas.

Por isso, um dos mais sérios problemas a serem enfrentados, ainda hoje, diz respeito à inexistência, no Brasil, de um corpo profissional burocrático eficiente e legítimo, capaz de dar o suporte necessário às demandas do Poder Político, reduzir a tendência à utilização indevida da máquina administrativa e proporcionar respostas qualitativas à população, no tocante à prestação de serviços públicos. Os poucos segmentos cuja capacitação se aproxima do ideal têm sofrido crescente evasão de quadros, contribuindo ainda mais para agravar o problema da incapacidade gerencial da Administração Pública.

A situação atual dos recursos humanos na Administração Pública Federal caracteriza-se por um estado de anarquia e desaparelhamento para o cumprimento

das funções específicas que o Estado deve cumprir, resultante de um somatório de fatores agravados ao longo dos anos. Trata-se, ademais, de situação recorrente.

Assim como no início da década de 1960, quanto se tentou promover a reinserção do sistema do mérito na organização dos quadros de pessoal, é extremamente elevado o contingente de servidores públicos admitidos sem *qualquer forma de aferição de sua qualificação ou capacidade*, especialmente o concurso público e que, como apontou VENEU (1990:10), deve o seu cargo ou emprego ao favor de alguém:

*“... Mesmo em áreas que exigem um conhecimento especializado (engenharia, educação), os cargos exclusivamente técnicos são raros, dependendo, na maior parte, de indicações por amizade ou interesse político. A existência de tabelas fixas de vencimentos é contrabalançada pelo seu baixo nível, tornando os funcionários dependentes das gratificações e extraordinários que, como aponta Bendix, facilitam a manipulação por interesses pessoais. A exigüidade dos vencimentos impossibilita a dedicação exclusiva ao serviço público, dando origem aos ‘bicos’.”*

A adoção na Administração Federal brasileira do regime celetista, paralelamente ao estatutário, a partir de 1974, e a adoção de planos de cargos diferenciados pelas autarquias e fundações contribuiu para este quadro pela via da **flexibilização** dos requisitos de ingresso, bem como pelo afastamento da própria correlação que deveria haver entre os cargos e a sua finalidade, daí decorrendo a apropriação patrimonialista e fisiológica dos cargos e empregos, cujo provimento não respeitava as reais necessidades de um serviço público eficaz e racional.

O uso de expedientes paternalistas e arranjos para driblar o sistema de mérito tem sido persistente e cotidiana realidade na gestão dos recursos humanos. Particularmente, constata-se o recurso à progressão de tabela como forma de reajuste salarial, conduzindo à concentração do maior contingente de servidores nos níveis finais das suas tabelas, inutilizando o próprio sentido da perspectiva de carreira associada à elevação salarial.

No âmbito da proposta de reforma do aparelho do Estado do extinto MARE, "é necessário renovar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade"<sup>47</sup>, através de uma política de profissionalização do serviço público; ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanentes, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo que se introduz no sistema

<sup>47</sup> Essa afirmação não deixa de ser contraditória, uma vez que BRESSER PEREIRA afirma, por outro lado, que “se nos países desenvolvidos a *res pública* não foi em protegida pela administração burocrática, dada a sua ineficiência em administrar o Estado de Bem-Estar, nos países em desenvolvimento, a *res pública* foi ainda menos protegida porque, nestes países, os burocratas não se dedicaram apenas à construção do Estado, mas, também, a substituir parcialmente a burguesia no processo de acumulação de capital e na apropriação do excedente econômico” (BRESSER PEREIRA, 1997b:12). Ora, se a burocracia não é capaz de proteger a *res pública*, como admitir, então, que seja capaz de assegurar a efetividade necessária no Núcleo Estratégico?

burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho"<sup>48</sup>. Essas afirmações são a admissão tácita de que, até o momento, **a burocracia no Brasil não está consolidada**, ou seja, que não existe na administração federal um núcleo satisfatoriamente estruturado de *altos administradores*, necessário para que a administração gerencial possa ser estabelecida.

Desde a criação do Conselho Federal do Serviço Público, em 1936, a ausência de continuidade nas políticas de profissionalização na administração federal impediu que se chegasse ao patamar necessário de desenvolvimento gerencial e à construção de uma real burocracia, orientada pelo tipo racional-legal weberiano. Cabe indagar, portanto, se não seria necessário dotar o Estado brasileiro de um quadro burocrático adequado e suficiente, antes de passar-se à implementação de novas figuras jurídicas e novas "formas de propriedade" que poderão fragilizar, ainda mais, a sua já comprometida atuação como instrumento do desenvolvimento econômico e da justiça social.

A necessidade de contornar-se esse problema, como etapa prévia à implementação de flexibilizações, impõe-se de maneira mais relevante, à vista da enorme permeabilidade de suas administrações às injunções do clientelismo e do patrimonialismo. E, a par da abertura cada vez maior de espaços à participação da sociedade, faz-se necessário o aumento da capacidade estratégica e do profissionalismo na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de modo a que o Estado possa adaptar-se às novas e mutáveis realidades (MÉNDEZ, 1996:58). Não basta redirecionar ou reduzir o tamanho do Estado, se essa prática não for acompanhada de uma abertura do processo decisório ao controle social e à participação de atores qualificados técnica e politicamente, dotados de informações, capacidades e instrumentos necessários. No caso da função pública, essa situação exige um alto sentido de missão pública, profissionalismo, motivação, continuidade, capacidade estratégica, acompanhados de instrumentos de proteção aos seus agentes. Ao mesmo tempo, é necessária a existência de sistemas de formação e capacitação permanentes, que possam assegurar o nível qualitativo do preparo técnico da burocracia no sentido weberiano, bem como de mecanismos de avaliação de desempenho que permitam que os mecanismos voltados à profissionalização e proteção do servidor contornem a tendência disfuncional quase sempre presente. CASTRO SANTOS (1997:344) corrobora a avaliação, afirmando que

*"Tanto os processos de formulação como os de implementação de políticas públicas são elementos cruciais constitutivos da capacidade governativa do Estado. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso de a elite governamental mobilizar apoios para as políticas de sua preferência mediante a formação de coalizões de sustentação e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O bom êxito do processo de implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado. Vale observar que*

<sup>48</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. p. 23.

*as coalizões de apoio às políticas governamentais são frequentemente distintas no que se refere às fases de formulação e implementação, bem como são conformadas de acordo com a natureza (ou substância) da política, ponto de especial relevância para a agenda de reforma dos países em desenvolvimento (a ser melhor desenvolvido na próxima seção)."*

A burocracia desenvolve nessas economias, assim, um decisivo papel no sentido de *mediar* as relações entre o público e o privado, servindo como instrumento do Estado para preservar a racionalidade do processo decisório e da implementação e gestão das políticas<sup>49</sup>.

No mesmo sentido, o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997, do Banco Mundial, reitera a importância da construção de sistemas meritocráticos para a efetividade do setor público, embora reconheça que, frequentemente, tais sistemas esbarram no alto grau de informalidade. Mas aponta a necessidade de que os países focalizem a profissionalização da função pública em três blocos principais: fortalecimento da capacidade de formulação e coordenação de políticas, eficiência e efetividade na prestação de serviços inerentes ao **núcleo central** do Estado, e motivação e capacitação do quadro de servidores<sup>50</sup>.

No caso brasileiro, a questão tem merecido a atenção de alguns estudiosos, como MARTINS (1985), segundo o qual

*"...o Estado que emerge no Brasil a partir da Revolução de 30, e se consolida no curso do processo de industrialização, é um Estado que não se limita a garantir a ordem capitalista (quer dizer: manter as condições sociais externas necessárias à produção capitalista), mas que passa a atuar internamente ao sistema de produção para organizar a acumulação, tornando-se ao mesmo tempo promotor e ator da industrialização. Essa ação do Estado, que se anuncia ainda de forma mais ou menos incipiente nos anos 30-40 (as iniciativas no campo da siderurgia e do petróleo, sob o primeiro Governo Vargas, por exemplo), tornar-se-á cada vez mais importante e evidente, a partir da década de 1950, pelo papel por ele desempenhado na efetiva constituição (porque gerando seu próprio mercado) de um sistema industrial no país. Mas esse Estado que assim atua já é também um Estado que cria e reproduz uma burocracia dotada de interesses próprios e que se realizam através da ampliação do intervencionismo estatal."* (MARTINS, 1985:33-34)

A constatação inevitável na análise desses processos é que permanece indispensável a busca de soluções que permitam ao Estado dotar-se de um corpo profissional tipicamente *burocrático*, qualificado ao exercício das funções de governo. A implementação de processos de reforma do Estado a partir de experiências como as da *Nova Gerência*, especialmente nos Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido tem pecado, segundo especialistas, pelo fato de - propugnando pela implantação de novos paradigmas de gestão pública, com enfoque no cidadão-usuário, na descentralização administrativa e na utilização de indicadores de desempenho - haverem dado pouca ou nenhuma ênfase à capacidade estratégica e

<sup>49</sup> A abordagem das diferenças entre administração pública e administração privada mereceu a atenção, entre outros, de MUÑOZ AMATO. Identificando as peculiaridades da administração pública, este autor ressalta, inclusive, o fato de que, "em face da universalidade e soberania do governo, pressupõe-se que a este caiba resolver os conflitos de interesses particulares, a fim de alcançar o máximo possível de bem-estar geral", função que exige imparcialidade e equidade, condicionando o comportamento administrativo (AMATO, 1962: 103).

<sup>50</sup> World Development Report 1997. World Bank, p. 89-90.

ao profissionalismo dos aparatos públicos, especialmente nos níveis estratégicos de governo (MÉNDEZ, 1996:55).

Se por um lado essas reformas têm enfatizado a necessidade de flexibilizar-se a administração pública, por outro não têm contemplado a necessidade de assegurar-se a coordenação e a capacidade de gestão, o que acaba por comprometer os seus resultados, numa demonstração cabal de que o problema não encontrou ainda alternativa viável para sua solução, senão a qualificação dos quadros do serviço público sob uma nova ótica, que valorize os espaços democráticos e a participação da cidadania na formulação das políticas públicas e sua avaliação.

Trata-se, portanto, de uma fase de transição, onde um novo modelo de organização estatal tenta suplantar - ainda que sem alteração substancial da natureza da administração indireta - o que foi implantado nos últimos 60 anos. Segundo SHEPHERD & VALENCIA,

*“para combater a ineficiência e a inflexibilidade associadas ao modelo de administração pública tradicional, alguns países estão experimentando introduzir conceitos de mercado e competição em áreas tradicionais da administração pública, especificamente para criar mecanismos baseados naqueles conceitos que permitam aos gerentes maior liberdade para administrar. Outros estão atacando o mesmo problema de uma forma mais evolutiva, conservando uma parte maior da estrutura hierárquica tradicional” (SHEPHERD & VALENCIA, 1996:104).*

Ainda que não haja ainda vencedores nem vencidos no debate acerca destas alternativas, cabe-nos tentar identificar em que circunstâncias, e de que maneira, o Estado e suas entidades devem buscar adaptar-se a essa fase de transição, corrigindo distorções e buscando melhores mecanismos de gestão que afastem as motivações e justificativas que ora sustentam as tentativas de reordenamento institucional onde o mito da atávica ineficiência do aparelho do Estado do serviço público ressurgem com redobrado vigor.

### 3.4 A Reforma do Estado no Governo FHC

No caso brasileiro, apesar das demonstrações vindas de diversos países acerca da incapacidade de a globalização, por si só, possibilitar o desenvolvimento social e econômico sustentado, e de uma relativização do discurso anti-Estado por organizações como o próprio Banco Mundial - cujo Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1997 reconhece, justamente, a necessidade de fortalecimento do Estado<sup>51</sup>,

<sup>51</sup> Segundo o Relatório “um Estado eficaz é imprescindível para poder contar com os bens e serviços – e as normas e instituições – que fazem possível que os mercados prosperem e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. Em sua ausência, não se pode alcançar um desenvolvimento sustentável nem no plano econômico nem no plano social”. (Banco Mundial. Relatório de Desenvolvimento Mundial – 1997. Resumo, p.1)

enquanto o Relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000 enfatiza a importância do papel dos governos na promoção do desenvolvimento<sup>52</sup> - o Governo Fernando Henrique Cardoso vem dando seguimento ao processo de internacionalização da economia brasileira iniciado pelo Governo Collor de Mello em 1990, cumprindo à risca a cartilha ditada pelo Consenso de Washington em 1989.

Essa concepção acha-se detalhada em documentos elaborados pelo ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, para quem “a crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais” (1997a:13). Na lógica defendida pelo ex-Ministro, o esgotamento do papel do Estado se associa ao crescimento de sua intervenção e à crescente ineficiência decorrente do “padrão burocrático de administração”, o que tornou o Estado “ineficiente e incapaz de atender com qualidade as demandas dos cidadãos-clientes no grande Estado-Social”, tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial. A crise fiscal estaria associada a esse fator, assim como à “captura do Estado por interesses privados” e ao desequilíbrio entre as demandas da população e a sua capacidade de atendê-las. Já o processo de globalização teria imposto uma pressão adicional para a reforma do Estado, que foi a perda relativa da autonomia do Estado e a redução de sua capacidade para formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional (1997a:14). A globalização imporia ao Estado, assim, uma dupla pressão: de um lado proteger o cidadão, e de outro ser mais “barato, eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente”.

A “obsolescência da forma burocrática” de administração, portanto, estaria vinculada à crise fiscal e de suas formas de intervenção, sendo que esta estaria se manifestando na *crise do Welfare State* no primeiro mundo. A resposta para esta crise seria, sob a ótica da direita neoliberal, a adoção do “Estado Mínimo” e do pleno controle da economia pelo mercado, e para tanto seria necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho de forma radical; sob a ótica da social-democracia ou da “centro-esquerda pragmática”, a solução estaria na adoção de políticas de ajuste fiscal e a realização de reformas orientadas para o mercado, mas ao mesmo tempo por uma “reconstrução do Estado”, especialmente através da redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde e cultura, e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial” (1997a:17).

<sup>52</sup> World Development Report 1999/2000. World Bank, 1999, URL Internet <http://www.worldbank.org/wdr/2000/pdfs/intro.pdf>.

O discurso do Governo FHC apropriou-se dessa concepção, segundo a qual a reforma do Estado seria uma forma de reconstruí-lo para promover o desenvolvimento sustentado, financiando-o a fundo perdido, e para desenvolver a capacidade de governo, ou *governança*<sup>53</sup>. Segundo BRESSER PEREIRA (1997b:18), o Estado resultante dessa reforma seria um

*"...Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles do mercado e menos os controles administrativos, porque realizará os seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional."*

A reconstrução preconizada implicaria, dentre outras medidas de caráter gerencial, simultaneamente, na redução do aparelho do Estado por meio da substituição de organizações públicas estatais por organizações não-governamentais, dentre estas as *organizações sociais*, e no "fortalecimento" de entidades da administração indireta destinadas ao exercício das chamadas *atividades exclusivas de Estado*, estruturadas sob a forma de autarquias.

A resposta oferecida às demandas da sociedade pelo Governo FHC parte, assim, da adoção de premissas de uma reforma administrativa que implemente a administração gerencial em nosso país. Segundo os documentos elaborados pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, esta concepção visa "fortalecer estrategicamente o Estado", "colocando-o no controle das políticas públicas, exercendo funções regulatórias onde o mercado não o faz e respondendo com agilidade as demandas sociais, buscando uma comunicação direta com sociedades cada vez mais complexas"<sup>54</sup>. As propostas partem do diagnóstico segundo o qual a reforma do Estado envolve quatro problemas básicos: a) a delimitação do **tamanho** do Estado<sup>55</sup>; b) a redefinição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo (governança); e) o aumento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (governabilidade) (BRESSER PEREIRA, 1997a:7).

<sup>53</sup> Governabilidade, aqui, se define como "as condições sistêmicas de exercício de poder em um sistema político", ou seja, as condições de uso da autoridade política, o que exige instrumentos adequados (cfe. MELO, 1996:68-69). Segundo CATALÁ, "la gobernabilidad es, pues, un concepto distinto de la 'governance' o sistema institucional - formal e informal - que enmarca la acción de los actores sociales - gubernamentales y no gubernamentales - relevantes para la determinación y asignación autoritaria de los bienes y los recursos públicos", que se realizam através da ação política e da formulação e implementação de políticas públicas (CATALÁ, 1996:4)

<sup>54</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. p. 7.

<sup>55</sup> Segundo BRESSER PEREIRA (1997a:30), o tamanho do Estado deve ser medido não por meio da proporção entre funcionários e o total da mão-de-obra ativa, mas qual a participação da despesa do Estado em relação ao Produto Interno Bruto. Qualquer que seja o indicador, no entanto, o Brasil situa-se entre os países cujo Estado pode ser considerado pequeno. Sobre o assunto, ver REZENDE (1996).

Nesse contexto, o modo de operação do Estado passa a se dar segundo os padrões da "administração gerencial", a qual

*"...procura, sem se afastar do estado de direito, adequar as organizações públicas às contingências específicas de lugar e momento, emprestando-lhes sobretudo maior agilidade e eficiência; prioriza, portanto, os resultados. Tenta igualmente recuperar a identificação dos cidadãos com o Estado, voltando-o a eles. Faz da transparência e do controle cidadão alavancas para a eficácia dessas organizações. Introduce também mecanismos de quase-mercado ou concorrência administrada com vistas a aprofundar os ganhos de eficiência."*<sup>56</sup>

Esclarece BRESSER PEREIRA (1997a:42) quais seriam, na concepção do atual processo de reforma, as principais características da administração pública gerencial:

- "a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;*
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);*
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;*
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;*
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;*
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;*
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;*
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado."*

Assim, na delimitação do tamanho do Estado estão envolvidas as idéias de privatização, "publicização" e terceirização. No aspecto governança reside a necessidade da reforma administrativa, já que necessária a "superação da forma burocrática de administrar o Estado". Em consequência destas premissas, busca dotar o Estado de um **núcleo estratégico**, capaz de formular e controlar a implementação das políticas públicas, ao mesmo tempo em que transfere para "organizações estatais, públicas ou privadas" a provisão de serviços públicos.

Embora tenha negado a adoção da cartilha neoliberal, e declarado algumas boas intenções como premissas a serem observadas e objetivos a serem perseguidos, a inserção do tema da reforma do Estado e da Administração Pública na agenda de

<sup>56</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 10.

prioridades do Governo FHC se fez da pior maneira possível<sup>57</sup>. E isso porque adotou, como aspecto central da sua concepção, o mito da ineficiência do Estado e de sua incapacidade para assegurar ao cidadão a prestação dos serviços de que necessita.

Embora negue a discussão sobre Estado mínimo e Estado onipresente, a política do Governo FHC para o Estado e a Administração Pública rumo exatamente no sentido da redução do seu tamanho e de sua importância como provedor de bens e serviços públicos, reduzindo-o, concretamente, às dimensões do Estado Clássico Liberal, que se resume a promover a arrecadação de tributos, a segurança interna e externa, o exercício da soberania nas relações externas e a garantia dos contratos.

Apoiada na tese da crise do Estado e do padrão nacional-desenvolvimentista, e da conseqüente necessidade de integração ao sistema econômico mundial liberalizado, com vistas a atrair investimentos externos, a inserção brasileira na economia globalizada vem-se dando, paulatinamente, pela supressão dos dispositivos constitucionais que cerceavam o ingresso de empresas estrangeiras em atividades antes reservadas ao regime de monopólio estatal, pela privatização das empresas estatais exploradoras de atividades econômicas, pela redução do aparato estatal direcionado à prestação de serviços públicos e pela desregulamentação dos mercados. Da mesma forma, vem sendo efetivada a modificação da legislação social e trabalhista, sempre visando à supressão de direitos ou sua flexibilização, e até mesmo a inviabilização da atuação do movimento sindical<sup>58</sup>.

Assim, busca-se a redução do papel do Estado como agente direto no processo de desenvolvimento econômico, sem, contudo, prepará-lo para exercer melhor a suas funções regulatórias e de fomento e compensar essa redução mediante a implementação de políticas de combate à pobreza<sup>59</sup>. Nessa linha de atuação, vem-se operando um nivelamento por baixo - típico desse processo - em que os governos viabilizam o lucro máximo do setor privado pela redução ao nível mínimo dos direitos e garantias sociais e trabalhistas.

As "reformas" do Estado e da Administração Pública, segundo o modelo implementado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, concentram-se, portanto, num conjunto de medidas destinadas a promover a redução dos gastos públicos, e a reduzir o "tamanho" do Estado, fortalecendo-o apenas naquelas áreas que são vitais ao exercício do poder político. Para o problema da incapacidade de gerir a coisa

<sup>57</sup> Acerca das contradições entre discurso e prática no Governo Fernando Henrique Cardoso e sua inserção na onda neoliberal, ver GENRO, Tarso. *A roupa nova do rei*. Novos Estudos CEBRAP n° 50, março 1998, p. 41-53.

<sup>58</sup> Segundo DEBANDE (1999:285), nos EUA a desregulamentação acarretou, entre 1983 e 1993, uma redução na taxa de sindicalização de trabalhadores da ordem de 12% a 47%.

<sup>59</sup> O fortalecimento e o incentivo ao "Terceiro Setor", a ausência de uma efetiva política social, a ausência estatal crescente na prestação de serviços essenciais e a própria implementação inefetiva das agências reguladoras, pré-requisito da privatização de serviços públicos nas áreas de infra-estrutura, são demonstrações dessas deficiências.

pública, propõe-se a transferência dessa gestão para o setor privado, que teria a capacidade – dogmaticamente inquestionável - de ser mais eficiente, ainda que à custa da redução da equidade e da efetividade. Em decorrência, a flexibilização e redução dos direitos sociais, o desemprego e a inserção subalterna na nova ordem mundial "globalizada" são preços implícitos e suportados com naturalidade, desde que o grande capital financeiro e industrial internacional esteja satisfeito com os níveis de rentabilidade assegurados pela política econômica adotada.

Alienar o patrimônio estatal, privatizar, desregulamentar e contratualizar a Administração Pública são, portanto, etapas necessárias dentro dessa concepção reducionista do Estado, para a qual são adotadas novas formas de organização dos serviços públicos. O "neopatrimonialismo" é essencialmente privatizante, além de excludente, e onde não privatiza a propriedade, privatiza a gestão, adotando mecanismos iguais ou próximos aos do setor privado para que seja assegurada a eficiência almejada. O Estado, assim, onde mantém a responsabilidade de prover e assegurar o acesso aos serviços públicos, não é mais diretamente provedor, mas meramente um "grande cofre", um "Estado Mínimo comprador", que transfere às organizações do setor privado recursos públicos para que sejam geridos sem as limitações e condicionamentos inerentes à Administração Pública.

Segundo o diagnóstico que justifica a reforma do aparelho do Estado implementada pelo Governo FHC a "crise do Estado" é simultaneamente uma crise de financiamento e uma crise do Estado de Bem-Estar Social. Curioso é o fato de que, no caso brasileiro, jamais, até a vigência da Constituição de 1988, se buscou implantar, efetivamente, o Estado de Bem-Estar Social, como se percebe pelas desigualdades na distribuição da renda nacional.

A corroborar essa constatação, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, o Brasil é um dos países com maior índice de desigualdade do mundo, tanto em termos de distribuição de renda, quer em termos regionais ou nacionais. A mesma instituição constatou, no início da década de 1990, que pelo menos 30% da população brasileira, ou 42 milhões de habitantes, viviam abaixo da linha de pobreza<sup>60</sup>, o que representa quase o dobro do índice de pobreza dos países desenvolvidos. Desses, pelo menos 16 milhões poderiam ser classificados como indigentes<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Segundo o Relatório de Desenvolvimento Mundial 1998, entre 7 e 17% da população dos países industrializados situa-se abaixo da linha de pobreza. Estão nos extremos inferior a Suécia e superior os Estados Unidos, o que demonstra que essa situação não se relaciona com os níveis de ingresso médio da economia. O Reino Unido está também entre os países desenvolvidos de maior índice de pobreza: 15%.

<sup>61</sup> Em 1993, a elaborar o *Mapa da Fome*, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada identificou a existência de pelo menos 32 milhões de indigentes no país. Dados do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula de Desenvolvimento Social indicam que entre 1980 e 1990 o número total de pobres cresceu de 29,4 milhões para 39,2 milhões. Em relação ao total da população, o percentual de pobres ou extremamente pobres teria se reduzido, no mesmo período, de 34% para 27%.

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998 do PNUD, o Brasil foi classificado como um dos países com alto índice de desenvolvimento humano, alcançando, no entanto, apenas o 62º lugar na lista de 174 países, com um IDH<sup>62</sup> de 0,809, enquanto o Chile, a Argentina e Uruguai alcançaram, respectivamente, a 31ª, 36ª e 38ª posições, com IDH de 0,893, 0,888 e 0,885. Já em 1999, a classificação brasileira caiu: o país passou para a 79ª posição, com um IDH de 0,739, e foi incluído entre os países de médio desenvolvimento humano. Chile, Argentina e Uruguai também caíram, mas mantiveram posições mais próximas das anteriores: 34º, 39º e 40º lugares, respectivamente. Embora a queda brasileira possa ser em parte creditada a mudanças na metodologia de apuração, que passou a considerar dados e métodos de ponderação mais acurados, o que impede uma comparação direta, os novos resultados são considerados mais fidedignos e capazes de refletir a realidade, em termos comparativos, de maneira mais realista do que os anteriores. Caso aplicada a nova metodologia, o índice revisto de 1998 seria de 0,728<sup>63</sup>, ou seja, houve ligeira melhora no IDH brasileiro entre 1998 e 1999. Mas o fato de o Brasil estar, agora, comparativamente aos demais países, em posição inferior, demonstra ainda mais enfaticamente a gravidade das desigualdades sociais no país e da insuficiência da ação do Estado para supera-las.

Uma outra vertente é a concepção da crise do modelo burocrático, "rígido e ineficiente". Esse segundo preconceito demonstra não apenas o desconhecimento da real situação da administração pública brasileira - que nunca foi efetivamente uma burocracia, mas uma *pseudoburocracia*, segundo o magistério de GUERZONI (1995) - como também a própria natureza das restrições legais, políticas, culturais, orçamentárias e administrativas que estão na origem da rigidez e da ineficiência estatal. Salta aos olhos, aliás, a contradição no raciocínio segundo o qual o crescimento do Estado e de sua burocracia sofreu o impacto de uma crise em face da "captura" das transferências do Estado pelos interesses especiais dos empresários, da classe média e dos próprios "burocratas públicos", o que demonstra ou que essa burocracia não existia realmente - caso contrário essa captura patrimonialista teria enfrentado maior resistência - ou que os burocratas não eram burocratas, mas meras peças no mosaico patrimonialista instaurado sob a égide das ditaduras.

No presente momento histórico, essas condições permanecem. No campo das relações entre os Poderes, todas as medidas adotadas desde 1995 pelo Presidente da República rumam no sentido do fortalecimento do Chefe do Poder Executivo, que no novo modelo de Estado proposto, centralizador e autoritário, é o único ao qual reconhece legitimidade. Por isso, todos os que obstaculizam as

<sup>62</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano, que vai de 0 a 1, é apurado anualmente pela Organização das Nações Unidas, cujo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 incluiu 174 países. A metodologia considera como critérios a expectativa de vida ao nascer, a taxa de alfabetização, as condições de vida da população e a renda per capita de cada país, ajustada segundo a paridade do poder de compra.

<sup>63</sup> United Nations. Human Development Report 1999. [in URL internet http://www.undp.org/hdro.htm](http://www.undp.org/hdro.htm), July 1999.

"reformas" são tachados de inimigos do interesse público, corporativistas ou defensores de privilégios. Assim, as propostas relativas à reforma do Estado estão infestadas de atos que revelam a invasão de competências do Poder Legislativo, seja por meio da abusiva edição de medidas provisórias, seja pela edição de Decretos e Regulamentos com conteúdo normativo, seja por meio de mudanças constitucionais que buscam concentrar poderes no âmbito do Poder Executivo. A redução do alcance do princípio da legalidade se justifica pela necessidade, assim, de dar ao Executivo poderes mais amplos, para que possa implementar, sem a aprovação prévia do Legislativo, as medidas necessárias à "reforma" e à inserção do país na globalização.

Como já tivemos oportunidade de constatar anteriormente (SANTOS, 1997), esse conjunto de mudanças, em especial a fragilização das garantias inerentes ao regime jurídico de direito público, demonstra não apenas desprezo pela intenção expressa no sistema constitucional, mas também inconformismo com normas moralizadoras que objetivam impedir o arbítrio e a discricionariedade. Mostra mesmo uma maldisfarçada incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito, à medida que pretende transferir, ao dirigente eleito em caráter transitório, poderes plenos para dispor acerca de estruturas destinadas a satisfazer necessidades perenes da sociedade. A mesma opinião é compartilhada por FAORO, para quem

*"O serviço público entrará no século vindouro sob as asas protetoras do príncipe, com a burocracia politizada e submissa, sem a imparcialidade e o julgamento sem ódios e sem favorecimentos, que os cidadãos esperam ao se dirigir a ela. Uma petição, se for insignificante, seguirá seus rumos normais; se tiver mais densidade, o despacho dependerá do político que manda, nomeia, ajuda ou nega, de acordo com os humores e as tendências da eleição próxima. Não haverá mais servidores públicos, mas vassalos do príncipe e da corte."*

Sendo estas as concepções políticas e filosóficas que lhe dão suporte, requer a reforma a implementação de medidas concretas, que abordaremos no item a seguir.

### 3.4.1 Ajuste Fiscal e Medidas para redefinição do Papel do Estado

Dentre os objetivos centrais de sua reforma, o Governo FHC elenca a redefinição do papel do Estado, declarando o propósito de concentra-lo nas funções de regulação e fomento às atividades sociais, aumentar-lhe a capacidade administrativa, modernizar a função pública, incrementar a eficiência e a qualidade e viabilizar o ajuste fiscal<sup>64</sup>, mediante o desligamento de servidores "se constatado excesso de pessoal".

<sup>64</sup> Evidenciador das contradições intrínsecas a esse discurso é o alerta feito por ABRUCIO (1998:194), segundo qual o dilema não

Para atingir esses objetivos, vem implementando iniciativas diversas, que são inspiradas e decalcadas da chamada "administração gerencial" implementada em países como o Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Suécia e Estados Unidos, cujo êxito apenas parcial ou não comprovado recomenda enorme cautela na sua importação e implantação no Brasil.

Da mesma forma, as medidas adotadas para o fortalecimento da capacidade regulatória e de formulação de políticas públicas - necessários em qualquer circunstância, como instrumentos para assegurar a governabilidade e a governança - vêm sendo implementadas a partir dessa premissa, e de maneira desconectada de um projeto global que assegure igualmente a capacidade de atingir eficácia, eficiência e efetividade na implementação das políticas públicas.

Como toda prática messiânica, a reforma administrativa defendida pelo Governo FHC não admite críticas. Ignora a crítica dita "fatalista", que identifica em suas propostas a incapacidade para resolver os problemas da Administração Pública, e principalmente, a crítica "hierárquica", que apontam na "reforma" a capacidade de provocar a erosão da ética, da coesão, da capacidade de planejamento e descontrole na Administração, e a crítica "igualitária", que aponta o risco de que a reforma pode fomentar a corrupção e debilitar responsabilidades, fragmentar a administração e gerar déficit de coordenação e adaptação aos interesses pessoais das elites. Ignora que, no caso brasileiro, a administração gerencial demanda o atendimento de pressupostos não satisfeitos, como o aumento da profissionalização do serviço público; da impessoalidade na gestão pública; do controle social; o aperfeiçoamento e incremento do exercício da cidadania; e o fim da herança patrimonialista/paternalista que ainda hoje contamina as relações entre administradores, servidores e a sociedade. E, quando admite o fortalecimento da participação da cidadania, o faz por vias tortas - criando mecanismos para a patrimonialização dos aparelhos estatais subitamente "publicizados".

Dentre as iniciativas adotadas com esse propósito, algumas vêm adquirindo maior visibilidade, como a Emenda Constitucional n.º 19/98, aprovada pelo Congresso Nacional depois de quase 3 anos de tramitação, e a edição de medidas provisórias, já convertidas em lei, suprimindo ou reduzindo direitos do funcionalismo público, promovendo a extinção de órgãos e entidades públicas e o congelamento salarial do funcionalismo público, cujos vencimentos desde 1995 não são objeto de uma revisão geral.

Também merece destaque a criação do Programa Nacional de Publicização, por meio da Lei n.º 9.637/98, que viabiliza a extinção de entidades da administração indireta e a "qualificação" de entidades privadas para gerir recursos e bens públicos,

assumindo a prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, proteção ao meio ambiente e outras consideradas não-exclusivas de Estado, e que será objeto de análise específica no item 3.4.3 deste estudo.

No campo previdenciário, a reforma promovida pelo Governo FHC é de cunho essencialmente privatizante, à medida que visa reduzir o alcance da previdência social pública e abrir espaços para as seguradoras privadas, notadamente por meio da redução do alcance de previdência social pública e da imposição de limites aos fundos de pensão patrocinados pelo Poder Público ou suas entidades.

No processo de discussão da Emenda Constitucional n.º 20/98, de 15 de dezembro de 1998, aprovada após 45 meses de tramitação, que materializou a concepção reformadora calcada nas propostas defendidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, foram neutralizados pelo "pensamento único" do catastrofismo governista todos os argumentos contrapostos pelos seus opositores no sentido da viabilidade da atuação estatal nesse setor. Para justificar sua aprovação, o regime de repartição simples, os "privilégios" da aposentadoria por tempo de serviço do setor privado e a aposentadoria integral dos servidores públicos foram apontadas com a causa da falência do país, sem que se travasse um verdadeiro debate acerca das condições históricas que geraram tais soluções ou sequer de sua utilidade como instrumentos de garantias de direitos sociais.

Por meio da Emenda Constitucional n.º 20/98 foram promovidas radicais mudanças nas regras relativas à previdência social, atingindo, em especial, os direitos dos servidores públicos nas três esferas de governo e o regime de previdência complementar fechada das entidades da administração pública, além da criação de condições para uma profunda exclusão social no âmbito do regime geral de previdência social, mediante restrições ao gozo de benefícios e reduções de seus valores. Com o propósito de estabilizar o "déficit" do regime geral da previdência social e dos regimes próprios dos servidores públicos, reduzindo o volume de aposentadorias a serem concedidas, essas mudanças se enquadram no propósito de promoção do ajuste fiscal, em vista de sua capacidade de contribuir, a médio prazo, para a redução dos gastos públicos.

Em todos os casos, as premissas parecem ser as mesmas: a falência estatal, a incapacidade de manutenção do custeio e investimento na prestação de serviços públicos e garantia de direitos sociais e a incompetência para a sua gestão pelas instituições públicas, insuperáveis senão pela via da privatização e da redução do gasto público.

Essas medidas, adotadas no campo formal e legal, vêm sendo acompanhadas de medidas orçamentárias e financeiras que traduzem, em grandes números, as opções do Governo FHC, notadamente na esfera dos gastos sociais. Com efeito, os cortes orçamentários para o ano de 1999, traduzidos na proposta aprovada pelo

---

resolvido entre a lógica do ajuste fiscal (controle a qualquer custo do aumento de despesas, ou sua redução) e a lógica gerencial (busca de resultados, aumento da eficiência e eficácia) implica na inviabilidade de uma verdadeira reforma gerencial.

Congresso Nacional, demonstram, segundo HOLANDA (1999), os seguintes resultados:

1. *juros e encargos da dívida terão um aumento de 36,94% em relação a 1998, ou seja, R\$ 13,5 bilhões a mais, o que representa quase 3 vezes toda a despesa com investimentos prevista para o período. O total de juros a ser pago em 1999 alcança R\$ 50,3 bilhões, suficiente para resolver grande parte dos problemas sociais do país;*
2. *queda de 62,59% nos investimentos públicos, com redução de R\$ 8,2 bilhões. As verbas para conservação de rodovias serão 74% inferiores às autorizadas para 1998;*
3. *redução de 6,82% nas áreas de saúde e saneamento, que terão, em 1999, R\$ 1,3 bilhão a menos do que o valor autorizado para o orçamento de 1998;*
4. *os gastos em esgotos e abastecimento de água, serão reduzidos em 61,16% e 56,07%, respectivamente;*
5. *educação e cultura terão decréscimo de R\$ 1,2 bilhão, ou 7.6% em relação a 1998;*
6. *o ensino regular terá 56,52% a menos em 1999, com redução de R\$ 540 milhões em relação a 1998;*
7. *a erradicação do analfabetismo perderá R\$ 21 milhões (36,99%); distribuição de livros didáticos, R\$ 114,8 milhões (31,02%); e os cortes nas bolsas de estudo alcançarão R\$ 79,3 milhões (29,01%);*
8. *os programas de assistência ao menor, e de assistência à velhice foram reduzidos em R\$ 139,8 milhões, e R\$ 7,8 milhões, respectivamente, com cortes superiores a 27%.*

Em 20 de abril de 1999, novos cortes foram anunciados, destinados a garantir o cumprimento de metas acertadas com o Fundo Monetário Internacional. Essa nova rodada de cortes atingiu, drasticamente, as despesas com investimentos programadas para o ano de 1999. A meta é atingir um superávit primário total de R\$ 24 bilhões de Reais<sup>65</sup>. Dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional em julho de 1999 anunciavam que o governo não teria dificuldades em atingir essa meta, acertada com o FMI, tendo em vista já ter obtido um superávit primário, nos primeiros seis meses do ano, de R\$ 12,27 bilhões<sup>66</sup>. As medidas adotadas para tanto foram eficazes: até outubro de 1999, o governo federal realizou um superávit primário da ordem de R\$ 22,023 bilhões, equivalente a 2,66% do PIB<sup>67</sup>. Após o anúncio do superávit a Comissão de Controle e Gestão Fiscal, órgão do Ministério da Fazenda, autorizou uma compensação de R\$ 900 milhões nos cortes anunciados em abril de 1999, totalizando, desde então, uma recomposição de cerca de R\$ 2,4 bilhões, no total de R\$ 4 bilhões, com o propósito de atender reivindicações de parlamentares da base

<sup>65</sup> MENDES, Karla e VERDINI, Liana. União corta R\$ 20 milhões do DF. Correio Braziliense, 21 de abril de 1999, p. 20.

<sup>66</sup> Governo consegue superávit primário de R\$ 12 bi até junho. Folha de São Paulo, 22 jul 1999.

<sup>67</sup> Superávit primário nas contas da União é menor em outubro e fica em 1,3 bi. O Globo, 26 de novembro de 1999.

governista no Congresso, já que, até outubro, apenas 20% das despesas com investimentos autorizadas pelo Orçamento haviam sido realizadas<sup>68</sup>.

Ao final do exercício de 1999, levantamento realizado por TEIXEIRA & HACKBART demonstra que até 7 de dezembro, a execução orçamentária da União demonstra os seguintes resultados, demonstrativos da mesma situação:

**Tabela 4 - Execução Orçamentária 1999 - Atividades Selecionadas - Em R\$ milhões**

Atividade	Autorizado	Gasto	% Gasto/Autorizado
Controle e segurança do tráfego rodoviário	123,80	74,00	59,8%
Construção e pavimentação de rodovias	1.100,00	480,08	43,7%
Erradicação do analfabetismo	37,10	2,23	6,0%
Ensino regular	406,00	231,42	57,0%
Livro didático	255,50	95,58	37,4%
Controle de doenças transmissíveis	193,30	109,99	56,9%
Reforma, ampliação e equipamento de unidades de saúde	9,30	1,35	14,5%
Sistema nacional de vigilância em saúde	26,30	7,76	29,5%
Atividades-fim de reforma agrária	975,70	434,19	44,5%
Defesa contra as secas	42,50	21,46	50,5%
Promoção de ações de defesa dos direitos de proteção à criança e ao adolescente	10,40	3,52	33,8%
Dívida pública externa	13.900,00	10.160,9	73,1%

Executado até 7/12/99 - Elaborado pelo Autor.

Dados: TEIXEIRA & HACKBART, 1999.

Em conclusão, não parece despropositado concluir que o verdadeiro papel reservado ao Estado brasileiro no final de século é o de sustentáculo do sistema financeiro, à medida que a redução no custeio, investimentos e áreas sociais tem destinação para este setor. Como afirma HOLANDA (1999), “apesar da receita corrente ter aumentado constantemente desde 1995, os recursos destinados às áreas sociais estão sofrendo decréscimos e as despesas financeiras estão aumentando descontroladamente”. O crescimento da receita corrente estimado para 1999, da

<sup>68</sup> LAVORATI, Liliana. Governo pode ter mais R\$ 900 milhões para gastos. O Estado de São Paulo, 23 de novembro de 1999.

ordem de 15,5%, ou R\$ 28 bilhões, corresponde exatamente à meta de ajuste fiscal programada em outubro de 1998 pelo governo federal junto ao FMI.

A sustentação das “reformas” a partir da noção de um déficit fiscal, assim, fica comprometida, à medida que o que se verifica, com efeito, é a existência de crescentes superávits primários, ou seja, excesso de receitas quando consideradas as despesas correntes, com pessoal e encargos e com investimentos. Mesmo considerando-se as necessidades de financiamento da previdência social – na esfera da União, a despesa total com inativos e pensionistas estatutários é estimada, em 1999, em R\$ 23,3 bilhões, dos quais R\$ 18,5 bilhões cobertos com recursos do Tesouro, enquanto no Regime Geral da Previdência Social o “déficit” é estimado em R\$ 10,9 bilhões<sup>69</sup> – há recursos mais do que suficientes para fazer frente aos gastos oriundos dos direitos sociais assegurados aos servidores e cidadãos, embora os mesmos sejam cada vez mais destinados para finalidades pouco transparentes para o conjunto da sociedade.

Não se trata, assim, de um Estado falido, mas de um Estado *vampirizado* pelo interesse privado, pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, vitimado pela má gestão e pela inversão de prioridades que encontra na vertente do enxugamento de suas funções e instrumentos saída para o direcionamento para outros setores de recursos extraídos da sociedade, mas que a ela não retornam quer em serviços, quer em investimentos, agravando, cada vez mais, o processo de deslegitimação do Estado brasileiro.

### 3.4.2 Núcleo burocrático: o Núcleo Estratégico e o Núcleo de Atividades Exclusivas

A fim de dar sustentação teórica e conceitual ao processo de “reinstitutionalização” da Administração Pública, contornando os limites das figuras jurídicas contempladas pelo Decreto-Lei n.º 200/67 e incorporadas ao ordenamento constitucional, estabeleceu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado uma concepção baseada na classificação das instituições públicas conforme as suas atividades, para definir o grau de intervenção da reforma e a autonomia a ser conferida a cada entidade. Segundo os documentos elaborados pelas áreas técnicas do governo responsáveis pela concepção, ela pode ser assim resumida:

<sup>69</sup> SANT’ANA, Lourival. Inativos desequilibram Estados e Municípios. O Estado de São Paulo, 7 de novembro de 1999.

**Figura 1 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração**

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		INSTITUIÇÕES
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Atividades Exclusivas do Estado	NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Capula dos Ministérios	●			●	Secretarias Formadoras de Políticas Públicas Comitê de Gestão
	ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulação, Fiscalização, Fomento, Segurança Social Básica	●			●	Agências Executivas e Autônomas
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS	Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●		●	Organizações Sociais
	PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →	●		●	Empresas Privadas

Fonte: Uma nova política de recursos humanos.  
Cadernos MARE n.º 11, 1997, p. 27.

A concepção dos *Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas* incorporada ao Plano Diretor decorre de um detalhamento da classificação originalmente proposta por BRESSER PEREIRA (1995a:12). Nessa classificação, o que foi posteriormente dividido nos dois núcleos vinha agrupado num único núcleo: o Núcleo Burocrático.

Nesse núcleo, mais amplo, voltado ao exercício das funções exclusivas do Estado, estariam incluídos as forças armadas, a polícia, a diplomacia, a arrecadação de impostos, a administração do Tesouro público e a administração de pessoal do Estado, assim como as atividades definidoras de políticas públicas. Em suma, o Núcleo Burocrático estaria voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem pública, defender o país contra o inimigo externo, e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente.

Já na terminologia adotada no Plano Diretor, o *Núcleo Estratégico* corresponde ao governo, em sentido lato: é onde se definem as leis e as políticas públicas, onde as decisões estratégicas são tomadas, e é também responsável por cobrar o seu cumprimento. Corresponderia “aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”. Segundo BRESSER PEREIRA (1996b), é o centro onde se definem a lei e as políticas públicas e onde se garante, “em nível alto”, o seu cumprimento.

A concepção esboçada no Plano Diretor, para definir o que seja “Núcleo Estratégico”, guarda íntima relação com a discussão a ser travada sobre o papel do Estado Moderno. **Núcleo Estratégico**, na concepção do Plano Diretor, é um conceito que abrange as chamadas **atividades típicas de governo**, ou **típicas de Estado**, as quais, todavia, ultrapassam os limites dessa concepção. Quanto mais amplo e extenso for o papel do Estado, maiores serão as necessidades de estruturação de carreiras no Núcleo Estratégico.

Em documentos elaborados posteriormente à edição do Plano Diretor, o ex-Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado acrescentou à sua conceituação elementos que permitem inferir, de maneira mais completa, qual o alcance do Núcleo Estratégico:

“2) O processo de profissionalização dar-se-á por meio da realização de concursos e da instituição de bons programas de formação e de treinamento dos quadros. O MARE já tem adotado medidas concretas no sentido da recuperação das carreiras existentes, que representam reservas de qualificação no setor público. Outras medidas estão sendo estudadas, inclusive no sentido de vincular a ocupação de cargos de confiança à profissionalização dos quadros.

**Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado, porque caberá a estes quadros subsidiar o processo de formulação das políticas governamentais.** Ressalte-se que há, hoje, uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para este trabalho, resultado da negligência com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta.

O setor de atividades exclusivas, por operacionalizar serviços tipicamente estatais, que pressupõem o exercício dos poderes típicos da função estatal, como arrecadação, fiscalização, etc. deverá dispor de carreiras e cargos com alta especialização, qualificados para a prestação dos serviços exclusivos do Estado, com eficiência e eficácia. Muitas destas atividades poderão ser estruturadas sob a forma de Agências Autônomas<sup>70</sup> - modalidade de organização dotada de maior agilidade e flexibilidade de gestão. Submetidas a novas formas de supervisão e fiscalização, baseadas no controle de resultados a posteriori a partir de metas previamente negociadas com o Governo (substituindo o ultrapassado e ineficiente controle de procedimentos), as Agências exigirão a maior responsabilização dos dirigentes em relação ao atingimento dos resultados acordados, e deverão dispor, além disso, de maior autonomia administrativa e financeira, favorecendo as condições para a gestão.

Restaria observar que, embora haja uma clara distinção entre núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado, funcionários da mesma carreira poderão trabalhar em um e outro setor.”<sup>71</sup>

No mesmo sentido, identifica como estratégia essencial à reforma do aparelho do Estado “reforçar o Núcleo Estratégico e ocupá-lo por servidores públicos altamente competentes, bem treinados e bem pagos”, servidores

<sup>70</sup> Posteriormente, o MARE passou a adotar a denominação “Agências Executivas”, incorporada à legislação ordinária por meio de medida provisória, finalmente convertida na Lei nº 9.649/98, atualmente em vigor.

<sup>71</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Respostas às Questões Formuladas pela Dep. Telma de Souza. MARE, dez. 1995.

“identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão” (BRESSER PEREIRA, 1996a). No Núcleo de Atividades Exclusivas, é apontada a necessidade de “substituir a administração pública burocrática, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada” (Plano Diretor, p. 58), e o fortalecimento das práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas “viabilizando o controle social das mesmas”.

Já o *Núcleo de Atividades Exclusivas* é o *locus* onde se inserem as atividades que *só o Estado pode executar*. Da mesma forma que no Núcleo Estratégico, são exercidas *atividades exclusivas do Estado*, mas, nesse setor, identifica-se o exercício do “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA (1996a), as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.

A conceituação de ambos os setores dada pelo Plano Diretor, no entanto, não é suficiente para que se identifique o seu exato alcance. Na verdade, sob um olhar mais crítico, pode-se mesmo perceber uma certa *confusão* entre ambos os setores, à medida que seu alcance tende a *ampliar-se* estabelecendo uma zona de intersecção crescente. Como assegurar ou cobrar o cumprimento das decisões de governo, sem que o **Núcleo Estratégico** seja dotado também de poder extroverso ou instrumentos que vão além da cúpula de cada Poder, é uma questão não respondida pelo Plano Diretor, mas que exige soluções no momento da implementação de tais conceitos e construções teóricas.

### 3.4.3 O “Núcleo de Serviços Não-Exclusivos” e as Organizações Sociais

Além das *agências executivas*, próprias do Núcleo de Atividades Exclusivas, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado introduziu também a figura das *organizações sociais*, a serem implementadas no *Núcleo de Serviços Não-Exclusivos*.

Segundo as premissas adotadas pela “Reforma”, este Núcleo se situa numa zona intermediária entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, envolvendo as atividades na área social e científica que não

envolvem o poder do Estado, mas que pela sua condição de *bens públicos*, devem ser por ele asseguradas ou mantidas.

Estariam *a priori* incluídas nessa categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, entidades de assistência aos carentes, as orquestras sinfônicas, as oficinas de arte, as emissoras de rádio e televisão educativa ou cultural, etc, atividades cujo financiamento em grandes proporções é atividade exclusiva do Estado mas cuja execução não o é, podendo, portanto, ser submetidas às regras de *quase-mercado* (BRESSER PEREIRA, 1997:25).

Não haveria, nesses termos, razão para que essas atividades permaneçam dentro do Estado, sejam monopólio estatal, mas também não haveria motivo para que sejam privadas, orientadas pelo lucro. Assim, não seria o caso de “privatizá-las”, mas de “publicizá-las”, por meio de sua “transferência para o setor público não-estatal”, onde estaria presente uma terceira forma de propriedade, nem pública nem privada. Parte essa idéia de que “o espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal”; da mesma forma, a propriedade pública também se dividiria em estatal e não-estatal, independentemente de estar a entidade sujeita ao direito privado.

Para esse setor, propõe o Plano Diretor a figura das “Organizações Sociais”, inseridas no auto-denominado “Programa Nacional de Publicização”, cuja estratégia de implementação acha-se assim concebida:

*“A estratégia da reforma do Estado se apóia na ‘publicização’ dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua absorção por um setor público não-estatal, onde, uma vez fomentados pelo Estado, assumirão a forma de organizações sociais. Esta forma de parceria entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos beneficiários envolvidos. As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade, na gestão da instituição.”<sup>72</sup>*

Esse novo tipo jurídico já se encontra objetivado na Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998, que autorizou o Poder Executivo da União a instituir, mediante decreto, o “Programa Nacional de Publicização” e, através deste programa, transferir para entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e a saúde, a prestação de serviços públicos nessas áreas. Embora voltado à Administração Federal, espria-se o “programa” pelas esferas estadual e municipal, já tendo sido

<sup>72</sup> Organizações Sociais - A Publicização como Estratégia da Reforma do Estado. MARE, URL Internet <http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/Publiciz.htm..>

implementado, de forma praticamente idêntica, nos Estados do Ceará, Pará, Rio de Janeiro, Tocantins, Minas Gerais, São Paulo e Bahia, e no Distrito Federal.

Esse “Programa” caracteriza-se por possibilitar a transferência de atividades desenvolvidas por autarquias e fundações de direito público da União para as chamadas “Organizações Sociais”, figura inédita no direito brasileiro, mas que encontra paralelo na experiência internacional, especialmente no Reino Unido, que será mais detidamente descrita no item 4.4 deste estudo.

### 3.4.4 A concepção sistêmica da “Reforma”

É a partir do conteúdo dos Núcleos, especialmente dos Núcleos Estratégico, de Atividades Exclusivas e de Serviços Não-Exclusivos, que se pode considerar a “concepção sistêmica” da “Reforma” e, portanto, deduzir-se qual o destino a ser dado a cada ente ou órgão da estrutura atual da Administração Federal, sendo que, fora do setor de atividades exclusivas, inexistente hipótese de manutenção - pelo menos em tese - de órgãos ou instituições públicas *puras*, sejam elas do tipo empresarial, autárquico ou fundacional.

Esse esquema, derivado do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, estrutura, de maneira pouco criteriosa, a Administração Pública em “núcleos”, para a partir desse esquema implementar as medidas privatizantes e “publicizadoras”.

A partir da conceituação adotada pelo Plano Diretor, define-se as instituições resultantes do processo de reforma, nos seguintes termos:

**Figura 2 - Instituições resultantes da reforma do Estado**

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	Entidades Públicas Não-Estatutais	Empresas Privatizadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: Pereira, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle, p. 30.

Preserva o que chama de "Núcleo Estratégico", onde são formuladas as políticas e cobrado o seu cumprimento - a cúpula dos ministérios - e em parte o "Núcleo de Atividades Exclusivas", onde se concentram as tarefas do Estado Clássico. Quanto aos demais "núcleos" - de serviços não exclusivos e de bens e serviços produzidos para o mercado -, privatização, terceirização e extinção são as palavras mais freqüentemente pronunciadas, com as conseqüências de praxe.

Importa avaliar aqui, recorrendo à lição de CORREA (1996:6), a impropriedade da análise veiculada no Plano Diretor, que identifica como "administração burocrática" situações que são próprias, na verdade, de disfunções do modelo burocrático - o "burocratismo". Essa análise busca implementar um movimento de "desregulamentação" na Administração Pública Federal, quando o correto, segundo CORREA, seria buscar-se estabelecer instrumentos de regulamentação adequados a cada tipo de atividade, a partir do exame cuidadoso das origens de cada instrumento existente, das questões e circunstâncias que justificaram a sua introdução e dos problemas decorrentes da sua forma atual. Da mesma maneira, ao invés de contrapor-se "controles *a priori*" a "avaliação de resultados", dever-se-ia buscar definir processos de controle *a priori* e de acompanhamento e supervisão permanentes que viabilizem e assegurem os resultados esperados, sem superestimar-se a capacidade "auto-regulatória" das instituições públicas. E, por fim, ao invés de contrapor-se o "burocratismo" e a "flexibilidade e autonomia gerencial", dever-se-ia buscar delimitar, por setores da Administração, as necessidades, benefícios e problemas potenciais associados a vários graus concebíveis de flexibilidade e autonomia gerencial - mas sempre inscritos num quadro normativo geral em relação ao qual as decisões gerenciais tomadas no uso das "flexibilidades" devem ser sempre justificadas.

Outro aspecto relevante da análise é a divisão em Núcleos e a forma de propriedade afeita a cada qual. Enquanto nos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas é preservada a propriedade pública, no Núcleo de Serviços Não-Exclusivos adota-se a idéia de "propriedade pública não-estatal". Essa idéia decorre da concepção segundo a qual as instituições deste setor não possuem o poder do Estado, e de que a sua organização deve ser orientada, precipuamente, pelo conceito de "eficiência", em lugar do de "efetividade", o que requer a forma gerencial de gestão.

A forma de propriedade estaria a decorrer do "grau de exclusividade" ou de "tipicidade" da atividade estatal: somente onde se exerce o "poder do Estado" se justificaria a propriedade estatal; onde o Estado possa entrar como financiador ou

subsidiador - aplicando para isso recursos oriundos de impostos e por isso *públicos* - a propriedade oriunda da aplicação desses recursos não seria pública, mas *pública não-estatal*, tornando "mais fácil o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos"<sup>73</sup>, como se dependesse a participação social na gestão dos bens e recursos públicos dessa peculiaridade semântica, ou se fosse impossível exercer-se tal controle quando a propriedade é puramente "pública-estatal". É a negação do conceito de *res publica*, origem do sistema político republicano e da própria noção de Estado enquanto expressão organizada da sociedade à qual pertencem os bens públicos.

A categorização elaborada pelo Plano Diretor, ressalta CORREA (1996: 9), não considera a própria complexidade dos conceitos utilizados. Assim, no âmbito do Núcleo de Atividades Exclusivas, é considerado atividade exclusiva de Estado o "subsídio à educação básica", sem qualquer menção quanto à educação em geral. Já as universidades foram incluídas como Serviços Não-Exclusivos - o que poderia ser justificado sob a lógica de que caberia ao Estado apenas subsidiar tal atividade, embora essa espécie de subsídio não tenha sido mencionada como Exclusiva de Estado. Aqui destaca-se a aparente incompatibilidade política entre a tarefa de *subsidiar*, por meio de recursos oriundos de impostos, a prestação de determinados serviços públicos, e a tarefa de *manter* aparatos públicos voltados para tais serviços. Não há incompatibilidade conceitual entre ambas, mas tão somente um *viés* ideológico que transforma o Estado em mero repassador de recursos, ainda quando possa diretamente prestar o serviço que, na concepção da Reforma, só lhe compete financiar ou subsidiar.

Curioso é notar que, quando a realidade não corresponde ao modelo, os arquitetos da reforma tentam mudar a realidade - mas nunca adaptar ou corrigir o modelo. É o que ocorre no caso das instituições de ciência e tecnologia, onde a adoção da "publicização" se justifica na alegação de que a necessária flexibilização e a orientação para os resultados são incompatíveis com a forma estatal de propriedade, ainda que a fonte de custeio seja, majoritariamente, oriunda de impostos. E, da mesma maneira, não se pode afirmar, aprioristicamente, que pelo simples fato de ser uma instituição caracterizada como "pública não-estatal" venha a lhe ser assegurado, em condições diferenciadas, o acesso a dotações orçamentárias sem a sujeição a atrasos, cortes ou contingenciamentos, fatores que freqüentemente acabam por comprometer a qualidade da gestão pública.

O descolamento entre a gestão desses recursos - que continuam públicos - e o interesse público, decorrente da "flexibilidade" da gestão privada, poderia produzir resultados somente verificáveis a posterior, criando um clima favorável à utilização ineficiente e mesmo indevida de recursos públicos, agravando ainda mais o

73

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 55.

patrimonialismo (CORREA, 1996:11). A incompatibilidade entre a teoria e a prática, o modelo pré-concebido e o ambiente político, cultural e institucional em que será implementado tende a produzir, assim, gravíssimas distorções, que irão provavelmente comprometer ainda mais os já reduzidos níveis de efetividade na aplicação desses recursos.

### 3.4.5 O papel do Estado e as formas de propriedade

A reforma do aparelho do Estado, conforme já salientado, parte do pressuposto de que, para que a gestão pública possa assegurar a satisfação dos interesses do governo e da sociedade, é necessária uma mudança na *forma de propriedade*, ao lado da implantação da administração gerencial.

Dentre os seus objetivos “retóricos”, a reforma do Estado contemplará, no seus objetivos globais, “não só aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; mas também limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada”<sup>74</sup>.

Os núcleos estratégico e de atividades exclusivas são, portanto, o *cerne* do Estado, a partir da concepção de reforma. São os únicos conjuntos de atribuições e competências que, a partir das suas premissas, devem permanecer regidos pelo direito público, e onde o administrador público permanecerá, *ainda que parcialmente*, limitado pelo regime jurídico administrativo.

Mesmo nesses núcleos, contudo, a proposta governamental parte da premissa de que a forma de administração deverá orientar-se pelas premissas do gerencialismo; no caso do Núcleo Estratégico, parcialmente; no caso do Núcleo de Atividades Exclusivas, totalmente. Em ambos os casos, no entanto, a forma de propriedade permaneceria sendo *estatal*, ou, por outro lado “só pode ser estatal”<sup>75</sup>.

A experiência britânica, que será abordada com maiores detalhes no Capítulo 4 deste estudo, é elucidativa da inconsistência dessa premissa, que além do mais contraria o texto constitucional em sua essência, já que é mera saída formal para

<sup>74</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 22.

<sup>75</sup> Idem, ibidem, p. 22.

descharacterizar entes públicos e permitir a sua gestão como entidades privadas. Mas, além disso, há outros aspectos que merecem ser ressaltados.

Um dos subprodutos do processo de agencificação no Reino Unido foi a fragmentação da atuação estatal, associada ao hiato entre políticos e administradores, que se refletiu na redução do grau de transparência e efetividade dos serviços prestados, orientados pela lógica da eficiência ou da *redução de custos*. Verificou-se, paralelamente à implementação da administração gerencial, uma redução do grau de equidade na prestação dos serviços públicos, especialmente no nível local de governo, a partir do momento em que as organizações passaram a se orientar para o mercado e a tratar o cidadão como cliente, ou cliente-consumidor. Reduziu-se a preocupação com a equidade, à medida que antes de mais nada era necessário assegurar a eficiência (o que não se concretizou), e em função disso instituir-se critérios gerenciais para definir *quais clientes-consumidores* deveriam ser prioritariamente satisfeitos. O mesmo resultado verificou-se na implantação dos *quangos* (PAYNE & SKELCHER, 1997), onde tais desvios foram a causa de intervenções políticas destinadas a reconstruir os valores originais buscados pelos cidadãos.

Esse resultado está intimamente ligado à implantação do modelo da competição, que é inerente à forma como tem sido implementada a administração gerencial. Segundo ABRUCIO (1997:28), quando há competição entre equipamentos sociais - e aí se incluem escolas, postos de saúde, unidades de serviços, centros de pesquisa ou quaisquer outros aparelhos públicos - o problema da equidade se torna ainda maior, uma vez que a unidade de serviço que obtiver a melhor classificação na competição tenderá a receber mais recursos e recompensas, em prejuízo daquelas que tiveram pior desempenho. Essas, por sua vez, estarão em situação cada vez pior, agravando-se, por isso, o grau de insatisfação de seus “clientes”.

O pressuposto do modelo da competição, de que os consumidores podem escolher a unidade de serviço que preste o melhor serviço, revela-se, no entanto, falacioso. Essa escolha é particularmente difícil, na administração pública, à medida que em muitos casos não é dada ao cidadão a oportunidade e recorrer a serviços públicos competitivamente, inclusive em face da inexistência de alternativas, já que as instituições públicas, freqüentemente, operam em regime de monopólio ou oligopólio na área geográfica de sua jurisdição. Assim, a implementação de mecanismos gerenciais orientados pela competitividade não produz efeitos diretos em relação ao acesso que o cidadão tem ao serviço<sup>76</sup>. E a escolha acerca de qual cliente satisfazer não se coloca no horizonte das opções dos administradores públicos, a menos que o princípio da impessoalidade seja deixado de lado, em favor

<sup>76</sup> Exemplo significativo é, no caso brasileiro, a competência “geográfica” das Unidades do Instituto Nacional do Seguro Social: em cidades onde não existem postos de atendimento integrado, informatizados, o cidadão é obrigado a dirigir-se ao Posto de Benefícios mais próximo de sua residência - e só nele pode ser atendido.

de uma maior discricionabilidade na oferta desses serviços. Cria-se, portanto, um pseudomercado em substituição à alocação “burocrática” dos serviços, cuja maior capacidade de assegurar a satisfação do “cliente-cidadão”<sup>77</sup> não restou, até o momento, demonstrada.

Por isso, há que se ter a preocupação de impedir que o processo de “competição administrada” inerente à administração gerencial conduza a um jogo de “soma zero”<sup>78</sup>, em que as organizações, os postos ou unidades de serviços cujos desempenhos atingem as metas, os níveis ou padrões estabelecidos, são sucessivamente recompensados e aperfeiçoados - enquanto os demais são penalizados e se tornam, em consequência, cada vez menos eficazes, efetivos e eficientes. No caso britânico, cautelas com esse objetivo foram adotadas, mas não foram suficientes para impedir que se verificassem distorções oriundas do jogo de “soma zero”.

Uma questão preliminar ao ser respondida, ao se analisar este processo, é se realmente se faz necessário tornar o setor público estatal mais próximo do setor privado, para que ele possa ser mais eficiente, e até que ponto são verdadeiras as constatações de que existe uma atávica tendência à ineficiência, decorrente da rigidez dos procedimentos e da incapacidade gerencial das organizações estatais<sup>79</sup>.

No atual processo de discussão da reforma do aparelho do Estado, essa concepção tem sido ponto de partida. Com isso, deslegitima-se, também no discurso governamental, a atuação do Estado, o que conduz à elaboração de alternativas que resultam na aproximação entre setor público e setor privado, e ou mesmo a abertura a instituições privadas para que assumam atribuições antes a cargo do Estado. Associa-se, então, à forma de propriedade pública um grau menor de eficiência, que somente pode ser elevado mediante a sua transformação em propriedade privada ou *pública não-estatal*.

Qualquer análise isenta da administração pública conduz à conclusão de que as diferenças entre setor público e setor privado são insuperáveis, no Estado Democrático de Direito. Imaginar, simplificando a abordagem, que a administração pública possa submeter-se a regras iguais às do setor privado, é desconhecer a própria natureza dos valores e recompensas associados à gestão estatal. O Estado é

<sup>77</sup> A concepção do cliente-cidadão tem sido discutida na doutrina, a partir da constatação de que, na administração pública-gerencial, o indivíduo tem que ser considerado, em termos econômicos, como consumidor ou usuário, e em termos políticos, como cidadão. Assim, as tendências tem sido de ora enfatizar a vertente do “gerencialismo puro”, ora a do “gerencialismo reformado”, sendo que, neste último, é enfatizada a concepção de cliente-cidadão, já que o conceito de consumidor não responde adequadamente ao problema da equidade, que é valor fundamental na administração pública, cfe. ABRUCIO (1997:27).

<sup>78</sup> Neste sentido, ver ABRUCIO, op. cit.

<sup>79</sup> A esse respeito, KLIKSBERG (1992:38-39) demonstra, com grande propriedade, a “falácia da incapacidade congênita” da Administração Pública. Segundo esse respeitadíssimo estudioso, a falsa premissa de que o setor público é intrinsecamente ineficiente gera o que chama de “debate-ardil” e substitui a problemática real, que é a de definir como o Estado poderá se tornar eficiente.

instrumento a serviço da sociedade, e deve ser gerido tendo em vista o bem comum, e por isso se submete a condicionamentos e limitações. No caso do Estado Social Democrático de Direito, quando estão em jogo ações destinadas à implementação de um estado de bem-estar, à satisfação das necessidades básicas da sociedade e implementação da justiça social, diferentemente do Estado Clássico ou do *Estado Gendarme*, a situação é bem mais complexa.

A busca da equidade, a busca das garantias dos direitos do cidadão, delimita e circunscreve a ação do Estado, por meio de um conjunto de regras transparentes e impessoais, incompatíveis com o voluntarismo, o personalismo ou comportamentos autocráticos destinados a subordinar a vontade do Estado integralmente à vontade do governante.

A abordagem das diferenças entre administração pública e administração privada mereceu a atenção, entre outros, de MUÑOZ AMATO. Identificando as peculiaridades da administração pública, este autor ressalta, inclusive, o fato de que, “em face da universalidade e soberania do governo, pressupõe-se que a este caiba resolver os conflitos de interesses particulares, a fim de alcançar o máximo possível de bem-estar geral”, função que exige imparcialidade e equidade, condicionando o comportamento administrativo (AMATO, 1962: 103).

A tipicidade da administração pública é também reconhecida, dentre outros, por OSBORNE e GAEBLER. Segundo estes festejados autores,

*“... Muitas pessoas acreditam que se deve governar como quem administra uma empresa, e podem pensar que é isto que estamos recomendando. Não é verdade.*

*O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes. As empresas normalmente trabalham em regime de competição; os governos usam habitualmente o sistema de monopólio.*

*Essas diferenças fazem com que no setor público os incentivos sejam fundamentalmente diferentes dos que existem no mundo empresarial. Por exemplo: no governo, o teste definitivo para os administradores não é um produto ou o lucro, e sim a reação favorável dos políticos eleitos. Como esses tendem a ser motivados por grupos de interesse, os administradores públicos, ao contrário dos gerentes das empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação.*

*Os governos têm sua receita fundada primariamente na arrecadação tributária, enquanto as empresas auferem rendimentos dos clientes que adquirem livremente seu produto ou serviço (...)*

*Todos esses fatores se combinam para criar um ambiente em que os funcionários governamentais consideram riscos e recompensas de um modo muito diferente daquele dos empregados de uma empresa. (...)*

*Essas diferenças levam a uma conclusão: não se pode governar como quem administra uma empresa, embora haja muitas semelhanças entre as duas atividades.” (OSBORNE & GAEBLER, 1994:21-22)*

Além disso, já está suficientemente consolidado na literatura especializada sobre administração pública comparada o entendimento de que o fator determinante

para a eficiência não é a forma de propriedade, mas a capacidade gerencial, seja no setor público, seja no setor privado. Não há nada que permita concluir pela eficiência máxima dos modelos de agencificação ou “publicização” adotados no Reino Unido, nem tampouco que a forma de propriedade seja decisiva para assegurar essa eficiência<sup>80</sup>

Pelo contrário, segundo Andrew DUNSIRE (1990:54-55), professor da Universidade de York, o grau de eficiência das organizações públicas pode ser elevado sem que seja necessária a sua transferência para o setor privado, sendo pressuposto para esta discussão o grau de competitividade compatível e o nível de orientação para os resultados da organização.

No caso do setor público, essa capacidade, por sua vez, está diretamente relacionada com o grau de profissionalização atingido pela administração do Estado. Uma gerência pública modernizada, sob a ótica da qualificação, é um elemento decisivo para assegurar a adequada utilização dos recursos do setor público.

Observados esses pressupostos, que integram a dimensão gerencial das organizações públicas ou privadas, organizações públicas podem ser tão eficientes quanto organizações privadas. Não há, portanto, que se falar em “forma de propriedade”, pois o que é relevante é a qualidade da gestão, e não o fato de ser a propriedade transferida para o setor privado.

Inobstante, as premissas da administração gerencial e das agências executivas conduzem à uma flexibilização das regras de conduta que tende a mitigar as necessárias diferenciações. Assim, não se pode considerar como lícita a busca de autonomia para *contratar, demitir e remunerar pessoal*, ou para *contratar serviços e adquirir bens e serviços*, se esta busca revelar-se capaz de contrariar os princípios que devem reger a administração pública, notadamente os princípios da isonomia e da legalidade. Do ponto de vista orçamentário, ainda, a busca de maior autonomia não pode ser vista como *carta de alforria* para permitir a livre alocação e emprego de recursos públicos. Além disso, há que se prevenir a fragmentação da administração pública associada à criação desenfreada de *agências executivas*, autarquias e fundações e “organizações sociais”, o que torna a administração pouco compreensível e virtual refém de novos movimentos corporativos ou patrimonialistas.

Sem o atendimento dos pressupostos necessários, a administração gerencial tende a produzir algumas disfunções já identificadas pelos especialistas na matéria. Para melhor clarificar quais são essas disfunções, é necessário definir, basicamente,

<sup>80</sup> Segundo LERUEZ (1992:623), um estudo patrocinado por concessionárias de serviços públicos britânicas privatizadas, realizado em 1992 pela London Business School sugere que os serviços públicos privatizados não tem funcionado melhor depois de sua privatização, nem são melhores que os oferecidos pelas empresas que permaneceram no setor público. DUNSIRE corrobora esta afirmação, destacando que a eficiência pode, inclusive, reduzir-se com a privatização (DUNSIRE, 1990:55)

quatro padrões de administração pública, que se caracterizam em função do grau de sujeição da administração pública a normas específicas e de diferenciação em relação ao setor privado:

**Tabela 5 - Padrões de Administração Pública e Sujeição ao Sistema Normativo**

	Nível baixo de separação entre público-privado	Nível alto de separação entre público e privado
Alto grau de generalização das regras	<p>Modelo de “administração enjaulada” (grid lock model)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• não há distinção estrita entre provedores privados e públicos</li> <li>• normas rígidas e regulamentos limitando atuação dos provedores; aumento de litígios.</li> <li>• sistema paralizado por processo de juridicização oposto às premissas de liberdade de gestão.</li> <li>• rigidez administrativa e custos elevados</li> </ul>	<p>Estado burocrático</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• setor público específico, com competências básicas e formas de operar distintas e bem definidas</li> </ul>
Baixo grau de generalização das regras	<p>Estado-mínimo comprador (minimal purchasing state)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a tarefa do governo consiste em contratar</li> <li>• as grandes empresas privadas asseguram a provisão de serviços públicos</li> </ul>	<p>Modelo de administração “sem-cabeça” (headless chicken model)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• serviços públicos geridos de maneira excessivamente fragmentada</li> <li>• serviços públicos sub-geridos (inexistência de sistema de direção)</li> <li>• relaxamento ou abandono das regras específicas do setor público</li> <li>• indefinição institucional</li> <li>• irracionalidade coletiva; não-subordinação a estratégias do setor público</li> </ul>

Fonte: DUNLEAVY & HOOD, 1995.

Dessa caracterização podem, desde logo, ser extraídas algumas lições sobre a pertinência da adoção do modelo de administração identificado com a ampla contratualização, típico da Nova Gerência Pública, em substituição ao modelo de administração burocrática. Segundo DUNLEAVY & HOOD (1995), a reforma da gestão pública segundo os padrões da NGP é propensa ao modelo “sem-cabeça” sempre que se produza o abandono da burocracia uniforme e inclusiva, tendência que é agravada pela contínuo desenvolvimento de forças de poder rivais dentro do setor público, caracterizando-se como uma fase instável nos processos de reforma. Já o modelo de “administração enjaulada”, em sentido oposto, se caracteriza por um fortalecimento do papel regulador estatal, paralelamente à contratualização, e tem a capacidade de evitar arbitrariedades e caprichos que um poder de gestão desenfreado pode incorporar, embora possa tornar-se opressivo. Seja nesse caso, seja no modelo “sem-cabeça”, a tendência ao desperdício e à perda da eficiência os classifica como inerentemente disfuncionais.

Assim, na prática, tanto o modelo de administração burocrática quanto o modelo do “Estado-mínimo comprador” podem dar origem a ambos. Esta possibilidade, por si só, já seria suficiente para determinar maior cautela na substituição do modelo burocrático, especialmente quando este modelo ainda está apenas parcialmente implementado. Concluem esses autores que um dos problemas constantes da reforma da gestão pública é a permanente pressão das modas do momento, o que leva à adoção de estratégias clonificadoras impróprias para os casos particulares. Mais do que isso, “onde a corrupção e o crime organizado representam uma ameaça para a integridade dos serviços públicos, as vantagens potenciais do modelo do Estado burocrático hão de reconhecer-se” (DUNLEAVY & HOOD, 1995:112). Em certos casos, quando a corrupção distorce os processos públicos de contratação, nem mesmo o modelo de administração enjaulada - onde o Estado regula fortemente - pode representar uma alternativa efetiva ao Estado burocrático. Assim,

*“ El modelo del Estado burocrático continua siendo relevante en aquellas áreas donde el gobierno necesita (al igual que aquellas corporaciones que intentan proteger sus capacidades claves) hacer algo más que simplemente escoger entre un menú de bienes y servicios, cuyos orígenes y dinámicas se desarrollan fuera de su control. Hasta el momento, el debate sobre las reformas de la gestión pública no ha tenido éxito en lo que debería ser su tarea central: delimitar las funciones esenciales del gobierno. El peligro es que un juicio global acerca del núcleo básico de competencias gubernamentales se formule sólo incrementalmente, a través de un proceso de residualización de soluciones externas aplicadas sin criterio fijo a diferentes ámbitos de trabajo.” (DUNLEAVY & HOOD, 1995:113)*

Delimitar o que é a tarefa do governo, e especialmente do governo central, no caso brasileiro, é, portanto, a grande questão a ser respondida, antes que se processe a uma “reforma do aparelho do Estado” centrada na reestruturação de seus instrumentos de administração direta ou indireta, pois é pressuposto saber *o que é função do Estado*, qual é o seu papel e sua missão, para depois definir-se os seus meios de atuação. Neste sentido, o atual processo de reforma avança muito pouco,

pois não leva em conta o que a Constituição Federal define como função do Estado, mas conceitos fluidos e pouco cuidadosos na sua elaboração. Repetem-se, portanto, os mesmos erros cometidos no Reino Unido, onde a irracionalidade nas mudanças, a falta de transparência e de princípios claros para a classificação dos órgãos, a utilização de *critérios misteriosos* para definir quais serviços seriam transferidos para agências executivas, *quangos* ou mantidos na estrutura dos ministérios, a incoerência e o alto grau de heterogeneidade na implementação das novas formas organizacionais acabaram por colocar em xeque a sua própria necessidade, até porque as vantagens dessas novas formas organizacionais não superaram as suas desvantagens.

Cabe, aqui, agregar ao debate a dimensão, sugerida pelos teóricos da *Public Service Orientation* (ABRUCIO, 1997:31), da cooperação interinstitucional, capaz de preservar o princípio da equidade e minimizar os efeitos perversos da competição entre os órgãos, agências e “*organizações publicizadas*”. Há que se buscar, assim, um modelo que supere as deficiências dos modelos “sem cabeça” e enjaulado, um modelo do setor público que respeite a forma de propriedade pública mas que possa viabilizar a participação cidadã e assegurar a equidade, tendo a busca da justiça como valor central. Assim, o gerencialismo não seria de todo descartado, mas aproveitado no que tem de positivo - a busca de maior eficiência, ou seja, que os recursos sejam empregados eficientemente, mas de forma eficaz e efetiva, sem prejuízo da equidade - enquanto, simultaneamente, se fortalece a burocracia pública sem que se dê, por isso, vezo à tecnocratização do aparelho estatal. Trata-se de tarefa difícilíssima, desafio ainda não superado sequer nos países em que a democracia avançou mais, mas que nos permite antever alguns passos *necessários* a serem dados na trilha do real aperfeiçoamento da gestão estatal.

Por outro lado, a busca de um modelo de gestão que permita às entidades da administração cumprir adequadamente suas competências<sup>81</sup> e atingir níveis satisfatórios de eficácia, eficiência e efetividade exige do Poder Público requer o exercício de algumas opções, sem as quais quaisquer medidas serão apenas exercícios de retórica. Não cabe, como alerta CORREA (1996:5), “*endossar investidas genéricas (e/ou oportunistas) contra ‘controles’ ou quadros normativos, mas sim analisar cuidadosamente os objetivos originais dos mesmos, as distorções, inadequabilidade, ineficácia, ou excessiva generalidade e abrangência de suas formas atuais para poder conceber as alterações legais necessárias, em cada caso, para torná-los eficazes e eficientes vis-a-vis os propósitos desejados.*”

A primeira opção é, necessariamente, a de fortalecimento da capacidade de gestão das instituições, e não a sua simples extinção ou sucateamento. Mesmo a

<sup>81</sup> Uma das etapas prévias definidas como necessárias para a definição e implantação de modelos de gestão é a identificação das competências e dos objetivos da instituição, delimitando o alcance e a natureza das mudanças a serem propostas. Frequentemente, no entanto, reformas têm sido implementada sem que sequer a fase de diagnóstico e análise institucional tenha sido superada.

implementação de um modelo de administração gerencial parte do pressuposto - no caso das atividades exclusivas de Estado - de que o fortalecimento da instituição é requisito básico para a melhoria dos seus índices de desempenho e produtividade; muito mais o será, sem dúvida, para o alcance de níveis adequados de efetividade.

Essa opção é ponto de partida para que seja avaliada, por exemplo, a possibilidade de adoção de *contratos de gestão*, e determina a necessidade de *investir-se* numa política de pessoal, ainda que setorial, com o propósito imediato de viabilizar as organizações que detenham maior capacidade de resposta e condições de atender aos fins imediatos da Administração, fortalecendo a governabilidade democrática. Além disso, há que se fazer - ou identificar - a opção relativa ao *papel* que o Estado deve desempenhar, no contexto da democracia, da globalização, da economia de mercado. Este papel já se acha, em linhas gerais, expresso no ordenamento constitucional vigente, impondo-se, no entanto, explicitar o âmbito da intervenção e da atuação estatal.

A opção por uma política de pessoal determina a (re)estruturação de carreiras, cujo perfil e espaço de atuação relaciona-se profundamente, ainda que não se tenha dado o devido tratamento ao tema, à questão do *papel do Estado*. Definir ou estruturar carreiras depende de quais são as funções a cargo do Estado a serem atribuídas aos integrantes de cada Carreira, e de como se articulam, entre si, as diversas carreiras para o fim de assegurar o êxito das políticas públicas, no que toca à sua formulação, implementação, avaliação e controle.

O surgimento e consolidação da tecnoburocracia estatal, e a conseqüente forma como se dará a hierarquização de seus níveis de competência, é uma decorrência quase inevitável do papel desempenhado pelo Estado moderno. O acréscimo de funções e a assunção de novas responsabilidades por parte do Estado ao longo do Século XX, passou a exigir um grau crescente de qualificação técnica e instrumentalização da burocracia, que se refletiu no seu processo de estruturação em carreiras diferenciadas e específicas voltadas ao exercício de suas funções clássicas no plano político (organização da repressão e da ordem interna, defesa contra o inimigo externo, legitimação ideológica do sistema de dominação), e de novas funções no plano econômico (produção de serviços de consumo social, regulamentação econômica, e a própria produção de mercadorias), como aponta BRESSER PEREIRA (1982:276-277)

Ainda que se possa identificar no exercício de determinadas funções pelo Estado uma manifestação do fenômeno da *auto-reprodução burocrática*, BRESSER PEREIRA reconhece que o Estado de Bem-Estar, o Estado Regulador e o Estado Produtor não são fruto da vontade dos tecnoburocratas. Todavia, ressalva que a influência da tecnoburocracia “não se exerce apenas no sentido de racionalizar suas atividades, ou de procurar se beneficiar através do direcionamento das despesas do Estado em seu favor. Expressa-se também no sentido de aumentar a abrangência da

ação estatal, de aumentar o grau de intervenção do Estado na economia” (BRESSER PEREIRA, 1982:218). Nesse sentido, segundo esse Autor, a emergência da classe tecnoburocrática teria como conseqüência uma crescente influência no sentido do aumento da intervenção estatal, a partir, inclusive, da crença na sua própria superioridade técnica. Em linha de raciocínio oposta, ANDRADE (1993:25) afirma que as funções do Estado, mesmo as fundamentais, são opções sociais, as quais se inscrevem em suas estruturas políticas, administrativas e materiais. Têm duração histórica diferente, e expressam opções ou projetos nacionais das sociedades concernidas ou de amplas coalizões hegemônicas nessas sociedades.

A formação da burocracia estatal deriva, portanto, das funções, deveres e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos, para atender à “vontade do povo”. Segundo ANDRADE (1993:28), as funções possíveis do Estado moderno podem ser classificadas em três grandes grupos:

- 1) *funções de Estado stricto sensu*: manutenção da ordem interna, defesa do território, representação externa, provimento da justiça, tributação e administração dos serviços que presta;
- 2) *funções econômicas*: criação e administração da moeda nacional, regulamentação dos mercados e promoção do desenvolvimento (planejamento, criação de incentivos, produção de bens de infra-estrutura e insumos estratégicos, etc).
- 3) *funções sociais*: provimento universal dos bens sociais fundamentais (saúde, educação, habitação), cobertura dos riscos sociais, proteção dos setores mais necessitados, etc.

De acordo com essa classificação, os três grupos de funções abrangem, assim, as funções tanto do Estado Repressivo quanto do Estado Legitimador, do Estado Regulador, do Estado Planejador, do Estado de Bem-Estar e do Estado Produtor referidos por BRESSER PEREIRA (1982:276-277). Na mesma linha de raciocínio, afirma esse Autor:

*“Entretanto, além dessas atividades, que caracterizam o Estado clássico, liberal, temos uma série de outras atividades que lhe são exclusivas correspondentes ao Estado Social. Em essência são as atividades de formular políticas na área econômica e social e, em seguida, de realizar transferências para a educação, a saúde, a assistência social, a previdência social, a garantia de uma renda mínima, o seguro desemprego, a defesa do meio ambiente, a proteção do patrimônio cultural, o estímulo às artes. Estas atividades não são todas intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado. Há toda uma série de razões para que o Estado subsidie estas atividades, que não cabe aqui discutir. O principal argumento econômico que as justifica é o de que estas são atividades que envolvem externalidades positivas importantes, não sendo, portanto, devidamente remuneradas pelo mercado. O argumento ético é o de que são atividades que envolvem direitos humanos fundamentais que qualquer sociedade deve garantir a seus cidadãos.*”

*E temos ainda as atividades econômicas do Estado que lhe são exclusivas. A primeira e principal delas é a de garantir a estabilidade da moeda. Para isto a criação dos bancos centrais neste século foi fundamental. A garantia da estabilidade do sistema financeiro, também executada pelos bancos centrais, é outra atividade exclusiva de Estado estratégica. Os investimentos na infra-estrutura e nos serviços públicos não são, a rigor, uma atividade exclusiva de Estado, na medida em que podem ser objeto de concessão. Não há dúvida, porém, que a responsabilidade deste setor é do Estado, e de que muitas vezes ele é obrigado a investir diretamente.” (BRESEER PEREIRA, 1997a:23-24)*

A classificação das funções estatais é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções **stricto sensu** são intransferíveis, logo, **típicas, exclusivas e permanentes do Estado**. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas (em especial nas áreas econômica e social), estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.

As funções econômicas são parcialmente transferíveis: a produção de bens e insumos pode - e em certos casos é mesmo essencial que seja - ser transferida para o setor privado, desde que este esteja capacitado para tanto. No entanto, quanto à atividade regulatória, incumbe exclusivamente ao Estado exercê-la, indelegável e permanentemente, através de seus quadros burocráticos. A execução de serviços (produção de bens de infra-estrutura e insumos estratégicos) nesta área é **típica**, ou seja, **característica do Estado**, embora não seja, necessariamente, **exclusiva do Estado**.

As funções sociais são exercidas tanto pelo Estado quanto pelo setor privado: embora sejam de responsabilidade última do Estado, a execução de tais serviços pode ser objeto de descentralização, embora continue a ser dever do Estado assegurar a sua prestação. Mas, de acordo com o perfil do Estado, estabelecido em sua Constituição ou suas leis, podem não ser **típicas**, nem **exclusivas** do Estado, desde que o Estado, não seja intrinsecamente responsável pelo seu exercício, embora não possa ausentar-se das tarefas de **regulação** e **fiscalização**, que se inserem no seu poder de polícia.

O que importa, portanto, é a definição *constitucional* do que seja papel do Estado, única fonte normativa legítima para que se possa considerar a adequação de formas institucionais ou meios operacionais que venha a utilizar para atingir seus fins.

No caso brasileiro, não há dúvida quanto à tipicidade das funções sociais, em vista do que prescreve o art. 193 da CF e demais dispositivos do Título VIII – Da Ordem Social. A execução de tarefas nas áreas de seguridade social, saúde, previdência, assistência, educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio ambiente, proteção à família, à criança, ao adolescente, ao idoso e aos índios, ainda que possa contar com a participação de entidades não-governamentais, é tipicamente estatal. Dessa complementaridade não decorre, porém, que seja necessária alteração

na forma de propriedade, por meio de artifícios legais ou “invenção” de novos tipos institucionais. Esse é, possivelmente, o maior equívoco conceitual da Reforma do Aparelho do Estado em curso, que condiciona o aperfeiçoamento da gestão pública à implementação de um processo de “desconstrução” de sua identidade, a pretexto de conferir-lhe um padrão de eficiência que, como se viu, inexistia mesmo no tão decantado setor empresarial privado.

#### 4. Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social no Contexto da Reforma do Aparelho do Estado

Embora as modificações na esfera constitucional que possam justificá-la estejam resumidas à atuação estatal nos setores que envolvem a exploração de atividades econômicas e serviços públicos nas áreas de infra-estrutura, o papel e o perfil da administração direta e indireta passam por uma nova fase de revisão, no âmbito da atual “reforma do aparelho do Estado”. Por um lado, questiona-se o papel do Estado enquanto agente econômico; por outro, a própria dimensão do aparelho do Estado; e por fim, a essência do Estado de Bem-Estar Social, a partir da ótica neoliberal de que, esgotados os meios para o seu funcionamento, a revisão do papel do Estado determina que se direcione especificamente para as suas funções clássicas, às quais se associam as de fomento e garantia do acesso do cidadão aos serviços públicos, ainda que prestados pelo setor privado.

Num contexto de redução da extensão do aparelho estatal, a tendência verificada em vários países é a redução dos quantitativos de servidores públicos e instituições governamentais, acompanhada da transferência de responsabilidades antes a cargo das instituições estatais para o setor privado ou, como sugere o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, *organizações públicas não-estatais*. No Reino Unido, principal paradigma escolhido pelo governo federal, esse processo, ora sob reexame do governo britânico, tinha como meta a redução do quadro de pessoal da Administração centralizada (o *Home Civil Service*) a cerca de 5% do quadro de servidores, mediante a transferência de pessoal para as *agências executivas* e, numa segunda etapa, mediante a privatização dessas entidades descentralizadas.

Ao mesmo tempo, delineia-se o revigoramento das entidades autárquicas da administração indireta, cuja natureza jurídica permite a sua identificação com as funções estatais típicas. Mas esse revigoramento é antes um *meio* do que um fim, servindo, eventualmente, de *ponte* entre uma situação em que instituições públicas exercem suas funções para, num *próximo passo* virem a transformar-se em organizações privadas, fora da esfera estatal.

Contudo, é importante lembrar a lição de SHEPHERD & VALÊNCIA (1996:104-105), segundo os quais não há ainda clareza de que o diagnóstico adotado pelos países que vem implementando reformas “gerenciais” acerca do esgotamento

da administração pública tradicional esteja correto, nem tampouco que os países em desenvolvimento possam implementar tais reformas sem grave perigo de fracasso.

##### 4.1 Agências Executivas no Plano Diretor da RAP

A alternativa à concepção da administração indireta que vem sendo esboçada pelo Governo FHC implica na necessidade de uma análise das verdadeiras características das figuras jurídicas esboçadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em especial das *agências executivas*.

As *agências executivas* são as instituições voltadas para a prestação de serviços que **só o Estado pode realizar**, os quais são classificados no setor de *Atividades Exclusivas*. Essa nova figura jurídica, no entanto, não consiste em um tipo institucional autônomo, mas surge como resultado da transformação das autarquias e fundações públicas, já que é pre-requisito ser um ou outro para vir a ser agência executiva.

Esse novo tipo institucional surge como alternativa prioritária no campo da reforma do Estado, na concepção de BRESSER PEREIRA (1997a:19-20), à medida que

*“Uma outra forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade. Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. No seio do Estado estrito senso, onde se realizam as atividades exclusivas de Estado, a clara distinção entre secretarias formuladoras de políticas públicas, agências executivas e agências reguladoras autônomas implica em criação ou redefinição da instituições. No plano das reformas, muitas delas implicam na criação de novas instituições, entendidas estas de forma restrita como instituições organizacionais (isto é especialmente verdade para as instituições voltadas para o controle social), e todas elas implicam em novas instituições legais: o voto proporcional, o voto distrital misto, a limitação do número de partidos, a fidelidade partidária, a propaganda política gratuita, a garantia de participação nas decisões políticas das instituições públicas não-estatais.*

*Nessa linha de raciocínio, mas de uma forma muito mais abstrata, é possível pensar na reforma do Estado a partir do modelo do principal-agente, como uma forma de criar incentivos e punições para que a vontade dos eleitores se realize no Estado. Segundo esse modelo, em sua forma simplificada, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos, seus agentes; estes, por sua vez, seriam os principais dos burocratas ou servidores públicos. A tarefa fundamental da reforma seria a criação ou reforma de instituições de forma que os incentivos e punições se tornassem realidade.”*

Embora afirme que o que busca é o isolamento das agências estatais de influências políticas, e que em sociedades democráticas a “alta administração pública está inserida no processo político e dele faz parte” (BRESSER PEREIRA, 1997a:43), percebe-se que, no fundo, a separação entre formulação e implementação de políticas

públicas e a redução da capacidade de atuação autônoma da burocracia (neste caso, por meio de sua “imersão na sociedade”) residem na própria gênese das agências executivas, assim como o conflito principal-agente é tido como um dado da realidade que precisa ser administrado por meio de punições e incentivos.

Esses incentivos dar-se-ão, basicamente, por meio da “flexibilização” da gestão que caracteriza o modelo gerencial de administração pública, e suas eventuais repercussões sobre as recompensas ou remunerações devidas a esses gerentes. Segundo NUNES (1997:9), a rigidez dos controles do modelo burocrático cederia lugar “a novos controles voltados para resultados”, ou seja, “as instituições governamentais, especialmente da administração indireta, teriam maior autonomia na gestão de recursos humanos, na gestão de compras e de contratação de serviços, assim como na gestão orçamentária-financeira, desde que fossem avaliadas com base em resultados”, aproximando-se, desta forma, a gestão pública da gestão privada. Além disso, a qualidade do gasto público estaria no centro desta concepção, já que o aumento da eficiência permitiria à administração “produzir mais serviços com menores custos” (NUNES, 1997:23).

Para tanto, são necessárias modificações substantivas no marco normativo que rege a administração indireta, e em alguns casos derivadas da ordem constitucional. Algumas dessas mudanças já vêm ocorrendo, como veremos a seguir. No entanto, como reconhece NUNES (1997:11), “nem toda a rigidez decorre da legislação”, havendo fortes condicionamentos de ordem cultural e gerencial a serem superados. De qualquer modo, trata-se de fato de uma novo tipo institucional, diferenciado das autarquias e fundações públicas contempladas no Decreto-Lei n.º 200/67, mas que se insere no ordenamento legal pela porta dos fundos, sem as necessárias adaptações no texto constitucional.

Para materializar a concepção das “agências executivas”, foram incluídos, na Lei n.º 9.649, de 28 de maio de 1998<sup>82</sup> dispositivos específicos que autorizam o Poder Executivo a qualificar como agência executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido determinados requisitos. Segundo a Exposição de Motivos Interministerial n.º 4-A MARE/CC, “a qualificação como Agência Executiva não implicará em alteração da natureza jurídica da entidade, mas a habilitará a desfrutar de autonomias e flexibilidades não extensíveis às demais autarquias e fundações. O Poder Executivo poderá editar medidas ou propor alterações na legislação com alcance restrito às entidades qualificadas como tal”. Além disso, afirma a E.M. que a “disseminação das Agências Executivas na Administração Federal deverá concorrer de forma decisiva para o fortalecimento das funções estratégicas do Estado, revigorando a supervisão ministerial e promovendo a descentralização da implementação de políticas públicas, naquelas atividades que envolvem o contato

<sup>82</sup> Resultante da conversão em lei da Medida Provisória n.º 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997 e suas reedições.

*direto com o cidadão e a operação de serviços privativos do Estado*”. Finalmente, alega que “ao enfatizar a dimensão da eficiência, do controle de custos e da avaliação permanente de resultados, poderá propiciar impactos positivos na racionalização de gastos e na melhoria do desempenho da máquina pública brasileira”.

Este novo tipo institucional da administração indireta acha-se regulamentado pelo Decreto n.º 2.487, de 2 de fevereiro de 1998. Segundo este instrumento normativo, as autarquias e fundações integrantes da administração pública federal, atuais ou futuras, poderão ser qualificadas como agências executivas, observadas as diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Esta qualificação poderá ser processada por meio de iniciativa do Ministério supervisor, com a anuência do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>83</sup>, que verificará o cumprimento, pela entidade, dos seguintes requisitos:

- a) ter celebrado contrato de gestão com o ministério supervisor;
- b) ter plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional, voltado para a melhoria da qualidade de gestão e para a redução de custos, concluído ou em andamento.

Satisfeitos estes requisitos, qualifica-se a entidade por meio de Decreto presidencial, assegurada a qualificação durante o período em que a entidade estiver submetida a contrato de gestão e em processo de reestruturação e de desenvolvimento institucional. Este processo deverá contemplar, dentre outros conteúdos, o delineamento da missão, da visão de futuro, das diretrizes de atuação da entidade e a identificação dos macroprocessos por meio dos quais realiza sua missão, a revisão de suas competências e formas de atuação, visando a correção de superposições em relação a outras entidades e a descentralização, quando cabível, de atividades que possam ser executadas por outras esferas de governo, a política, os objetivos e as metas de terceirização de atividades mediante contratação de serviços e estabelecimento de convênios, a simplificação de estruturas, com a redução de níveis hierárquicos, descentralização e delegação, para redução de custos e busca de maior agilidade no processo decisório, o reexame de processos de trabalho, rotinas e procedimentos com a finalidade de melhoria de eficiência e eficácia, a adequação do quadro de servidores às necessidades da instituição e sua missão, a implementação ou aperfeiçoamento de sistema de informação, a implantação de programa de capacitação e de avaliação de desempenho dos servidores e a identificação de indicadores de desempenho institucional. Estabelece ainda o Decreto n.º 2.487/88 regras relativas ao contrato de gestão, que serão abordadas no Capítulo 4 deste estudo.

<sup>83</sup> Desde janeiro de 1999, as competências do MARE foram absorvidas pelo Ministério do Orçamento e Gestão - MOG, em virtude da nova estrutura ministerial. Em 30 de julho de 1999, com a edição da Medida Provisória n.º 1991-8, o MOG teve sua denominação alterada para Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Uma das “flexibilidades” concedidas às agências executivas - ou uma demonstração delas - foi a autorização, por meio da Instrução Normativa MARE n.º 7, de 3 de julho de 1997, para que as entidades qualificadas possam aceitar estagiários em número superior ao das demais entidades, respeitando apenas o critério de compatibilidade numérica com a sua capacidade de aproveitamento dos estagiários e disponibilidade orçamentária. Também foi delegada aos Ministros de Estado a competência para realizar concursos públicos para provimento de cargos independentemente de autorização prévia do MARE. Foram autorizadas as “agências executivas” a efetuar diretamente a inclusão, na folha de pagamento, de valores referentes a exercícios anteriores, e a dispor, em regulamento próprio, sobre a permissão para equipamentos opcionais de segurança em veículos de sua propriedade. E, finalmente, foram dispensadas de observar limites fixados pelo MARE para utilização de telefones celulares.

Como se vê, são medidas pífias, incapazes de proporcionar quaisquer ganhos efetivos de eficiência que justifiquem a reconceituação proposta. No entanto, servem ao propósito, apontado por COSTA (1999) de criar uma nova forma de “escapismo”, ou seja, tentativa de fugir à uniformidade da legislação restritiva, mas criando, a curto prazo, novos problemas, por sua vez solucionados por um novo ciclo de “controles”. Assim, como conclui COSTA (1999:193), as medidas são inócuas, limitando-se a aspectos “perfunctórios”.

Por meio de alteração à legislação que rege as licitações e contratos administrativos (Lei n.º 8.666, de 1993), no regime de compras e contratações, foi contemplada, através da Lei n.º 9.648, de 27 de maio de 1998, a flexibilização dos limites de dispensa de licitação para contratação de serviços, compras e obras de engenharia. A partir da vigência desta norma legal, fica estabelecida a possibilidade de que as entidades qualificadas como agências executivas, assim como as empresas públicas e sociedades de economia mista, tenham tratamento diferenciado quanto à dispensa de licitação, cujo limite equivalerá ao dobro das demais entidades e órgãos da administração pública. Passam a vigorar, assim, os seguintes limites de dispensa de licitação<sup>84</sup>:

<sup>84</sup> Sob o ponto de vista do sistema constitucional brasileiro, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/98, não nos parece viável essa diferenciação, uma vez que não estão embasadas nos critérios definidos no art. 37, XXI da CF, que permite a dispensa de licitação apenas nos “casos especificados na legislação”. O caso genérico albergado no art. 24 da Lei de Licitações é o de “obras, serviços e compras de pequeno valor”, situação que independe de ser a entidade adquirente do tipo “a” ou “b”. A situação que reclama a dispensa - o interesse público, a ser atendido celeremente em casos onde, pelo pequeno valor, a licitação seja contraproducente - é idêntica, seja o caso de uma autarquia ou fundação qualificada ou não como agência executiva, não se sustentando, portanto, a diferenciação contemplada na legislação e cuja inconstitucionalidade haverá, decerto, de ser reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

**Tabela 6 - Dispensa de Licitação - limites previstos na legislação (maio de 1998)**

Modalidades	Disp. Licitação Lei 8666/93	Disp. Licitação Lei 9648/98 (vigente a partir de 27 de maio de 1998)	
	Regra geral	Regra Geral	Empresa pública, Sociedade de economia mista ou Agência Executiva
Obras e serviços de engenharia	Valor inferior a 5% do previsto para convite	Valor inferior a 10% do previsto para convite	Valor inferior a 20% do previsto para convite
	R\$ 7.710,00	R\$ 15.000,00	R\$ 30.000,00
Compras e outros serviços	Valor inferior a 5% do previsto para convite	Valor inferior a 10% do previsto para convite	Valor inferior a 20% do previsto para convite
	R\$ 1.927,52	R\$ 8.000,00	R\$ 16.000,00

Carecem, por outro lado, de mudanças legais ainda não implementadas as flexibilizações na gestão orçamentária e financeira e relativas à gestão de pessoal<sup>85</sup>. Neste último caso, no entanto, já se prenuncia a ampla utilização do regime de emprego na administração pública federal, com a extinção da obrigatoriedade do regime jurídico único atualmente previsto no art. 39, “caput” da CF, a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.º 19/98.

Um primeiro passo nesse sentido foi dado pela Lei n.º 9.724, de 1º de dezembro de 1998, que permitiu a adoção do regime celetista nas organizações militares prestadoras de serviços do Ministério da Marinha que venham a ser qualificadas por ato do Poder Executivo e firmem “contratos de autonomia de gestão” com aquele ministério. A introdução genérica do regime celetista, no entanto, depende de aprovação de projeto de lei encaminhado ao Congresso em outubro de 1998, e aprovado pela Câmara dos Deputados em novembro de 1999<sup>86</sup>.

Um dos aspectos ainda não equacionados do ponto de vista normativo, e associado à sua concepção, diz respeito à instituição de um “bônus por resultados”, ou de produtividade, associado ao cumprimento das metas do contrato de gestão.

<sup>85</sup> Também nesse particular a premissa de maior flexibilidade para que a agência executiva possa definir livremente a sua estrutura organizacional interna e os cargos em comissão que a integram esbarra na exigência constitucional de lei para dispor sobre a matéria.

<sup>86</sup> Projeto de Lei n.º 4.811/98, na Câmara dos Deputados.

Segundo NUNES (1997:12-13), esses “bônus” possibilitariam mobilizar os servidores da agência na direção do cumprimento dessas metas “e da satisfação do cidadão-usuário dos serviços públicos”, equivalendo à participação nos lucros da iniciativa privada. Além disso, serviriam para facilitar a disseminação da filosofia da qualidade no serviço público, “quebrar a lógica perversa hoje existente segundo a qual o comportamento ótimo do servidor é o desempenho mínimo, uma vez que a remuneração independe do desempenho”, e “reduzir os custos operacionais das agências”. Estes bônus não se confundiriam, no entanto, com as gratificações já existentes, pois associado apenas às metas do contrato de gestão e aos indicadores de desempenho. Dentre as fontes de custeio do bônus, estaria o excesso de arrecadação de receita própria e a receita oriunda do aumento da eficiência, ou da economia de recursos.

Ainda que não esteja regulamentado ou implementado, esse tipo de compensação pecuniária tem sido o maior incentivo a que as instituições obtenham, internamente, a concordância de seus quadros de pessoal para a adesão às mudanças organizacionais. E, além disso, já há uma sinalização favorável a esta iniciativa no corpo da Emenda Constitucional n.º 19/98, cuja redação dada ao art. 39, § 7º da CF prevê:

“Art. 39. ....

§ 7º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.”

Trata-se, sem dúvida, de um instrumento de “envolvimento” dos servidores no processo de busca da eficiência (que se traduz, essencialmente, na economia com despesas correntes) que lembra, em muito, a *busca de renda*, ou de *rent-seeking*, ou mesmo do patrimonialismo que, segundo Bresser Pereira, já está superado. A busca de receitas próprias - ou de excessos de arrecadação - quando possíveis, e a redução de gastos tendo como objetivo a melhoria salarial dos próprios servidores poderá gerar alguns paradoxos, como tem demonstrado a experiência internacional recente, em especial a do Reino Unido, que analisaremos no item a seguir.

#### 4.1.1 Agências Executivas: a experiência britânica

A criação de “agências executivas” como um novo paradigma para a administração pública nas atividades exclusivas de Estado remonta, na experiência internacional, às iniciativas registradas na Nova Zelândia, a partir de 1986, e no Reino Unido, a partir de 1988. Em ambos os casos, a reforma do aparelho do Estado se deu,

dentre outras medidas, através da adoção de instrumentos de gerenciamento das instituições públicas que as tornassem, no que se refere aos condicionamentos e padrões de comportamento, mais próximas do setor privado.

No Reino Unido, o processo de agencificação teve início com a aprovação, em 1988, das propostas apresentadas pelo Diretor da *Efficiency Unit*, Robin Ibbs, no *Next Steps Report (Improving Management in Government: The Next Steps)*<sup>87</sup> para aumentar a capacidade gerencial do governo. O *Next Steps Report* enfatizou a necessidade da busca urgente pela administração britânica da aplicação eficiente dos recursos (*value for money*), e recomendou que o *Civil Service* fosse reduzido a um pequeno grupo de “*policymakers*”, transferindo-se os demais servidores para agências geridas com flexibilidade e liberdade. Iniciou-se a sua implementação através de 12 experiências-piloto, por meio da criação de entidades autônomas, mas integrantes do governo, as *executive agencies*, com o objetivo de reduzir o tamanho do *núcleo central* da Administração, de modo a obter flexibilidade gerencial e permitir a diferenciação interna da gestão segundo as atividades desenvolvidas por cada agência. A meta inicialmente traçada era de que apenas 20.000 *civil servants* permanecessem subordinados diretamente aos Ministros e regidos pelo código de conduta aplicado ao *Home Civil Service* (DUNSIRE, 1990:38-39).

No caso britânico, a concepção de *agência executiva* surgiu por meio da escolha de departamentos governamentais (em alguns casos já desvinculados dos ministérios) e sua transformação em entidades autônomas dotadas de personalidade jurídica própria, separadas do gabinete, e dirigidas por um Chefe Executivo. O principal ganho dessas entidades, num primeiro momento, seria a obtenção de maior autonomia para a gestão de seu quadro de pessoal, distanciando-se das regras aplicáveis ao *Home Civil Service*. Através das agências, descentralizava-se a atividade governamental, implementando-se em seu interior mecanismos de administração gerencial.

A identificação de quais departamentos poderiam ser transformados em agências executivas e sua implementação se deu de forma gradual. No período 1988 até 1997, 145 agências executivas foram criadas no Reino Unido, das quais 20 foram extintas, fundidas ou privatizadas, restando, no final de 1998, 138. Mais de 377.000 *civil servants* foram transferidos para essas agências (cerca de 71% do total), restando apenas 30%<sup>88</sup> para que seja cumprida a meta fixada no início do programa: a criação de 173 agências, agregando 95% dos *civil servants*.

<sup>87</sup> Cf. *Select Committee on Public Service – House of Lords*. Public Service Committee Report, jan 1998, URL Internet <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>, item 72-74.

<sup>88</sup> Cf. *Select Committee on Public Service – House of Lords*. Public Service Committee Report, jan 1998, URL Internet <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>, item 89, e *Next Steps Report 1998. The Stationary Office, UK, march 1999*.

Para identificar esses departamentos, foi implementado um processo de escolha por eliminação, a partir da adoção de critérios básicos. A primeira questão a ser respondida dizia respeito à necessidade de que tal serviço fosse oferecido à população. Os serviços considerados desnecessários foram, pura e simplesmente, extintos. Em segundo lugar, sendo o serviço considerado necessário, verificava-se da possibilidade de sua privatização completa, mediante a transferência total para o setor privado. Nessa hipótese enquadraram-se as empresas públicas concessionárias de serviços públicos e os estabelecimentos industriais incorporados ao aparelho do Estado em virtude, especialmente, dos esforços de guerra implementados neste século na Grã-Bretanha. Em terceiro lugar, não sendo o caso de serviços que pudessem ser objeto de privatização, verificava-se da possibilidade de sua terceirização, ou seja, se mediante contratação junto a entidades privadas poderia a necessidade ser devidamente atendida. Em quarto lugar, analisava-se se, não podendo ser o serviço prestado através de contratação, se deveria, ainda que mantida a sua caracterização como serviço público, ser submetido às regras de mercado. Nesse caso, a alternativa seria a criação de um *corpo público não-departamental*<sup>89</sup>, ou seja, uma entidade sujeita às regras do setor privado, não integrante do setor público estatal, mas por ele mantida como uma organização não-governamental "quase autônoma", ou "quango".

A agência executiva surgia, assim, como uma figura intermediária entre o Estado e os corpos públicos não-departamentais: não podendo a atividade ser extinta, privatizada, contratada ou submetida integralmente às regras do mercado na forma de "quango", a derradeira alternativa seria de, mantendo-a na esfera do Estado, transferir-se a sua administração a uma entidade específica, intermediária entre ambos os setores.

Essa experiência se deu, no Reino Unido, em face da pequena experiência da administração pública daquele país com o emprego de entidades autárquicas ou de formas organizativas alternativas à administração direta. Não que antes não houvessem instituições públicas não integradas ao Gabinete, mas sim porque, pela primeira vez, passava a administração pública britânica por um amplo processo de reorganização no rumo da descentralização administrativa, associada a mudanças no modelo de gestão. E inovava, especialmente, ao contrariar uma das principais tradições políticas britânicas, que diz respeito à responsabilidade do Gabinete perante o Parlamento, ou seja, da capacidade que tem o Poder Legislativo britânico de cobrar, diretamente, dos membros do Gabinete, os resultados de sua gestão. As novas formas organizativas vieram a mitigar essa capacidade de cobrança do Parlamento, reduzindo o controle político do Legislativo sobre o Executivo.

<sup>89</sup> Uma outra denominação empregada em língua portuguesa é "órgãos públicos não vinculados a ministérios". Preferimos, no entanto, utilizar uma tradução mais literal

A concepção e implementação das agências executivas tinha ainda como pano de fundo a antiga dicotomia *política versus administração*, separando-se a formulação das políticas de sua implementação e concentrando-se essas entidades na prestação de serviços. Assumindo eminentemente papel de executoras das políticas públicas, as agências executivas distanciaram-se do processo de formulação dessas políticas, delineando-se o seu papel como entidades nitidamente *gerenciadoras* de serviços, enquanto à administração direta - o Gabinete - caberia definir, em caráter exclusivo, as políticas a serem implementadas.

Essa separação, no entanto, não é simples: não apenas porque há uma estreita vinculação entre o processo de formulação e a implementação das políticas (a ponto de afirmar-se que "boas políticas somente podem ser formuladas por quem sabe como implementá-las") mas também porque é extremamente complexa a diferenciação entre as etapas. Mas, além disso, verifica-se a dificuldade de *isolar* as instâncias implementadoras das instâncias formuladoras, dada a vinculação que existe entre ambas na prática administrativa, o que no caso britânico refletiu-se na redução da *responsabilidade* ministerial perante o Parlamento. A abordagem dicotômica, com bem lembram LOUREIRO et alii (1998:48), citando ABERBACH, não consegue explicar o real comportamento dos atores no processo de formulação/implementação de políticas:

*"o que vem ocorrendo é a burocratização da política e a politização da burocracia, fazendo com que esses dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação – políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico, e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação, seja mediante interesses de clientela específica, sejam norteando-se pelos sinais emitidos por políticos do Executivo, do Legislativo Nacional e de outras esferas de poder. Dessa forma, tornam-se policymakers, com responsabilidade política e sem poder ignorar o caráter técnico dos assuntos de Estado."*

A agencificação britânica efetuou-se, então, sob a forma de transformação de pequenos departamentos governamentais em pequenas entidades dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa. A "desministerialização" operada por esta via não teria, como meta, necessariamente, a redução do número de servidores. No entanto, desde o início do Governo Thatcher ocorreu a progressiva redução dos quadros de pessoal: partindo de um total em 1979 de 735.000 *civil servants*, em 1990 já eram apenas 567.000, e em 1996, menos de 500.000<sup>90</sup>. Em termos proporcionais, houve redução nos quadros do Tesouro e do Ministério da Defesa, mas um crescimento expressivo na área de segurança pública, associado a medidas de combate ao terrorismo e ao narcotráfico. Na área social, houve ligeira redução do número de servidores<sup>91</sup>. No âmbito das atividades não industriais do *Civil Service*, a

<sup>90</sup> Cf. *Select Committee on Public Service – House of Lords*. Public Service Committee Report, jan 1998, URL Internet <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>..

<sup>91</sup> Cfe. LERUEZ, a reforma implementada por Thatcher teve como resultado um Estado mais forte, e, também, autoritário, pois destacou-se o papel tradicional do Estado como guardião da lei e da ordem em detrimento de seu papel como provedor de bem-estar. A resistência às reformas por parte da sociedade reduziu um fortalecimento do governo central, em detrimento da

redução total foi de cerca de 110.000 servidores. Além disso, desde 1995 - vencidos os *primeiros passos* - algumas agências já estão passando por processos de privatização<sup>92</sup>.

A *agencificação* no Reino Unido teve como consequência direta um maior grau de *política* dos escalões superiores da administração pública britânica, explicitando-se o conflito *agente-principal*. O elevado grau de profissionalização da função pública no Reino Unido teve, desde o século passado, como resultado, a redução das situações de livre nomeação e exoneração dos ocupantes de cargos públicos, e o provimento, em caráter privativo, dos postos de chefia e direção, por servidores de carreira. O processo de agencificação, todavia, levou à criação de novos postos de direção, notadamente a criação de cargos de Chefe Executivo, os quais passaram a ser de livre nomeação do Gabinete. A partir daí, mais de 40% dos cargos de direção nas Agências Executivas britânicas passaram a ser providos por pessoas não vinculadas à carreira do *civil service*, configurando-se um expressivo retrocesso em relação à situação anterior, em prejuízo da própria continuidade administrativa e das regras de conduta do *civil service* onde a lealdade do servidor ao governante jamais poderia sobrepor-se à sua lealdade ao Estado<sup>93</sup>. Essas regras, associadas à capacidade de o servidor público britânico atuar efetivamente no processo de coordenação, formulação e implementação das políticas públicas, foram capazes de assegurar o êxito da administração pública britânica nos últimos 140 anos. As mudanças operadas na Era Thatcher, no entanto, começaram a fragilizar essas características, e a massificação das agências executivas foi um elemento decisivo no processo.

Um aspecto instigante da “agencificação” britânica, intimamente relacionado a esse efeito perverso, foi a instituição de sistemas de pagamento relacionados ao desempenho (*performance related pay*), mediante objetivos combinados individualmente entre servidores e suas chefias, aferidos anualmente, e cujos valores são fixados em negociações também anuais com as representações sindicais dos servidores.

Essa sistemática de pagamento por desempenho foi implantada a partir de 1985, inicialmente nos níveis inferior e intermediário, e a partir de 1987 de maneira ampla no *Civil Service*, viabilizando um ganho médio anual de cerca de 5% nas remunerações dos servidores, com um custo médio de cerca de 3% do total da

---

autonomia local (LERUEZ, 1992: 631).

<sup>92</sup> Segundo o *Public Service Committee Report* publicado em janeiro de 1998 pelo *Select Committee on Public Service da Câmara dos Lordes*, ao final de 1996, já haviam sido privatizadas 8 agências executivas onde atuavam 6 mil servidores. A maior parte dessas agências atuavam nas áreas de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico, como o *National Engineering Laboratory*, o *Transport Research Laboratory*, o *Laboratory of the Government Chemist*, o *Natural Resources Institute*, o *Chessington Computer Centre* e a *Occupational Health and Safety Agency*. Também foram privatizadas a *Recruitment and Assessment Services Agency* (Agência de Serviços de Recrutamento e Avaliação), criada em 1990, e o *HMSO* (Imprensa Oficial).

<sup>93</sup> A subordinação do servidor britânico ao Estado é, em última instância, a subordinação à Coroa, que não se confunde com o governo.

despesa com pessoal. Já os Chefes Executivos, contratados por prazos determinados e renováveis a partir de processo competitivo aberto a qualquer interessado, servidor público ou não, passaram a perceber bônus vinculados ao desempenho das agências, sendo que, em 1995-1996, todos perceberam bônus, com uma média de desempenho de 83% de atingimento das metas fixadas<sup>94</sup>. Até 1994, esses bônus situavam-se em cerca de 10 a 15% do salário anual dos Chefes Executivos, ou seja, em patamar muito superior àquele destinado aos funcionários que atuam na linha de frente das instituições.

Segundo estudos e avaliações do Parlamento Britânico, esse sistema revelou-se impróprio para o *Civil Service*, por várias razões, mas a principal delas é que a recompensa por ele instituída não se constituía numa motivação adequada ao *ethos* do *Civil Service*, ou seja, o zelo e a efetividade da atuação do funcionário não poderia depender de uma recompensa financeira ao final do período avaliado, **mas deveria ser parte permanente de seu comportamento**. Outro aspecto é que, além de gerar tratamentos desiguais, derivado do aumento da discricionariedade na fixação de recompensas, o sistema contribuiu para a fragmentação do *Civil Service*, assim como para o enfraquecimento dos valores tradicionalmente identificados na função pública britânica<sup>95</sup>.

O governo trabalhista de Tony Blair anunciou, em 1997<sup>96</sup>, a decisão de rever a ênfase até então dada pelos governos conservadores na criação de novas agências executivas. Em lugar disso, o governo britânico, embora não tenha descartado a possibilidade de criar novas agências, reconhecendo melhoria na gestão pública em decorrência de sua implementação, notadamente em função da definição de tarefas, orientação para o usuário e do uso de instrumentos de delegações de competências, decidiu mudar o foco para a busca de maior efetividade nessas instituições, que já respondem por cerca de ¾ do serviço civil no país. Simultaneamente, o governo britânico avalia que a concentração em tarefas específicas prejudicou, em certos casos, a visão dos objetivos gerais do governo e da sociedade.

Assim, é necessário que o governo dedique mais atenção à coerência de políticas além dos limites de cada instituição, assim como tornar a administração pública e a prestação de serviços mais compreensível para o cidadão, assegurando ligações horizontais entre as instituições. Ao mesmo tempo, a atuação das agências e

---

<sup>94</sup> Segundo os dados obtidos em diferentes fontes do governo britânico, há contradições entre as séries históricas relativas ao desempenho aferido. Por exemplo, em 1998, o índice de atingimento de metas das *Next Steps Agencies* teria sido de 75,7%, com acréscimo de 52% em relação a 1997.

<sup>95</sup> Ver, sobre a experiência britânica de reforma administrativa, MACEDO, Marcelo Ernandez e ALVES, Andrea Moraes. *Reforma Administrativa: o caso do Reino Unido*, Revista do Serviço Público, Ano 48, n° 3, set-dez 1997, p. 63-84.

<sup>96</sup> *Next Steps Report 1998. The Stationary Office, UK, march 1999, URL Internet <http://www.officialdocuments.co.uk/document/cm42/4273-fw.htm>.*

do governo deve se voltar mais para o atendimento dos interesses dos cidadãos, em vez da conveniência dos administradores.

Essa mudança se traduz numa preocupação maior com a performance e a contribuição das agências para a implementação das políticas públicas. À preocupação com a eficiência, foi acrescentada a noção de maior efetividade, ou seja, “buscar os fins certos”. Novos contratos de desempenho estão sendo formulados, desde então, com horizontes de 3 anos, com vistas a definir objetivos e metas adequados a esse propósito. Também pretende o governo britânico enfatizar a cooperação entre as agências executivas e provedores de serviços públicos e autoridades públicas nos níveis locais de governo.

#### 4.2 Agências Reguladoras

Dentre as alternativas empregadas no processo de agencificação, vem tomando corpo, simultaneamente à implementação do conceito de agências executivas, como subproduto essencial do processo de privatização, a criação de *agências reguladoras*, dotadas de especificidades no âmbito da administração autárquica.

Trata-se de autarquias por lei definidas como “especiais”, voltadas a permitir o exercício de atividades regulatórias essenciais à proteção dos interesses dos usuários de serviços privatizados ou para a regulação e fiscalização de atividades econômicas.

A característica geral dessas “agências reguladoras” (Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL, Agência Nacional do Petróleo - ANP, Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANPS) é que ambas têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, onde a autonomia autárquica é revigorada. No caso dessas entidades, no entanto, não se fala em qualificação como agência executiva para chegar-se a esse resultado, mas se reconhece, na própria lei de criação das novas autarquias, a necessidade do maior grau de autonomia. E, curiosamente, o próprio grau de autonomia ou de flexibilidade concedido por lei a cada agência tem variado sensivelmente.

No caso da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a autonomia é definida em lei, e vinculada à assinatura de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo.

No que toca à Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 não previu a formalização de um contrato de gestão, mas a autonomia está implícita e explícita nas normas específicas que irão reger a sua atuação. Já o art. 8º da Lei estipula, expressamente, que “a natureza de autarquia especial conferida à Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”, e o art. 9º estabelece que a agência “atuará como autoridade administrativa independente”, assegurando-se-lhe “as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência”. Com esse propósito, prevê o art. 15 que a fixação das dotações orçamentárias da Agência na Lei de Orçamento Anual e sua programação orçamentária e financeira de execução não sofrerão limites nos seus valores para movimentação e empenho, ou seja, fica liberta de contingenciamentos de recursos orçamentários. Além de dispor de receitas próprias, vinculadas exclusivamente à ANATEL, oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações - FISTEL, dispõe essa autarquia de um regime próprio de compras e contratações, regido pela Lei nº 9.472/99, e autônomo em relação à Lei Geral de Licitações. Esse regime prevê a possibilidade de compras e contratações nas modalidades de consulta e pregão, que inexistem na Lei nº 8.666/93, as quais são disciplinadas pela própria ANATEL, e supostamente menos “burocráticos” do que as formas previstas na Lei Geral.

No caso da Agência Nacional de Petróleo, criada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e sucessora do Departamento Nacional de Combustíveis, órgão da administração direta, integrante da estrutura do Ministério das Minas e Energia, não foram asseguradas as mesmas regras de flexibilidade, embora seja também qualificada como autarquia especial. Também não há previsão legal de assinatura de contrato de gestão entre a agência e o seu órgão supervisor.

Já a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, será também regida por um contrato de gestão, negociado entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde. A autonomia administrativa e financeira da autarquia especial, no entanto, está legalmente definida, especialmente no que se refere à contratação de pessoal temporário ou prestadores de serviços e gestão de suas receitas diretamente arrecadadas.

No caso da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANPS, criada por medida provisória em dezembro de 1999, dispõe dessas mesmas prerrogativas e mais aquelas atribuídas à ANATEL, dispondo também de regime de compras e contratações diferenciados.

Em comum, as agências reguladoras têm recebido, a fim de assegurar-lhe o grau de independência frente ao órgão supervisor e ao próprio Presidente da República, tratamento diferenciado das demais autarquias – e das agências

executivas – no que se refere ao processo de nomeação e demissão de seu corpo dirigente. Assim, os diretores das agências serão nomeados pelo Presidente da República para mandatos fixos, não renováveis, após terem seus nomes aprovados pelo Senado Federal; no caso da ANATEL, os mandatos serão de 5 anos, enquanto na ANP e ANEEL o período é de 4 anos; na ANVS, os mandatos são de 3 anos.

No caso da ANEEL e ANVS, a exoneração desses diretores somente poderá ocorrer nos quatro meses iniciais de suas gestões, ou a qualquer tempo em caso de prática de ato de improbidade administrativa, a condenação penal transitada em julgado e descumprimento injustificado do contrato de gestão. Em ambos os casos, o dirigente exonerado deverá cumprir quarentena de um ano, não podendo, nesse período, prestar, direta ou indiretamente, independentemente da forma ou natureza do contrato, qualquer tipo de serviço às empresas sob regulamentação ou fiscalização da agência a que esteve vinculado.

A independência das agências reguladoras tem como justificativa assegurar que não sofrerá, por meio do controle político, influências ou pressões dos setores por elas regulados e fiscalizados que possam contrariar o atendimento do interesse público e dos usuários de serviços públicos em suas áreas de atuação. Essa concepção é adotada em alguns países, como Estados Unidos e Reino Unido, que também adotam *agências* com existência autônoma em relação aos órgãos formuladores de políticas. Conquanto sejam positivas essas preocupações, é importante, como afirmam WALD & MORAES (1999:146), definir se essa independência será *real*, efetiva, ou se estará subordinada a outros fatores, especialmente a influência das decisões governamentais *informais*, a disponibilidade de recursos para seu funcionamento e a qualidade de seu corpo técnico.

No entanto, o que vem ocorrendo é que as entidades já criadas, via de regra a partir da transferência de setores da administração direta ou autárquica que vinham até então respondendo pelas competências exercidas num marco regulatório distinto, já que em certas áreas tanto a regulação quanto a prestação dos serviços eram de competência direta do Estado, padecem de deficiências no plano institucional e material e vícios de origem que têm impedido que cumpram seu papel regulatório e fiscalizador a contento, relativamente às empresas privadas. Embora dotadas de autonomia financeira e administrativa por força de lei, tais agências começaram a operar, em geral, após a privatização dos setores que devem regular, gerando um *vácuo* injustificável. E, em segundo lugar, pela pouca importância dada, no processo de implantação dessas agências, à constituição prévia de um quadro próprio de pessoal, organizado em carreiras e habilitado ao exercício dessas funções.

Quanto a esse aspecto, as *agências reguladoras* requerem como condição indispensável para o exercício de suas atividades a especialização técnica, dada a complexidade das áreas objeto de regulação, um quadro técnico profissional, efetivo, qualificado e protegido de interferências no exercício de suas atribuições. Todavia,

na ausência desses quadros técnicos, as agências tem-se valido de *cargos em comissão*, de livre nomeação e exoneração, e contratações temporárias por excepcional interesse público, produzindo situação de precariedade em seu corpo funcional que tende a gerar graves disfunções, especialmente à medida que – embora prazos legais tenham sido fixados – não vem sendo adotadas medidas para provê-las de quadros permanentes.

Um aspecto positivo a se ressaltado nas agências reguladoras, exemplificado pela previsão contida no art. 4º da Lei nº 9.427 de garantir participação prévia da sociedade na formulação de medidas que afetem direitos dos agentes econômicos ou consumidores. Segundo o dispositivo legal, “o processo decisório que implicar afetação de direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL”, exemplo que, ainda que possa gerar algum tipo de influência indesejável no processo de regulação do setor, torna mais transparente ao controle social a atividade regulatória. Regra idêntica está prevista no art. 19 da Lei nº 9.478 (ANP), mas não na legislação da ANATEL e ANVS.

Embora as agências reguladoras federais venham sendo criadas atendendo ao princípio da especialização, de modo que cada uma delas têm competências restritas à sua área de regulação econômica, no âmbito estadual vem sendo criadas agências reguladoras únicas, voltadas para a totalidade dos serviços públicos concedidos ao setor privado. É o caso do Rio Grande do Sul, do Ceará, de Sergipe e do Rio de Janeiro, em que uma mesma agência responde pela regulação e fiscalização da totalidade dos serviços delegados pelo Estado, situação que é também potencialmente disfuncional, à medida que concentra, numa mesma entidade, matérias essencialmente distintas, como saneamento, rodovias, transportes, gás canalizado, eletricidade, etc, que requerem conhecimentos específicos e vinculação a diferentes órgãos supervisores, responsáveis pela formulação das políticas setoriais. O governo do RJ, empossado em 1º de janeiro de 1999, propôs a extinção da agência, e em seu lugar propôs a criação de duas novas agências, uma para regular o setor de energia e infra-estrutura, e outra para regular e fiscalizar os transportes públicos.

### 4.3 Agencificação na Administração Tributária

Paralelamente à agencificação das atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos nas áreas de telecomunicações, petróleo, energia e transportes, de vigilância sanitária e previdência suplementar, vêm sendo intensificadas medidas no sentido de implementar o modelo de autarquização nas atividades de administração tributária.

Essas atividades, em certa medida, já passaram por processo semelhante ao longo da história brasileira, quando da constituição dos institutos de previdência ao longo das décadas de 1930 e 1950, sob a forma de autarquias. A fusão dos Institutos a partir de 1966 deu origem ao Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, sucedido pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, atribuindo-se a uma única “agência” federal a responsabilidade pela arrecadação e fiscalização de contribuições previdenciárias, sem que tenha daí decorrido qualquer diferenciação relevante quanto ao exercício dessas atividades<sup>97</sup>.

No presente momento, a perspectiva da implementação da administração gerencial e das *agências executivas* tem impacto mais amplo, uma vez que vem sendo introduzido no debate não somente a *agencificação* do próprio INSS, inclusive na área de arrecadação e fiscalização, como também a sucessiva autarquização e agencificação das atividades de fiscalização a cargo da Secretaria da Receita Federal.

O novo modelo proposto pelo Ministério da Fazenda contempla a criação de uma autarquia especial, dotada de autonomia administrativa e financeira, destinada à administração da dívida ativa e da execução fiscal, auditoria fiscal, aduana, tributação e julgamento do contencioso administrativo-fiscal e administração tributária, com estrutura própria de cargos e salários e quadro funcional privativo. Essa autarquia seria o órgão executivo, tendo como órgão superior o Conselho de Política Fiscal. Essa entidade teria sua autonomia gerencial ampliada, mediante contrato de gestão e o cumprimento das metas de desempenho firmadas em comum acordo com o Ministério da Fazenda, que seria o órgão supervisor de sua atuação.

A concepção autarquizante, embora não seja idéia nova no Brasil, inclusive quanto às competências do Ministério da Fazenda<sup>98</sup>, inspira-se em experiências internacionais, mais uma vez de países como EUA, Japão, Espanha e Reino Unido, a pretexto de fortalecer-se a administração tributária. Esse fortalecimento passa, via de regra, pela sua autonomização. Segundo BORDIN (1998), a tendência internacional recente, verificada em países como Argentina, Peru, Colômbia, Panamá, Venezuela e El Salvador tem sido a criação de organismos independentes, embora ligados ao órgão fazendário, e via de regra com personalidade jurídica própria. No Canadá, Itália, Nova Zelândia e Dinamarca, há ainda ministérios próprios para a área tributária, separados do Ministério da Fazenda. No Brasil, o Estado do Rio Grande do Norte

<sup>97</sup> Uma ressalva necessária é que essa autarquia não detém independência efetiva em relação ao Ministério da Previdência e Assistência Social. De fato, embora tenha uma direção colegiada própria, quadro de pessoal específico e personalidade jurídica independente, o INSS é, na prática, dirigido informalmente pelo próprio Ministro de Estado.

<sup>98</sup> Já na década de 70 a Secretaria da Receita Federal cogitava da criação de uma autarquia; em 1991, o Congresso Nacional chegou a aprovar disposição legal nesse sentido, vetada pelo Presidente da República; e em 1992 o Governo Collor chegou a editar medida provisória determinando a criação de uma autarquia, dispositivo que não foi aprovado pelo Congresso.

criou, em 1995, uma Secretaria de Tributação, voltada exclusivamente à administração da receita tributária.

O mais preocupante aspecto dessa tendência é o fato de que, no contexto da Nova Gerência Pública, opera-se, como já descrito, a separação entre a formulação das políticas públicas e a sua execução, cabendo às agências apenas a execução. Como alerta BORDIN (1998:66), há entretanto a necessidade de maior entrelaçamento entre os órgãos que fazem a política tributária e os que normatizam e aplicam tais políticas; a distância entre essas instâncias poderá acarretar perdas importantes de eficiência na administração tributária. Outros aspectos preocupantes são a concentração de poderes no comando colegiado da autarquia, presente na forma apresentada pelo Ministério da Fazenda, e a tendência à busca da eficiência com o sacrifício da equidade no atendimento ao cidadão e da efetividade da ação fiscal, por meio da fixação de metas de desempenho quantitativas atreladas aos contratos de gestão.

Além disso, importa saber em que medida, afinal, o processo de agencificação da administração tributária estaria dando margem à implementação de mecanismos de contratualização ou terceirização no que tange às suas atividades finalísticas, o que implicaria em seriíssimos riscos, inclusive em face da necessidade de preservação de informações sigilosas.

Por outro lado, a autonomia requerida pela administração tributária poderia ser mais adequadamente equacionada se mantida tal competência no âmbito da administração direta, mas com *status* diferenciado, notadamente com a criação de ministérios ou secretarias específicas, o que, asseguradas fontes de recursos também específicas, poderia permitir uma gestão mais autônoma sem prejuízo da vinculação entre formulação e execução.

Há sérias dúvidas, no entanto, de que se possa contar com medidas governamentais efetivas de reforço da administração tributária, inclusive porque, em países subdesenvolvidos uma administração tributária inoperante um sistema fiscal ineficiente, como observa Nicholas KALDOR (apud BATISTA JR, 1997:14) é sempre preferido por aqueles que possam ser por ela afetados, que são exatamente os que formam os grupos de maior influência na sociedade. Não é estranho, sob esse ponto de vista, que embora tramite desde 1995, a proposta de emenda constitucional que trata da reforma tributária não tenha ainda tido sua apreciação concluída pelo Congresso Nacional.

Portanto, os gargalos que entravam a administração tributária no Brasil vão muito além de problemas de ordem organizacional, embora esses sejam relevantes. Não resta dúvida de que, contando com quadros insuficientes, qualquer que seja a configuração institucional a administração tributária não conseguirá cumprir sua missão. Apenas a título exemplificativo, o *Internal Revenue Service*, agência executiva do governo americano, conta com um quadro de 102.000 servidores, dos

quais 42% voltados especificamente à fiscalização, para arrecadar cerca de US\$ 1,8 trilhões anuais; o *Inland Revenue* britânico conta, para a mesma tarefa, com 54.000 servidores. No Brasil, contudo, o Ministério da Fazenda como um todo dispõe de apenas 27.000 servidores, dos quais 13.500 são fiscais ou técnicos ativos; o INSS dispõe de apenas 3,8 mil fiscais, e o Ministério do Trabalho somente 2,8 mil. A exigüidade desses quadros demonstra a dimensão do mais grave obstáculo a ser enfrentado para o fortalecimento da administração tributária no Brasil.

#### 4.4 Organizações Sociais: objetivos e estratégia para sua implantação

Como figura vinculada às atividades consideradas *não-exclusivas de Estado*, surge, alternativamente às agências executivas, a figura das *organizações sociais*.

No plano formal, a partir das premissas explicitadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as organizações sociais têm como objetivo promover a melhoria da eficiência e qualidade do serviço, tanto no aspecto econômico como no administrativo:

##### ***“6.4 Objetivos para os Serviços Não-exclusivos:***

- *Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização”, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.*

- *Lograr, assim, uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para dirigentes desses serviços.*

- *lograr um maior foco no cidadão-usuário e um maior controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social;*

- *Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.*

- *Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.”*<sup>99</sup>

Para tanto, o Programa procura redefinir o estilo de atuação do Estado no desempenho de suas funções sociais, com ênfase na adoção de modelos gerenciais

<sup>99</sup> BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nov. 1995, p. 58-59.

flexíveis, através dos quais garante-se autonomia administrativa e financeira às organizações sociais, mantendo-se o financiamento público.

Esse resultado seria alcançado por meio da mencionada *transferência* de atividades para o setor privado, mediante a extinção de uma entidade pública, de natureza autárquica ou fundacional, cujo patrimônio, servidores e dotações orçamentárias seriam cedidos para entidade privada “qualificada” como “organização social”, desde que esta atenda a requisitos fixados na Lei.

Essa entidade privada firmará contrato de gestão com o Poder Público, independentemente de processo de licitação, passando a gozar de direitos em relação ao Poder Público. Dentre esses direitos, encontra-se o de gerir patrimônio e receita de origem pública, desde que cumpra metas e objetivos fixados no contrato de gestão.

O novo tipo jurídico acha-se regulado pela Lei n 9.637/98, que visa criar condições para a implementação de um novo *desenho institucional*, onde a função precípua do Estado não é a prestação direta de serviços públicos:

*“a reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”*<sup>100</sup>.

Para viabilizar esse novo desenho, o Programa Nacional de Publicização dispõe-se a transferir, da órbita do Estado para a privada, a prestação de serviços nas áreas sociais:

*“Um outro processo que se insere no quadro mencionado acima é o movimento em direção ao setor público não-estatal, no sentido de responsabilizar-se pela execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização”. Por meio de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade.”*<sup>101</sup>

Assim, seu propósito mais genérico é permitir e incentivar a publicização, ou a “produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado”:

*“Com efeito, a crescente absorção de atividades sociais pelo denominado terceiro setor (de serviços não-lucrativos) tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do*

<sup>100</sup> Idem, ibidem, p. 9.

<sup>101</sup> Idem, ibidem.

*Estado nas democracias contemporâneas. Trata-se de um movimento que é portador de uma novo modelo de administração pública, baseado no estabelecimento de alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para atenuar disfunções operacionais daquele, quer para maximizar os resultados da ação social em geral. Assim, o propósito central do Projeto Organizações Sociais é proporcionar um marco institucional de transição de atividades estatais para o terceiro setor e, com isso, contribuir para o aprimoramento da gestão pública estatal e não-estatal.”<sup>102</sup>*

A noção de parceria com a sociedade não é, evidentemente, novidade na atuação do Estado brasileiro, e de resto é perfeitamente compatível com o texto constitucional, desde que exercida *complementarmente* ou de forma autônoma. De fato, ao longo da sua trajetória, o Estado brasileiro veio a assumir, em substituição ao setor privado, e até mesmo em paralelo a ele, a execução de atividades, a prestação e o provimento de serviços que antes eram prestados exclusivamente pela iniciativa privada, sem prejuízo da continuidade do funcionamento daquelas instituições que, historicamente, já vinham prestando, com ou sem fins lucrativos, tais serviços.

Essa assunção, pelo Estado, da prestação de serviços públicos, configurando-se num *Estado Democrático Social de Direito*, fez-se, contudo, sob o pálio do ordenamento jurídico, sob a subordinação à lei e ao sistema constitucional, ao controle externo e interno e aos princípios da Administração Pública. Conforme afirma Caio TÁCITO (1996:25-27), a própria Constituição Federal de 1988, observando tendência internacional já em curso à data de sua promulgação, e consagrada na legislação ordinária brasileira, no rumo da valorização da participação comunitária, reconheceu ao setor privado papel relevante na prestação de serviços à comunidade<sup>103</sup>.

Para aproximar as “organizações sociais” dessas formas de participação, prevê a Lei n.º 9.637, em seu art. 11, que as mesmas serão, inclusive, caracterizadas como “entidades de interesse social e de utilidade pública, para todos os efeitos legais”, evidenciando o grau de redundância que revela a própria desnecessidade dessa nova figura jurídica, uma vez que a legislação já previa formas de incentivo, de fomento, de amparo à iniciativa privada de utilidade pública, o que prescinde totalmente da criação de artifícios para que novas entidades sejam instituídas, e em situação ainda mais privilegiada, para desses incentivos.

<sup>102</sup> Organizações Sociais. MARE, URL Internet <http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/index.htm>.

<sup>103</sup> Desde a redação original do art. 16 do Código Civil prevê-se a figura das “associações de utilidade pública”, lado a lado com as fundações. Também o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, classifica como entidades de utilidade pública as que atuam em diversas (salubridade pública, a assistência pública, as obras de higiene, preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos, proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza, etc). O Decreto n.º 752, de 16 de fevereiro de 1993 rege a concessão de certificado de Entidade de Fins Filantrópicos para entidades beneficentes de assistência social, educacional ou de saúde “constituída no país e em efetivo funcionamento nos três anos anteriores”, que atendam a determinados requisitos. Finalmente, prevê o Decreto n.º 72.495, de 19 de julho de 1973 que as entidades de ensino, vinculadas a instituições reconhecidas como de utilidade pública, terão prioridade para a concessão de amparo técnico e financeiro. Por fim, a Lei Orgânica da Assistência Social prevê a regulação das entidades e organizações de assistência social, que podem ser subvencionadas pelo Estado, sem prejuízo da existência de órgãos ou entidades públicas, desde que atendam a requisitos de caráter geral.

Todavia, a fórmula contemplada pela Lei n.º 9.637/98 busca, mais do que incentivar a participação cidadã na gestão do Estado ou assegurar o livre exercício da iniciativa privada na prestação de serviços *não exclusivos*, permitir que o Estado possa valer-se, transferindo tarefas executadas por entidades de direito público a entidades não integrantes do aparelho do Estado, de *vantagens* que seriam inerentes à forma de propriedade privada. Assim, detalha o Governo FHC a sua preocupação em aproveitar-se dessas vantagens:

*“O modelo institucional das Organizações Sociais apresenta vantagens claras sobre outras formas de organizações estatais atualmente responsáveis pela execução de atividades não-exclusivas.*

*Do ponto de vista da gestão de recursos, as Organizações Sociais não estão sujeitas às normas que regulam a gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública. Com isso, há um significativo ganho de agilidade e qualidade na seleção, contratação, manutenção e desligamento de funcionários, que, enquanto celetistas, estão sujeitos à plano de cargos e salários e regulamento próprio de cada Organização Social, ao passo que as organizações estatais estão sujeitas às normas do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos, ao concurso público, ao SIAPE e à tabela salarial do setor público. Verifica-se também nas Organizações Sociais um expressivo ganho de agilidade e qualidade nas aquisições de bens e serviços, uma vez que seu regulamento de compras e contratos não se sujeita ao disposto na Lei n.º 8.666 e ao SIASG. Este ganho de agilidade reflete-se, sobretudo, na conservação do patrimônio público cedido à organização social ou patrimônio porventura adquirido com recursos próprios.*

*Do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira as vantagens do modelo organizações sociais são significativas: os recursos consignados no Orçamento Geral da União para execução do contrato de gestão com as Organizações Sociais constituem receita própria da Organização Social, cuja alocação e execução não se sujeitam aos ditames da execução orçamentária, financeira e contábil governamentais operados no âmbito do SIAFI e sua legislação pertinente; sujeitam-se a regulamento e processos próprios.*

*No que se refere à gestão organizacional em geral, a vantagem evidente do modelo Organizações Sociais é o estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da administração pública. A avaliação da gestão de uma Organização Social dar-se-á mediante a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão, ao passo que nas entidades estatais o que predomina é o controle dos meios, sujeitos a auditorias e inspeções das CISETs e do TCU.”<sup>104</sup>*

Para que tais vantagens sejam usufruídas, o Programa de Publicização implica não em *fomento* à criação ou aperfeiçoamento de instituições privadas do *setor público não-governamental*. Vai mais longe a preocupação em fazer uso das “flexibilidades” proporcionadas pelo setor privado, a ponto de assumir o Poder Público papel *diretor* no processo de criação de instituições privadas que possam ser “qualificadas como organizações sociais”. Assim, segundo o Poder Executivo, a implementação do Programa e a qualificação de entidades dependem de uma primeira etapa, fundamental, que é a *decisão de governo*:

*“Implementação de OSs*

*Decisão de Governo*

<sup>104</sup> Vantagens das Organizações Sociais. MARE, URL Internet <http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/ Vantagens.htm>

*A decisão pela publicização de determinada atividade não-exclusiva de Estado, sob a supervisão de um determinado ministério, finaliza-se com a formalização de um contrato de trabalho para implementação do modelo OS.*

*Ministério e MARE*

*propõem publicização de atividade desempenhada por entidade estatal*

*reuniões de sensibilização entre equipe OS, entidade e Ministério*

*reuniões de cúpula entre Ministério e MARE*

*assinam protocolo de intenções para publicização*

*protocolo assinado*

*equipe indutora definida e instituída*

*plano de trabalho aprovado*<sup>105</sup>

Cumpridas estas etapas, passa-se à seguinte. E a próxima etapa define a quem compete adotar a iniciativa de criar a entidade privada a ser publicizada:

*“É atribuição dos dirigentes da entidade proponente do protocolo para implementação da OS, a constituição de entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado (fundação ou associação), em conformidade com o disposto no quadro institucional do projeto OS. Independentemente dos fundadores da entidade pública não-estatal, o fundamental é a definição da composição e da atribuição do conselho de administração, com representantes do poder público e da sociedade, que deterá exclusivamente, de direito e de fato, o poder decisório da entidade.*

#### ***Dirigentes Signatários do Protocolo de Intenções***

*criação da entidade não-estatal civil*

*aprovação e registro do Estatuto*

*instalação do Conselho de Administração*

*eleição da diretoria*<sup>106</sup>

Trata-se, portanto, de um processo de *substituição* de entidades públicas, regidas pelo direito público, criadas por lei, por entidades *privadas*, criadas por particulares por indução do Poder Público, *com a finalidade previamente definida* de substituir as entidades públicas preexistentes que, por seu turno, passam a ser simultaneamente *extintas*.

A ausência de espontaneidade do Programa de Publicização, por meio da criação de entidades de direito privadas para serem qualificadas como “organizações sociais”, está presente desde a sua concepção original, conforme prevê o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, serão **“transformadas” as atuais**

<sup>105</sup> Organizações Sociais - Implementação de OS - Decisão de governo. MARE, URL internet <http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/Implem01.htm>.

<sup>106</sup> Implementação de OSs - Criação da Entidade Pública Não-Estatal. MARE, URL Internet <http://www.mare.gov.br/Reforma/OS/Implem02.htm>

**instituições públicas em organizações sociais**, ou seja, em entidades de direito privado<sup>107</sup>.

Mais: segundo as próprias recomendações do extinto MARE, os criadores da nova entidade privada, substitutiva da instituição pública, *são seus próprios dirigentes*, agentes públicos detentores de cargos em comissão de direção superior na Administração Pública Federal, vinculados e subordinados ao Ministros de Estado e ao Presidente da República, aos quais cabe a *decisão de governo* de promover a extinção de determinada entidade pública e de *substituí-la* pela entidade privada que irá, doravante, valer-se de bens e recursos públicos, mas geridos sob regime *privado*, valendo-se das “vantagens comparativas” retro citadas. E, como expressamente estabelece o artigo 24, inciso XXIV da Lei de Licitações, com a redação dada pela Lei n.º 9.648, de 1998, a designação e a contratação dessa entidade **de direito privado** se faz **sem licitação**. Da mesma forma, o artigo 12 da Lei n.º 9.637/98 autoriza o Poder Público a ceder bens às entidades privadas, mediante permissão de uso, **com dispensa de licitação**.

Trata-se, assim, de um processo de “privatização” dos aparatos públicos, por meio da transferência, para o “setor público não-estatal”, dos serviços nas áreas de ensino, saúde e pesquisa, dentre outros, “transformando-se” as atuais fundações públicas ou quaisquer outras entidades que venham a ser extintas em organizações sociais<sup>108</sup>, “ou seja, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária”.

Por esta via, se estaria logrando maior autonomia e “uma maior responsabilidade para os dirigentes destes serviços”, um “controle social direto por parte da sociedade por meio de seus conselhos de administração” e “uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, e a sociedade a que serve”, aumentando a “eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor”<sup>109</sup>. Essa nova forma de descentralização sustenta-se, portanto, no endeuamento da forma privada de gestão - e para isso visa afastar da esfera estatal e do regime jurídico administrativo a prestação dos serviços e a execução de atividades transferidos às organizações sociais.

Trata-se de um modelo de gestão a ser aplicado, segundo a concepção elaborada pelo Poder Executivo da União, através do extinto Ministério da

<sup>107</sup> BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nov. 1995, p. 58.

<sup>108</sup> Embora o Plano Diretor faça sempre referência à extinção de fundações, não há nenhum dispositivo na Lei n.º 9.637/98 que limite a aplicação do Programa a essas entidades. Na verdade, vem sendo desenvolvida a idéia de aplicação do Programa até a entidades autárquicas, como é o caso do IBAMA, e sua aplicação a empresas públicas dependerá de julgamento quanto à adequação de suas atividades ao escopo do Programa.

<sup>109</sup> BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nov. 1995, p. 57-59.

Administração Federal e Reforma do Estado, com o propósito de superar a “crise do Estado”, redefinindo o seu papel na prestação de serviços públicos:

*“A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional.*

*Tornou-se, conseqüentemente, inadiável o equacionamento da questão da reforma ou da reconstrução do Estado que, se por um lado já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social; por outro já dispõe de um segmento da sociedade, o terceiro setor, fortalecendo-se institucionalmente para colaborar de forma cada vez mais ativa na produção de bens públicos.*

*A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado e iniciado pela sociedade, que vê frustradas suas demandas e expectativas.”<sup>110</sup>*

Inobstante, em termos práticos, caminha-se para a privatização desses serviços e, o que poderá ser mais grave, a verdadeira feudalização ou apropriação clientelista e patrimonialista dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários estatais, podendo, ainda, obter outros ingressos (prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.). Na verdade, por meio de contratos de gestão poderão ser forçadas a isso, dado que – como já vem se verificando nos contratos firmados sob o pálio da própria Lei n.º 9.637 – as entidades “qualificadas” têm por meta a busca de “receitas próprias” a serem obtidas por meio da venda de seus serviços ou produtos junto à sociedade, descaracterizando-se característica essencial da prestação de serviços públicos que é a sua *gratuidade*.

Há, inclusive, fundados receios de que o processo de publicização venha a servir de instrumento para a redução, a médio prazo, das despesas com serviços públicos nas áreas de saúde, educação, pesquisa científica e assistência social, assim como de pretexto à cobrança por parte das entidades de quaisquer serviços prestados, inclusive naquelas atividades em que, por determinação constitucional, é dever do Estado assegurar serviços gratuitos. Apesar de, desde o princípio, o ex-Ministro BRESSER PEREIRA (1995b) ter-se preocupado em tentar assegurar que o governo manteria o mesmo nível de recursos orçamentários alocados às entidades que aderissem ao programa, as suspeitas foram confirmadas por declarações posteriores de autoridades do governo, segundo as quais

*“... no começo, os novos contratos não significarão nenhuma economia para o Estado. O Tesouro continuará repassando verbas para financiamento, custeio, e pagamento dos salários dos servidores das entidades, que serão previstas no Orçamento-Geral da União. Os funcionários contratados depois da mudança serão regidos pela CLT, sem estabilidade, com os da iniciativa privada. os servidores estatutários continuarão com as vantagens do regime jurídico único. **O Tesouro só deixará de repassar seus salários quando a vaga se extinguir, com a aposentadoria do titular.**”<sup>111</sup>*

<sup>110</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais. Cadernos MARE da Reforma do Estado nº 2. Brasília: MARE, 5ª ed, 1997, p. 8.

<sup>111</sup> DOMINGOS, João. União passará órgãos públicos para setor privado. *O Estado de São Paulo*, 25 out 1996, p. A4.

Além disso, segundo Ângela Santana, então Secretária da Reforma do Estado, o governo federal espera reduzir as despesas com as organizações sociais à medida em que forem conseguindo se sustentar com a exploração econômica de suas atividades: “o ministério prevê redução gradual do investimento público”<sup>112</sup>. Em conseqüência, apesar da declarada finalidade não lucrativa, tais entidades estarão sendo incentivadas a “captar recursos no mercado” e a obter lucros, o que leva a crer que os serviços públicos por elas prestados passem a ser cobrados da população, vulnerando-se o seu caráter público. Por esse motivo os reitores das universidades federais reagiram à intenção de transformarem-se as universidades públicas em organizações sociais, considerando a iniciativa “o início do processo de privatização do ensino superior”<sup>113</sup>. Segundo Lúcio Barcelos, Presidente do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, “a nova figura jurídica tira a responsabilidade do Estado pela administração direta dos órgãos públicos”<sup>114</sup>. Temores justificados, eis que se trata da busca de alternativas incompatíveis com a própria natureza do Estado Democrático Social de Direito amparado na Carta de 1988.

#### 4.4.1 A “Publicização” na experiência britânica

A concepção de “organizações sociais”, assim como a de *agências executivas*, foi importada de iniciativas levadas a cabo no Reino Unido, onde mais de 1.500 *corpos públicos*, entidades regidas pelo direito privado consideradas não-integrantes da Administração Pública, e a maior parte delas instituída a partir de 1979, executam atividades caracterizadas como serviços públicos, especialmente nos níveis locais, em áreas diversificadas como saúde, educação, assistência social, administração de museus, parques, etc. Alguns exercem funções, inclusive, regulatórias ou jurisdicionais, *típicas de Estado*, configurando situação de difícil transposição para o caso brasileiro.

Esses *corpos públicos* são classificados em três espécies principais:

1. indústrias nacionalizadas e corporações públicas;
2. Corpos Públicos Não-Departamentais (*Non-Departmental Public Bodies - NDPB*), genericamente identificados como “quangos”; e os
3. Corpos do Serviço Nacional de Saúde (*NHS Bodies*).

<sup>112</sup> TAVARES, Rodrigo França. MP da reforma só prevê verba por 1 ano. *O Globo*, 26 out 1996, p. 10.

<sup>113</sup> TAVARES, Rodrigo França. Governo muda gestão de órgãos públicos. *O Globo*, 24 out 1996.

<sup>114</sup> Idem, *ibidem*.

As indústrias nacionalizadas e corporações públicas equívalem às empresas públicas brasileiras: são empresas de propriedade estatal, que dispõem de liberdade para conduzir seus negócios, dentro de certos limites, como é o caso da *British Broadcastig Corporation (BBC)*. Também nessa classificação se enquadram o *Bank of England*, que desempenha atividades de Banco Central, o *Post Office* e a *Civil Aviation Authority*.

Quanto aos NDPB, são entidades que prestam serviços públicos, não integram o governo, mas que se submetem à supervisão ministerial. Existem três tipos de NDPBs: os *Executive NDPBs*, que exercem funções operacionais, regulatórias ou comerciais, e que em certos casos são considerados corporações públicas, para fins de controle de gastos públicos; os *Advisory NDPBs*, que exercem funções consultivas junto a Ministérios e seus departamentos, sem contar com quadros funcionais específicos; os *Tribunal NDPBs*, que desempenham funções jurisdicionais-administrativas; e os *Boards of Visitors*, que exercem funções de inspeção em estabelecimentos penais. Existem ainda, basicamente nos níveis locais, instituições de ensino superior e supletivo, companhias de empreendimentos locais e outras, que prestam serviços financiadas por recursos públicos.

Finalmente, os *NHS Bodies* são responsáveis pela operação do *National Health Service* e de serviços de saúde, sob a supervisão do Departamento de Saúde. Dada a importância e extensão dessas funções, são a mais importante forma de organização institucional utilizada no Reino Unido, atualmente, para a prestação de serviços públicos.

No total, sem contar os *NHS Bodies*, existem 1.073 *quangos* (304 *Executive NDPBs*, 563 *Advisory NDPBs*, 69 *Tribunals* e 137 *Boards of Visitors*). Apenas essas entidades têm mais de 107.000 empregados, que não são considerados *civil servants*, e dispõem de mais de 24 bilhões de libras anuais, dos quais 75% são recursos destinados pelo governo britânico, mediante acordos/contratos de gestão com duração trianual e controles de resultados. O maior número de *quangos* está sob a supervisão dos Ministérios da Cultura, Meios de Comunicação e Esportes, do Meio Ambiente, Transporte e Regiões, do Departamento de Educação e Emprego, do Departamento do Comércio e Indústria e do *Northern Ireland Office*<sup>115</sup>.

Os *NHS Bodies*, também popularmente chamados de *quangos*, são um capítulo à parte, em especial por sua extrema diversidade e grande número. São classificados em *Health Authorities*, *NHS Trusts*, *Special Health Authorities* e *Dental Practice Board*. As *Health Authorities* são responsáveis pela implementação da política de saúde, com foco no nível estratégico e monitoramento da prestação de serviços na respectiva área geográfica. Os *NHS Trusts* respondem diretamente pelo provimento de serviços de saúde, e podem ser hospitais, grupos de hospitais,

<sup>115</sup> Public Bodies 1998. The Stationary Office. URL Internet <http://www.official-documents.co.uk/document/caboff/pb98/pubbod98.htm>.

serviços comunitários prestados em centros de saúde ou em residências, ou mesmo um serviço de ambulâncias. As *Special Health Authorities* são estabelecidas para assegurar serviços em nível nacional ou supra-regional que não podem ser prestados por outros tipos de corpos. O *Dental Practice Board* é um tipo de corpo destinado a prestar serviços odontológicos.

Ao todo, são 513 *NHS Bodies*, dos quais 402 são *NHS Trusts*. Esses *quangos*, que são parte essencial da rede de proteção social britânica, estão distribuídos por todo o Reino Unido, reunindo cerca de 695.000 empregados e administrando recursos da ordem de mais de 46 bilhões de libras/ano<sup>116</sup>, atuando nos níveis local, regional e nacional, e atendendo diretamente a população.

Essa complexa estrutura, contudo, não se revelou capaz de preservar a qualidade dos serviços de saúde prestados à população, especialmente nos *NHS Trusts*. Além da má aplicação de recursos financeiros, auditorias realizadas pelo *National Audit Office* constataram, em 1995 e 1996, que o custo da negligência médica atingiu cerca de 200 milhões de libras, com um crescimento médio anual de 25% ao ano nos 5 anos anteriores. Dada a importância desse setor para a população, a atuação dos *corpos públicos* tornou-se um problema a reclamar solução: o desempenho das entidades e a qualidade dos serviços tornaram-se, nos últimos anos do Governo John Major, crescentemente críticos, o que acabou contribuindo, segundo alguns analistas, para a vitória dos Trabalhistas em 1997.

Um outro aspecto da experiência britânica está relacionado à utilização da estrutura administrativa dos *quangos* para fins de exercício do poder político, especialmente em nível local. Para uma Nação que implantou, em 1853, a mais bem sucedida reforma do serviço civil do mundo ocidental, substituindo o *spoils system* pelo sistema do mérito e reduzindo drasticamente a possibilidade de nomeação política para cargos públicos, isso representou um grave retrocesso, que não tardou a atrair as atenções do próprio Parlamento britânico. O crescimento do número de *quangos* acabou por gerar condições para a apropriação clientelista de seus cargos de direção, permitindo nomeações e escolhas por critérios de afinidade política, e não por mérito.

Para superar esse problema, o *Relatório Nolan*, publicado em maio de 1995 como resultado dos trabalhos da Comissão sobre Normas de Conduta na Vida Pública, e que concentrou seus trabalhos na análise dos *quangos* e corpos do NHS, apontou a necessidade de que fossem reafirmados os princípios gerais de conduta da vida pública (interesse público, integridade, objetividade, *accountability*, transparência, honestidade e liderança), para que fossem coibidas as condutas inapropriadas associadas à instituição dos *quangos*.

<sup>116</sup> Idem, *ibidem*.

De fato, considerados todos os *corpos públicos*, existem cerca de 36.000 cargos de dirigentes<sup>117</sup> ou conselheiros, apontados pelos ministros, o que tem exigido a fixação de critérios para as nomeações, como forma de evitar a clientelização desses cargos e assegurar o acesso de minorias étnicas e maior equilíbrio de oportunidades entre sexos.

A conclusão da Comissão foi no sentido de que se tornara imprescindível resgatar o sistema do mérito para as nomeações de cargos de dirigentes e conselheiros nos *quangos*, além da fixação de padrões de conduta para os seus membros, materializou-se, dentre outras medidas, na instituição de uma Comissão para Nomeações Públicas, encarregada de regular, monitorar e acompanhar os processos de nomeação, e de publicar, anualmente, um relatório sobre o sistema de nomeações.

Uma outra preocupação tem sido a de incrementar a *accountability* dos dirigentes dessas entidades, uma vez que essa foi uma das principais perdas decorrentes do processo de *publicização* no Reino Unido.

A experiência britânica baseou-se na concepção de que as relações contratuais poderiam com vantagem substituir as relações hierárquicas, criando-se *quase mercados* para que serviços públicos fossem oferecidos competitivamente. Apesar das *boas intenções*, essa estratégia resultou numa redução significativa do grau de responsabilidade dos Chefes Executivos, que, sem serem legitimados pela escolha popular, passaram a agir livres da fiscalização do Parlamento. Essa desresponsabilização gerou problemas, inclusive de má gestão e corrupção, que marcaram de forma negativa a experiência. Apesar de minoritários, esses problemas aumentaram a desconfiança do público. Para coibir tais práticas, o Relatório Nolan propôs a criação de um código de conduta e condições de controle que inibissem comportamentos desonestos, inclusive qualificando como *crime* a não declaração de conflitos de interesse. Além disso, foram reforçadas as responsabilidades dos órgãos de auditoria, na fiscalização dos *quangos*. Novos métodos de detecção de fraude e corrupção foram implementados, dando-se especial atenção às informações vindas dos próprios funcionários e usuários.

A gigantesca estrutura de *quangos*, finalmente, tornou-se virtualmente incompreensível para os cidadãos - que não conseguiam identificar a *razão de ser* de cada entidade. Embora, em certas áreas, a autonomia dos *quangos* fosse imprescindível - como em algumas atividades regulatórias e industriais - e por seu meio tenha sido incrementada a parceria entre governo e a iniciativa privada, houve uma desmesurada ampliação da utilização desse instrumento, o que levou o governo

<sup>117</sup> O Relatório Nolan indicou que, em 1994, foram efetuadas mais de 42.000 nomeações por Ministros, sendo 8.800 apenas nos *Executive Bodies* e nos *NHS Bodies* (Nolan, 1997, p. 94).

britânico a buscar estabelecer critérios mais precisos para definir em que situações seria recomendável o seu emprego.

Em conseqüência, o Governo Blair assumiu compromisso público de manter o menor número de *quangos* possível, e de tornar os já existentes mais transparentes, responsáveis e efetivos. Novos *quangos* somente serão admitidos quando for inequívoca a vantagem na sua instituição. A tendência tem sido a redução no número de *quangos*: em 1979, existiam 2.167 instituições assim classificadas, contra os 1.073 existentes em abril de 1998, sem contar os *NHS Bodies*. Além desses há um número expressivo de “organizações extra-governamentais” executivas no Reino Unido, que atinge cerca de 5.500 entidades, movimentando recursos superiores a 47 bilhões de libras. Essa gigantesca estrutura é hoje indispensável para a manutenção dos níveis de efetividade do *Welfare State* britânico, razão pela qual encontra-se no centro das atenções do Governo Tony Blair com vistas à melhoria do seu desempenho.

#### 4.4.2 Serviços Públicos e organizações sociais

Para que se possa firmar juízo acerca da adequação das *organizações sociais* à gestão de serviços públicos no Brasil, há de ser considerado o correto conceito de *serviço público*, já abordado à página 20 deste estudo. No entanto, como alerta Hely Lopes MEIRELLES (1992, p. 294), atento à complexidade do tema, “o conceito de *serviço público* é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada modelo histórico”. Mas o mestre reitera a conceituação clássica, definindo *serviço público* como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”.

Os serviços públicos, quando prestados diretamente pelo Estado, são denominados *serviços públicos próprios*, enquanto os prestados indiretamente, mediante descentralização, são denominados de *serviços públicos impróprios*. Em qualquer caso, são voltados à satisfação do interesse coletivo. No caso dos serviços públicos **próprios**, somente podem ser prestados por meio da Administração Direta, ou do próprio Estado; os **impróprios** podem ser prestados por pessoas jurídicas de direito público - autarquias e fundações - e por pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei específica, integrantes da Administração Indireta. Podem sê-lo, também, por pessoas de direito privado, não integrantes da Administração. Nesse caso, todavia, somente podem fazê-lo mediante **contrato de concessão** ou **permissão** do Poder Público, como determina o artigo 175 da Constituição Federal, escolhidas

**sempre através de licitação prévia**, cujo regime se acha regulamentado na Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Alerta BANDEIRA DE MELLO (1994:350) que a qualificação de determinada atividade qualificada como serviço público requer a presença de um *substrato material* que permita que tal atividade seja caracterizada como própria do Estado, por ser reputada imprescindível, necessária ou apenas correspondente a conveniências básicas da sociedade, em um dado tempo histórico, o que exclui tais atividades do comércio privado e da esfera da livre iniciativa.

Assim, as áreas de educação e saúde, por exemplo, são tidas como exceção, uma vez que não é vedada ao particular a prestação de serviços nessas áreas. Por isso, **quando oferecidos por conta e risco do particular**, não haverá a prestação de serviço público. Mas, se prestados pelo Poder Público, serão *serviço público*, eis que presente o segundo elemento para a sua caracterização que é o *elemento formal* evidenciado pela submissão ao regime jurídico administrativo.

Quanto ao acesso à ciência, estabelece o art. 218 da CF como competência do Estado *promover e incentivar o desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica*. Essa competência atribui ao Estado o dever de investir, diretamente, por meio sempre de órgãos públicos, ou por meio de instituições **necessariamente públicas**, para se promova o acesso à ciência e à tecnologia, bem assim o **autoriza** a fomentar, **através de entidades públicas**, como explicita o § 5º do mesmo artigo, entidades privadas ou particulares com o mesmo objetivo. *A natureza pública* dessa competência depende, portanto, de dar-se o seu exercício através de instituições que administram diretamente **recursos públicos**.

Na área de meio ambiente, determina o artigo 225 da CF como dever do Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, proteger a fauna e a flora, promover a educação ambiental e demais competências para assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Impõe-se ao Poder Público, assim como à coletividade, **defender e preservar o meio ambiente**. Mas não pode, a pretexto de transferir para organizações sociais a execução de suas responsabilidades, eximir-se o Poder Público Federal de exercer competências suas, concorrentes com os Estados e Municípios, na matéria.

De acordo com Hely Lopes MEIRELLES (1992:636) o único detentor dos poderes da Administração é o Estado, pessoa única, que pode ser constituída por outros órgãos (que assim integram sua estrutura), e por entidades às quais transfere a execução de serviços públicos ou atribuições descentralizadas, retiradas do núcleo de competências estatais. E a forma como tais órgãos ou entidades podem ser constituídos e devem operar acha-se contemplada no texto constitucional,

notadamente em seu art. 37, que estabelece limitações à criação de entidades estatais e princípios a serem observados na sua atuação.

Quando dotados de personalidade jurídica, tais órgãos e entidades não agem em nome do Estado, mas em nome próprio, nos limites das suas competências e prerrogativas, para o exercício de atividades públicas ou de utilidade pública. Como esclarece o mesmo jurista, na descentralização “o ente descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio” (idem, *ibidem*). Tais entidades, assim, não surgem do nada, mas por ato da Administração, e são por lei instituídas e destinadas à satisfação de finalidades públicas.

O art. 1º da Lei n.º 9.637/98 trata de entidades constituídas sob a natureza de pessoas jurídicas de direito privado, as quais seriam qualificadas como Organizações Sociais e, **nessa condição**, substituiriam entidades públicas na prestação de serviços públicos nas diversas áreas elencadas em seu artigo 1º.

Ora, as pessoas jurídicas de direito privado na estrutura normativa vigente são as associações, as sociedades e as fundações. O que as caracteriza de uma maneira geral é a natureza da iniciativa de suas criações. Tanto faz que se constituam para realização de obra de interesse coletivo como para consecução de fins particulares. Importa que sejam fruto da iniciativa privada, e que operem por conta e risco desta iniciativa.

Segundo a Lei n.º 9.637 as Organizações Sociais serão configuradas como entidades públicas não-estatais, de direito privado e sem fins lucrativos, criadas na forma de Fundações, Associações e Sociedades, mas que não operam por sua conta e risco, uma vez que mantidas por recursos públicos que lhes são transferidos pelo Erário na forma do contrato de gestão.

A respeito dessa qualificação, afirma o administrativista Paulo MODESTO (1997:46), ex-Assessor Especial do ex-Ministro Bresser Pereira:

*“As organizações sociais não constituirão em um novo tipo de pessoa jurídica, pois serão constituídas segundo as mesmas formas de constituição formal das tradicionais fundações ou associações sem fins lucrativos, mas representarão uma ‘inovação institucional’, porquanto desencadearão um marco legal amplamente inovador quanto ao modo de relacionamento entre o Estado e as instituições sem fins lucrativos, de relevância social. Este marco legal, referido em detalhe no corpo deste trabalho, vincula as organizações sociais a normas que, por um lado, estabelecem um regime de maiores restrições e maior vigilância do Estado, se comparado ao atual regime jurídico aplicável às tradicionais entidades privadas de utilidade pública e, por outro, assegura-lhes também maiores benefícios e vantagens. Esse fato revela que a denominação organização social é uma expressão elíptica. Denominam-se sinteticamente organizações sociais as entidades privadas, fundações ou associações sem fins lucrativos, que usufruem do título de organização do Poder Público, semelhante em muitos aspectos à qualificação deferida às instituições privadas sem fins lucrativos quando recebem o título de utilidade pública.”*

Tais entidades poderão, por meio de simples “qualificação” por ato do Chefe do Poder Executivo, e da assinatura de um “contrato de gestão” absorver atividades

antes a cargo de instituições integrantes da Administração, gerir e aplicar recursos a elas destinados na Lei Orçamentária sem, todavia, submeter-se às limitações estabelecidas para as entidades estatais. E as atividades a serem executadas pelas “organizações sociais” serão os serviços sociais caracterizados nas áreas de saúde, ensino, cultura, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente.

Tratando das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no que pertine ao seu conceito e natureza jurídica, ensina GASPARINI (1995:29) que:

*“O conceito de fundação, gênero do qual a fundação privada e a fundação pública são espécies, é encontrado na doutrina. Segundo esta, é um patrimônio personalizado, afetado a um fim. O patrimônio, substrato econômico da fundação, é o complexo de relações jurídicas pertencentes a um dado sujeito. Personalizado, porque sobre ele incidem normas jurídicas, tornando-o sujeito de direito e obrigações. Afetado a um fim significa destinado ou consagrado a perseguir uma finalidade que, no caso das criadas, instituídas ou mantidas pela Administração Pública, é sempre de interesse público. Não pode haver fundação, ainda que instituída sob o figurino do Direito Privado, que possa perseguir, legalmente, interesse privado. (...)”*

*As fundações instituídas pela Administração Pública destinam-se essencialmente à realização de atividades não lucrativas e de interesse dos administrados, a exemplo da educação, da cultura e da pesquisa. As fundações de direito público são criadas pelo Estado através de lei. A locução criada por lei, consignada no inc. XIX do art. 37 da Constituição da República, abarca a transformação de outra entidade governamental (autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública) ou particular (empresa mercantil) em pública. (...)”*

***As fundações de direito público ou as de direito privado, por força da lei federal n. 8.666/93, estão obrigadas a licitar sempre que desejarem celebrar ato ou contrato de seu interesse, salvo hipótese em que, legalmente, estão liberadas desse procedimento. Como se não bastasse isso, a Constituição Federal, ao atribuir exclusivamente à União a competência para editar normas gerais de licitação e contratos, inclui entre os que estão obrigados a observá-las as “fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público nas diversas esferas de governo” (art. 22, XXVII). Destarte, a obrigatoriedade de licitar dessas entidades é inquestionável. Obedecerão, para tanto, à legislação da entidade a que se ligam e, se esta não existir, à Lei Federal n. 8.666/93. Podem editar regulamentos próprios, consoante permitido pelo art. 119 da Lei citada, mas tais regulamentos são de pouca valia, já que essas entidades ficam vinculadas a essa Lei. Seriam, então, apenas regulamentos de serviços ou normas operacionais, consoante previsto no art. 115 da Lei n. 8.666/93.***

*As fundações públicas, porque autarquias, desfrutam de prerrogativas ou privilégios estatais, e seus atos, na maioria das vezes, são administrativos. Dentre as prerrogativas, destacam-se: a) execução fiscal de seus créditos inscritos na dívida ativa; b) ação regressiva contra seus servidores; c) prescrição quinquenal de suas dívidas passivas; d) impenhorabilidade de seus bens e rendas; e) imprescritibilidade de seus bens; f) prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer; g) duplo grau de jurisdição sempre que for condenada; h) imunidade tributária sobre seus bens, rendas e serviços. A par dessas últimas, devem ser contadas as que lhes são atribuídas em relação aos processos que tramitam pela Justiça do Trabalho, nos termos no Decreto-Lei Federal n.º 779/69. Nenhum privilégio ou prerrogativa têm as fundações de direito privado, salvo os que a lei especial prescrever.” (grifos nossos)*

No que pertine às sociedades e associações, a doutrina formula, sob um prisma teleológico, uma certa distinção. O termo sociedade serve para denominar a pessoa jurídica formada em torno de uma finalidade lucrativa. De outra parte, chama-se associação à pessoa jurídica constituída tendo em vista fins morais, políticos, literários, artísticos e outros fins não econômicos. Mas, ao tratar dessas duas formas jurídicas privadas, o Código Civil Brasileiro - CCB não cuidou de definir claramente o conceito de sociedade ou associação.

O que se verifica é que o art. 16, inciso I, do CCB fala em “sociedade civil, religiosas, políticas, científicas ou literárias”. Já o art. 23 se refere a “sociedades de fins econômicos”. Assim, se dá a entender que as sociedades podem tanto ter um fim lucrativo como outro de qualquer espécie como, aliás, reconhece um dos maiores especialistas brasileiros no estudo do chamado “terceiro setor”, Rubens Cesar FERNANDES (p. 29):

*“Não há interesse coletivo que, apreendido como uma demanda efetiva, não possa, em princípio, tornar-se objeto de investimentos lucrativos. Educação, saúde, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, esporte, comunicação, geração de renda e trabalho, etc, são, evidentemente, fontes de prósperos negócios.”*

Da mesma forma, a redação do art. 22 do CCB se refere a associações de intuítos não econômicos de uma forma tal que não exclui a possibilidade de existirem associações com fins lucrativos.

Como podemos observar, a Lei n.º 9.637/98 parte da equivocada e explícita idéia de que para se garantir a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, rotulados como “sociais”, o caminho a ser seguido, o princípio fundamental a ser obedecido é o da reforma do aparelho do Estado por meio da transferência das responsabilidades executadas por entidades públicas para entidades privadas, não integrantes da Administração Indireta. Ocorreria, assim, uma descentralização de atividades do aparelho de Estado propriamente dito para o setor público não-estatal, ou mais especificamente, para o setor privado, através da “parceria” com a sociedade, onde particulares assumem a gestão de bens, recursos e serviços públicos até então prestados por entidades estatais integrantes da Administração Indireta.

Essa situação poderia ser considerada similar á da *descentralização por colaboração*. Mas fica desde logo claro que as Organizações Sociais, pela sua natureza de entidades de natureza associativa ou fundacional de direito privado, não se encaixam nesse conceito. Além disso, a prestação desses serviços não é transferida na forma do art. 175 da CF, que regula a concessão e permissão (sempre através de licitação), pelo que se pode dizer que se trata de *descentralização por colaboração* imprópriamente configurada.

Nem mesmo se configura, no plano formal, a criação de um *ente paraestatal*, à semelhança dos serviços sociais autônomos, que se caracterizam como entes de colaboração com o Estado que independem de contrato de concessão ou ato

unilateral de permissão. Isso porque os serviços sociais autônomos, espécie do gênero paraestatal, são criados por lei, enquanto a *organização social propriamente dita não deriva* a sua existência diretamente da Lei - embora só venha a ter existência material mediante a cessão de patrimônio, servidores e recursos financeiros antes pertencentes a entidade de direito público que, no processo, é *extinta*.

Essas entidades terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas as condições descritas em lei específica<sup>118</sup>, mas, contudo, serão financiadas pelo próprio Estado. Diferentemente das concessionárias ou permissionárias, não estarão sujeitas aos riscos da atividade, pois tem recursos assegurados no orçamento público; não requerem investimentos prévios, nem dispõem de patrimônio próprio, eis que assumem a gestão do patrimônio público que lhes é cedido; não ampliam, necessariamente, a prestação de serviços, pois se prestam a substituir ente público preexistente. Permanecem públicas no que convém, mas privadas no que interessa à maior “flexibilidade de gestão”. Muda-se a roupagem sem, contudo, modificar-se a essência, exceto no que é necessário para o gozo das “vantagens” da gestão privada.

Embora seja evidente a tentativa de *afastar* a prestação de serviços do “núcleo central do Estado”, na verdade, tanto o Programa Nacional de Publicização como as Organizações Sociais nada acrescentam de novo no campo da descentralização. Constitui-se antes num modelo mal acabado de transferência de responsabilidades públicas a entes privados que, efetivamente, não se destacam do corpo da Administração Descentralizada, nem prescindem da atuação subsidiária do Estado, como parece ser a intenção do Plano Diretor da Reforma do Estado. Dá-se, artificialmente, aos entes públicos já constituídos, uma nova roupagem para que de sua gestão possam apropriar-se os mesmos grupos de interesse que outrora levaram o Constituinte de 1988 a objetivar as figuras jurídicas integrantes da Administração Pública subordinadas aos princípios moralizadores da Constituição Federal, como se isso fosse suficiente para despi-las de sua natureza de entes integrantes da administração pública, prestadores de serviço público.

Objetivando contornar os limites decorrentes do Direito Público, a Lei n.º 9.637 estabelece o seguinte mecanismo, evidenciando a fraude constitucional:

a) um grupo de particulares, orientado e induzido pelo Poder Público, cria entidade de Direito Privado;

b) transfere-se para a entidade criada competências tipicamente administrativas (prestação de serviços públicos e sociais nas áreas de educação, cultura, saúde, pesquisa, etc., aplicação de recursos públicos, sua gerência financeira, fixação de planos e programas, etc.);

<sup>118</sup> Além da legislação federal, há leis específicas, mais ou menos semelhantes, em diversas unidades da Federação, tais como Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Pará e Distrito Federal.

c) determina-se, através de lei, que o Poder Público será partícipe do exercício dessas competências, por meio de sua intervenção ou participação nos Conselhos de Administração da entidade privada criada;

d) as mesmas competências que deveriam (e bem poderiam satisfatoriamente) continuar a ser exercidas sob a égide do Direito Público, passam a ser exercidas sob o manto do Direito Privado (ainda que “mascarado” pela simples invocação formal de alguns dos princípios reitores da Administração Pública, como elencados no art. 7º da Lei n.º 9.637).

Materializando a fraude no processo de implantação das Organizações Sociais, a criação de tais entidades, embora **formalmente** ato autônomo de particulares, na verdade **nada tem de autônoma**: é mera *transformação*, induzida e orientada pelo Poder Público, *de entidade estatal preexistente em entidade privada*. Essa situação já se acha *expressamente admitida* no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quando afirma que a transferência de serviços não-exclusivos para o setor público não-estatal dar-se-á “**transformando** as atuais fundações públicas em organizações sociais”<sup>119</sup>.

Ora, o mecanismo configura manobra para desatar o exercício de poderes públicos das “amarras” do Direito Público, permitindo que a atuação administrativa do Estado seja flexibilizada em seu regime jurídico. O exercício de poderes e competências que, antes, eram rigidamente fiscalizados através de procedimentos públicos, agora passam a ser exercidos sem maiores “entraves burocráticos”, como explícita reportagem publicada no jornal O Estado de São Paulo:

*“As entidades públicas não-estatais que fizerem contratos de gestão terão autonomia para contratar e comprar material sem se submeter à Lei das Licitações (Lei 8.666). (...)”*

*Um dos objetivos da adoção de contratos de gestão é justamente fugir do rigor da Lei de Licitações. Hoje, a maioria das estatais das áreas de saúde, educação, meio ambiente, ciência, tecnologia e cultura acaba cometendo irregularidades por causa da demora e das dificuldades impostas pela obrigação de fazer concorrências ou concurso público para toda reposição de materiais ou contratação de pessoal. Por causa disso, elas podem, a qualquer instante, ser autuadas pelo TCU”.*<sup>120</sup>

A mesma intenção é igualmente exemplificada em reportagem publicada pela Folha de São Paulo, acerca da qualificação de entidade para assumir as atribuições da Fundação Roquette Pinto:

*“Primeiro órgão do governo federal a se tornar uma organização social, a Fundação Roquette Pinto, que controla as TVEs (Tvs educativas) do Rio de Janeiro e do Maranhão, quer agora se modernizar e tentar competir no mercado.*

*A direção da nova entidade acredita que os instrumentos para contratar profissionais experientes e para dar agilidade à compra de equipamentos foram dados pela extinção da*

<sup>119</sup> BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, nov. 1995, p. 58.

<sup>120</sup> União passa órgãos públicos para o setor privado. O Estado de São Paulo, 25 out 1996, p. A-4.

*fundação e do surgimento, em 1º de janeiro deste ano, da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto.*

*Pelo contrato entre o governo e a associação, ela poderá vender espaço publicitário e contratar funcionários sem concurso público, pelo regime de CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Também não precisará mais obedecer às Leis de Licitações e poderá tirar de seus quadros funcionários públicos ineficientes.*

*Com a transformação em organização social, a associação passa a ter caráter de empresa privada, mas sem fins lucrativos.*

*‘Ela poderá obter recursos junto à iniciativa privada e contratar bons profissionais no mercado’, diz Jorge Guilherme Marcello Pontes, o primeiro presidente da Associação.*

*Ou seja, a nova empresa não precisará mais contratar funcionários por concurso público. Passou a ter liberdade para pagar salários de mercado, fugindo ao esquema estratificado da carreira do funcionalismo público.<sup>121</sup>*

A criação das “organizações sociais” e seu processo de qualificação, conforme estabelecidos na Lei n.º 9.637 em seus artigos 1º, 2º, 3º e 4º revela, desde logo, a inconsistência dessa nova forma jurídica e sua incompatibilidade com suas finalidades declaradas e os fins a serem buscados licitamente pelo Estado.

E isto porque, contrariamente ao que afirma Paulo MODESTO (1997:36), não se trata de parceria, pois o setor privado não está a adotar *ex ponte propria* ou *de iure propria* qualquer iniciativa para colaborar com o Estado na ampliação da prestação de serviços públicos não-exclusivos, adotando por sua conta e risco o exercício de suas atividades. O que ocorre é um processo induzido de substituição de entes públicos por entes privados, criados por encomenda, *ad hoc*, para assumir funções antes a cargo do Estado, com privilégios que ofendem a princípios constitucionais diversos. Não se verifica “ação autônoma e em nome próprio de particulares”, mas efetiva delegação de competências e transferência de bens e recursos públicos a particulares, com o propósito exclusivo de afastar a submissão ao regime de direito público e às suas limitações.

Qual seria, então, a vantagem de se criar, no direito brasileiro, a nova figura híbrida das organizações sociais para alcançar os mesmos fins já perseguidos pelas entidades da administração indireta?

A resposta é oferecida, mais uma vez, por PIETRO (1997c:164):

*“Verifica-se um grande paradoxo no direito brasileiro.*

*Procuram-se os meios privados de atuação da Administração Pública, porque se entende que o regime jurídico a ela imposto pelo direito positivo impede seu funcionamento adequado. Como se fala em modernização e eficiência da Administração Pública, tem-se que deduzir que a mesma é vista hoje como antiquada, ultrapassada e ineficiente, na consecução dos fins tutelados pelo Estado.*

*No entanto, paradoxalmente, ao invés de procurar flexibilizar os meios de atuação da Administração Pública, pela alteração dos dispositivos legais e constitucionais que a emperram, prefere-se manter a rigidez do direito positivo e a procura de formas paralelas à margem desse mesmo direito. Por outras palavras, o direito positivo é bom como fachada, como norma escrita, como direito posto, mas ruim como direito aplicado.*

*E caberia indagar: qual a razão pela qual a Constituição estabeleceu normas sobre licitação, concurso público, controle, contabilidade pública, orçamento e as impôs para todas as entidades da Administração Pública? Será que as impôs porque se entendeu que elas são essenciais para proteger a coisa pública ou foi apenas por amor ao formalismo? E se elas são essenciais, como se pode conceber que, para escapar às mesmas, se criem institutos paralelos que vão administrar a mesma coisa pública por normas de direito privado, inteiramente à margem das normas constitucionais?”.*

Em vista, portanto, de tratar-se mera forma de burla aos limites impostos pelo ordenamento jurídico, não podem as organizações sociais ser consideradas alternativa válida para a prestação de serviços públicos, cuja natureza de **bem público** impõe a proteção do interesse social, que não será satisfeito pela nova forma jurídica de forma quer idônea, quer superior às previstas na Constituição.

O que se exige, assim, é que a prestação de serviços públicos seja assegurada observando-se as suas peculiaridades, mas introduzindo-se os avanços necessários, dentre os quais alguns podem desde já ser apontados como *promessas não cumpridas* do Programa de Publicização, como a maior transparência e democratização da gestão das instituições, por meio da viabilização de instâncias de participação e controle social.

No entanto, equidade, justiça social, *accountability*, transparência e participação são, como alerta ABRUCIO (1997:29), questões praticamente ausentes do debate sobre o modelo gerencial. A descentralização, notoriamente associada ao processo de *pulverização* das instituições públicas *publicizadas*, não tem sido competentemente administrada, de modo a converter os espaços decisórios em instâncias capazes de acolher a contribuição do cidadão no espaço público local. Há que buscar, por isso, instituir meios efetivos para que a participação da cidadania possa *contrabalançar* ou neutralizar a tendência à apropriação dos espaços *publicizados* por grupos de interesse. A esfera pública precisa, efetivamente, ser o contraponto do clientelismo e do corporativismo (ABRUCIO, 1997:30), distorções que freqüentemente se valem dos espaços abertos pela ausência de uma administração estatal profissionalizada.

#### 4.4.3 Organizações Sociais e Administração Indireta: limites constitucionais

As tarefas e competências fixadas pela Constituição Federal para a Administração Pública, a serem executadas sob o regime jurídico do Direito Público,

<sup>121</sup> AMARAL, Luis Henrique. Primeira OS, ex-fundação quer competir no mercado. Folha de São Paulo, 1º mar 1998, p. 1-9.

somente podem se alteradas por meio de emenda constitucional. Qualquer tentativa de burlar referidos limites configurará fraude constitucional, como ocorre com as organizações sociais. Sobre esse condicionamento, assevera Benedito Gomes BARBOSA (1997:27):

*“... a proposta governamental das organizações sociais - criadora de entes públicos não-estatais (de direito privado) - sugere que a partir de sua efetiva criação seja colocado em destaque o objetivo que se persegue: a realização de serviços públicos, afastadas as amarras tradicionalmente burocráticas. Com isso, estar-se-ia adotando uma nova postura da administração pública brasileira, orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Mas a ruptura com a tradicional burocracia não pode ser feita com instrumentos que não possam adequar-se ao sistema jurídico-constitucional vigente.”*

Em relação à Administração Indireta, na qual se incluem as autarquias, as fundações (de direito público ou privado, mas instituídas pelo Poder Público), as sociedades de economia mista e as empresas públicas, o sistema jurídico-constitucional vigente impõe fiscalização e controle de seus atos pelo Congresso Nacional (art. 49, X); fiscalização contábil financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, também pelo Congresso e pelo Sistema interno de cada Poder (art. 70); orçamento previsto na lei orçamentária (art. 165, § 5º, I); limite de despesas com pessoal (art. 169, § 1º). O ingresso em seus cargos e empregos dar-se-á mediante concurso público (art. 37, II). As compras e contratações serão precedidas de licitação pública, assegurada a igualdade de condições entre os licitantes (art. 37, XXI).

Mas a Lei n.º 9.637, como antes demonstrado, visa afastar estas limitações à prática administrativa, notadamente no que se refere à gestão do pessoal no âmbito das entidades da Administração Pública a serem *transformadas* em organizações sociais.

Dentre os obstáculos a serem afastados, está a sujeição ao princípio da legalidade, explicitado no “caput” do art. 37, bem assim à obrigatoriedade da realização de concurso público para investidura em cargo ou emprego público na Administração Pública. Essa preocupação é didaticamente demonstrada na seguinte afirmação da ex-Secretária da Reforma do Estado:

*“A principal vantagem das organizações sociais, enfatiza Angela Santana, é a agilidade na contratação de pessoal. ‘O processo hoje é muito complexo. Precisa de concurso público’, comenta. Contratações temporárias são constantemente realizadas pelos órgãos públicos para resolver problemas urgentes de escassez de pessoal, sem sucesso. ‘Esses contratos não podem ser renovados depois de dois anos e o desfalque continua existindo’, argumentou a secretária.”<sup>122</sup>*

<sup>122</sup> Direitos Garantidos, Correio Braziliense, 25 out 1996, p. 12.

De uma só vez, é expressamente admitida a ocorrência de dois ilícitos: de um lado, o fato de que a contratação temporária por excepcional interesse público é corriqueiramente utilizada por órgãos da Administração como meio de contratar pessoal *permanente*, necessário em caráter que não pode ser tido como **excepcional, mas regular**, sem a realização do **concurso público**, porque é “processo muito complexo”. E, em segundo lugar, para contornar a limitação, pois nesse caso a contratação é sempre *temporária*, propõe a contratação *permanente, sem concurso*, por meio de novo artifício: a **qualificação de entidade pública transformada em privada** como *organização social*.

Define o artigo 4º da Lei n.º 9.637/98, consentâneo com essa nova forma de burla ao requisito da legalidade e à exigência do concurso público para ingresso no serviço público, que compete à própria organização social - sem a aprovação de lei para tanto - a fixação da remuneração dos membros da sua diretoria. Mais do que isso, atribui ao Conselho a competência privativa para aprovar regimento interno que deverá dispor sobre os cargos dessa organização. Finalmente, concede ao Conselho a prerrogativa privativa de dispor sobre o plano de cargos e salários e benefícios dos seus “empregados”.

Tais disposições são complementadas pela previsão contida no art. 7º, II, que remete ao contrato de gestão dispor sobre a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza.

Não bastassem as ofensas ao princípio da legalidade e à exigência constitucional de concurso público para a contratação de pessoal, esse dispositivo contorna a limitação contida no art. 169 da Constituição, que submete a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos ou funções e a alteração de estrutura de carreiras, a admissão e a contratação de pessoal pelos órgãos ou entidades da administração direta e indireta à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e à prévia autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, **ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista**.

Assim, embora continuem a ser custeados por recursos públicos, salários e remunerações de dirigentes e “empregados” da organização social não estarão subordinados às regras de aplicação geral, fugindo à aplicação do art. 37, X da Constituição Federal e ao princípio da reserva legal para fixação de remunerações de seu pessoal, como salientam Vicente AMATO NETO e Jacyr PASTERNAK: “determinadas pessoas receberão honorários privilegiados. Servidores comissionados ganharão salários acrescidos de quantia advinda da organização a que pertencem, criando atrativos que poderá gerar solicitações abundantes”<sup>123</sup>. A contratação de pessoal, discricionária e desprovida dos critérios de impessoalidade e

<sup>123</sup> AMATO NETO, Vicente e PASTERNAK, Jacyr. Organizações sociais e saúde pública. Folha de São Paulo, 11 set 1998, p. 1-3.

isonomia decorrentes da obrigatória sujeição ao art. 37, II da Constituição, será acompanhada também de gestão discricionária, eis que não mais sujeita às regras que asseguram a transparência e o controle prévio da concessão de vantagens e privilégios aos seus dirigentes e servidores.

Configura-se a Lei n.º 9.637, de 1998, dessa forma, em verdadeira *porta de entrada* para a contratação discricionária e irregular de *servidores públicos*, eis que se trata de servidores de fato e de direito, destinados à prestação de serviços públicos, remunerados com recursos públicos, e que irão, paulatinamente, substituir os atuais servidores públicos ocupantes de cargos efetivos que, com base na própria Lei, serão compulsoriamente *cedidos* às organizações sociais para satisfação dos mesmos interesses sociais.

Também em relação à submissão das entidades, integrantes ou não da Administração Pública, que administram recursos públicos ao controle externo, e no caso das integrantes da Administração Pública, ao controle interno, as organizações sociais são meio de burla à Constituição. O artigo 4º da Lei n.º 9.637, ao prever as competências do Conselho de Administração da entidade, contempla atribuições **privativas** do Conselho de Administração, em matérias sujeitas à reserva legal, e inexistindo dispositivo que subordine tais entidades ao mandamento constitucional expresso nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição, coloca as organizações sociais em plano superior e incólume à atuação dos órgãos de controle externo e interno. Isto porque, a prevalecer o texto da Lei, sendo competências *privativas* do Conselho de Administração aquelas relativas ao controle, **estão excluídas as de qualquer outro órgão ou instância.**

Quanto ao regime licitatório, também é peculiar a situação das organizações sociais.

O inciso XXVII do art. 22 da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, submete à competência privativa da União a disciplina do processo licitatório, por meio de lei<sup>124</sup>.

Esta norma de competência define quais os destinatários da disciplina jurídica: as entidades de direito público e privado da administração direta e indireta, e é complementada pela contida no artigo 37 da CF, que discrimina o rol dos princípios aplicáveis à administração pública direta, indireta ou fundacional, dentre os quais a sujeição de todos os entes da administração, por administrarem recursos públicos, à obrigatoriedade da realização de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. O inciso XXI do art. 37 explicita dois dos

<sup>124</sup> Estabelece a CF: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (...)”

princípios informativos da licitação: o da livre concorrência e o da igualdade entre os concorrentes.

Essa obrigatoriedade para a Administração decorre do princípio da *indisponibilidade do interesse público*, que se impõe como limite indiscutível à atuação discricionária dos administradores. Tal obrigação só é mitigada em razão do mesmo princípio, ou seja, quando o interesse público determine a *dispensa de licitação*, o que exige que a previsão legal configure, de maneira inequívoca, as razões de fato ou de direito que o justifiquem, sob pena de *irrazoabilidade* e inconstitucionalidade da própria lei que estabeleça a dispensa. Ressalve-se, no entanto, que o artigo 175 da CF afasta a possibilidade de dispensa para a concessão ou permissão de serviço público.

A regra contida no art. 37, XXI, ao determinar que as obras, serviços, compras e alienações da administração serão contratados mediante processo de licitação pública, e no art. 175, de que incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, tem aplicabilidade plena, direta e imediata, regulamentada pela Lei n.º 8.666/93, que é a Lei Geral de Licitações. O caráter geral e abrangente desta Lei, disciplinando a conduta dos agentes públicos, atende ao próprio conceito de licitação: procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa como condição para contratar com as entidades subordinadas ao regime licitatório. E, conforme prescreve o próprio artigo 1º da Lei de Licitações, a ela se submetem “*além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*”

Inobstante, não é por ser simplesmente caracterizada como “entidade privada” que poderá a organização social ser colocada ao largo desses mecanismos de controle, enquanto permanecem as entidades da administração indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista, a eles sujeitos.

Qualquer que seja a natureza dessa entidade, deve, de maneira inafastável, comprovar a legalidade da aplicação dos recursos públicos por ela empregados perante o sistema de controle interno e sujeitar-se à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, pelo Tribunal de Contas da União, bem como prestar contas da utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração dos dinheiros, bens e recursos públicos a ela destinados, como prevêm os artigos 70 e 71 da CF. Ressalte-se, inclusive, que a nova redação do parágrafo único da Constituição Federal, dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, é taxativa, afastando qualquer sombra de dúvida quanto a esta subordinação:

“Art.70. ....”

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” (grifo nosso)*

Mais: sendo entidades prestadoras de serviços públicos, gerindo patrimônio e recursos públicos, caracterizáveis portanto como integrantes da Administração Indireta - embora disfarçadas sob a nova “qualificação”, tais entidades deveriam estar também sujeitas ao controle interno, para comprovar a *legalidade e sofrer avaliação, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*, nos termos do art. 74 da CF.

Acerca dessa sujeição, já é matéria pacificada no âmbito dos Tribunais de Contas a subordinação de entidades, mesmo quando não integrantes da Administração Pública, ao controle externo, como demonstra a seguinte explanação do **Ministro Ademar Paladino Ghisi**:

*“Consoante se pode verificar a partir do que até aqui se expôs, os atos praticados pelos administradores dos serviços sociais autônomos devem submeter-se à observância de certos princípios fundamentais, que constituem requisito para sua validade e aceitação. Esse o motivo que levou o legislador, sabiamente, a submetê-los aos controles interno e externo, esse último exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, sob os aspectos financeiro, contábil, patrimonial e operacional.*

*Em nossa experiência como Ministro dessa Corte, temos, em algumas oportunidades, ouvido vozes de representantes dos serviços sociais autônomos, indagando: “por que temos que prestar contas e atender ao Tribunal de Contas da União, se estamos gerindo uma entidade desvinculada da Administração e patrocinada com recursos privados?”. Creio que a resposta para tal questão, nesse momento de nossa exposição, fluirá naturalmente. A subsunção do Sebrae - e dos demais serviços sociais autônomos - às normas que regem o controle praticado pelo Tribunal de Contas da União existe em decorrência da gestão dos recursos parafiscais por ele arrecadados. Lembro que o Sebrae, exemplificando, recebe percentuais de contribuições previdenciárias, nos termos da Lei nº 8.029/90, alterada pela Lei nº 8.154/90. Tais contribuições são impostas, ou seja, não são pagas apenas por quem deseja pagá-las; não se confunde, ademais, como se fora um contrato de adesão ou um acordo entre partes. E são impostas, referidas contribuições, justamente porque se almeja que sejam utilizadas para o cumprimento de uma finalidade específica de interesse do Estado, qual seja o apoio ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Cabe ao Tribunal de Contas verificar o nexo causal existente entre a aplicação dos recursos e a finalidade para a qual foram arrecadados.*

*A verificação levada a efeito pela Corte de Contas não se prende, contudo, à simples verificação desse nexo causal, uma vez que se espera não apenas que os recursos sejam utilizados na finalidade prevista, mas também que sejam utilizados consoante os procedimentos prescritos em lei e mediante a busca de otimização dos resultados alcançados. Ou seja, ao Tribunal de Contas da União interessa não apenas a legalidade, mas também a economicidade, a eficiência e a eficácia da ação administrativa.”<sup>125</sup>*

Todavia, não será tranqüila a aplicação de mecanismos de controle à gestão das organizações sociais.

Durante a tramitação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 1999 (Lei nº 9.692, de 1998) foi inserida, no seu art. 31 - considerando válida a existência

<sup>125</sup> In O TCU e os serviços sociais autônomos - importância da atuação dos conselhos fiscais para a eficácia do controle externo. Revista do Tribunal de Contas da União v. 28, nº 72, abr-jun 1997, p. 18-19.

das “organizações sociais” – determinação de que, firmado o contrato de gestão, a execução da despesa dessas entidades se sujeitasse às mesmas regras de controle dos demais órgãos ou entidades que gerenciam recursos públicos. Dessa forma, a fiscalização financeira e orçamentária seria viabilizada instantaneamente mediante o acesso aos registros do Sistema Integrado de Administração Financeira. Foi também inserida pelo Congresso Nacional no art. 4º da Lei, em seu inciso XXIX, regra que determinava o envio ao Congresso Nacional de cópias dos contratos de gestão e dos respectivos planos de trabalho de cada entidade, assim como dos relatórios de gestão das entidades. No entanto, os dispositivos restaram **vetados** pelo Presidente da República, numa clara demonstração de não aceitação dessa limitação idealizada para proteger, minimamente, o interesse público.

Trata-se, assim, de situação completamente anômala, que tenta fugir aos limites impostos à administração indireta, sem contudo lograr sua descaracterização, vez que essa reside mais na essência do que no rótulo, o que deve ser considerado à luz das *vantagens e desvantagens* inerentes a tais modelos institucionais. A menos que se considere que os limites constitucionais podem ser facilmente burlados por meio de simples jogos de palavras, dando-se um *nomen jûris* diferente, novo, às entidades mantidas pelo Estado, as “organizações sociais” revelam-se uma mera fraude, objeto da criatividade tecnocrática, que não pode ser levada a sério nos termos do ordenamento erigido pela Constituição de 1988.

#### 4.5 Termos de Parceria e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

Além da figura das “organizações sociais” que estão vinculadas ao Programa de Publicização, a transferência de atribuições do Estado para o setor privado conta também com a idéia da assinatura de “Termos de Parceria” com instituições privadas denominadas “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, conforme prevê a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.

Trata-se, aqui, da implementação de uma das tendências mundiais em termos de *contracting out*, a partir da idéia de que em determinadas áreas o setor privado pode atuar substitutivamente ao setor público estatal. A prestação de serviços públicos, nesses casos, vem sendo delegada às Organizações Não-Governamentais – ONG por meio de “parcerias”, como ocorre em países como Holanda, Estados Unidos, Bolívia e outros<sup>126</sup>.

<sup>126</sup> World Development Report 1997. World Bank, 1997, p. 89.

Diferentemente do Programa de Publicização, essa forma de transferência de competências executivas para a esfera privada não contempla a extinção de órgãos ou entidades administrativas já existentes, mas é meio hábil para que, futuramente, **não mais sejam criadas ou mantidas entidades na esfera pública** destinadas a prestação de serviços ou execução de atividades em diversas áreas. O Estado, enquanto tal, deixaria de estruturar-se, utilizando-se de uma forma contratual para atribuir, a entidades do setor privado, pré-existentes e que satisfaçam os requisitos firmados nessa norma legal, a prestação de serviços à sociedade.

Com esse propósito, a Lei nº 9.790/99 prevê a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria, por meio do qual poderão ser destinados recursos ao custeio e manutenção, por estas entidades, de serviços públicos.

Não podem ser qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as sociedades comerciais, os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional, as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais, as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações, as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios, as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados, as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras, as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras, **as organizações sociais**, as cooperativas, as fundações públicas, as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas e as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal. Essa limitação, desde logo, visa afastar a utilização da qualificação como instrumento de acesso a privilégios estatais por parte de instituições dirigidas a interesses de grupos sociais ou econômicos, inibindo o patrimonialismo. Mas, é sintomático que estejam proibidas de qualificar-se as instituições privadas que já sejam consideradas **organizações sociais** e mesmo as fundações públicas, numa clara demonstração de que, de fato, trata-se de pessoas de natureza assemelhada – integrantes do Estado, ainda que indiretamente, e que por isso não devem fazer jus ao tratamento dados às organizações da sociedade civil de interesse público. Mas a Lei prevê, em seu art. 18, que uma organização social poderá qualificar-se como Organização da Sociedade Civil, desde que renuncie à qualificação como O.S., ou seja, é vedado, em qualquer caso, valer-se de ambas as qualificações.

As entidades deverão assegurar acesso universal aos serviços, no respectivo âmbito de atuação, que poderá ser nas áreas de promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de

participação das organizações de que trata esta Lei; promoção gratuita da saúde, de forma complementar; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; e de estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às demais atividades.

Essa enumeração mostra-se mais ampla do que a prevista para as organizações sociais, mas evidentemente vinculada a serviços públicos nas áreas sociais. Tanto quanto no que tange ao relacionamento do Estado com as Organizações Sociais, a atuação do Estado é restrita a um papel **supletivo** de fomento, inclusive em atividades notoriamente **típicas** e até mesmo de sua competência **exclusiva**, como a defesa do patrimônio histórico e do meio ambiente.

Da mesma forma que as O.S., as entidades qualificadas como OCSIP deverão reger-se por estatutos que assegurem a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência e a adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório. Em sua estrutura deverá haver um conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas. Em caso de a entidade perder a qualificação, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será transferido a outra pessoa jurídica qualificada, preferencialmente que tenha o mesmo objeto social. A remuneração dos seus dirigentes e dos que lhe prestam serviços específicos deverá observar os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação, embora não esteja definido a quem caberá aferir o cumprimento dessa regra.

A prestação de contas dessas entidades deverá observar o princípio da publicidade e atender ao que prevê o art. 70 da CF, ou seja, caberá ao Tribunal de Contas da União apreciar suas contas, em cada exercício, relativamente aos recursos públicos que administrarem.

Da mesma forma que as Organizações Sociais firmam contratos de gestão com o Poder Público, as Organizações da Sociedade Civil também estabelecem um contrato, denominado Termo de Parceria. Esse é o instrumento que, firmado entre o

Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, visa a formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades nas áreas de atuação previstas na Lei.

O Termo discrimina os direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias, e sua celebração deve ser precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo. O Termo de Parceria, além de especificar o programa de trabalho, deve estipular as metas e os resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma e indicadores de resultado, convertendo-se, portanto, numa espécie de “contrato de gestão”. Ao mesmo tempo, deve conter previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, e detalhar as remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores. É integrando, portanto, por uma espécie de “orçamento” da entidade, e também pelo seu plano de cargos, pelo menos no que se refere ao gasto com pessoal.

A execução do objeto do Termo de Parceria será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, em cada nível de governo, o qual será consultado previamente à sua assinatura. Essa previsão visa permitir a adequação dos Termos às políticas públicas setoriais, mas o Decreto nº 3.100 prevê a dispensa de consulta, quando inexistir Conselho de Políticas Públicas na área de atuação da entidade.

Os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria devem ser analisados por comissão de avaliação, composta de comum acordo entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Mas isso não exclui a aplicação de outros mecanismos de controle social, quando previstos em legislação específica.

A Lei do Terceiro Setor visa atender a uma das orientações estratégicas do Plano Plurianual, definidas pelo Governo FHC, que é a de que “o novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade impõe a participação, a formação de parcerias e o senso de responsabilidade social”. A atuação de entidades privadas viria “complementar” a atuação estatal, “em lugar do Estado como único responsável e paternalista”, abrindo espaços para “o fortalecimento da democracia” por meio da abertura “à participação da sociedade na construção do bem-estar coletivo”. Essa visão do Terceiro Setor é coincidente com a abordagem de RODRIGUES (1998:57-58):

*“Até meados dos anos 90, estávamos longe de ter no Brasil esta visão do terceiro setor como agente social de desenvolvimento, em parceria formal com o setor público. (...)”*

*Ressalte-se que o novo papel social que o terceiro setor vem assumindo, de parceiro formal do Estado, deve ser entendido à luz do Estado reformado que se está configurando no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 90.*

*Não mais um Estado onipresente e produtor de bens/serviços econômicos e sociais, mas, sobretudo, voltado agora para suas funções-fins de regulação e coordenação. Não mais uma estrutura de administração pública burocratizada e com o foco no controle de processo, mas, sim, uma estrutura do serviço público gerencial e com o foco nas necessidades dos cidadãos e no controle de resultados.*

(...)

*É importante entender que o papel cada vez mais relevante do terceiro setor, como coadjuvante do poder público na promoção do desenvolvimento social, explica-se pelo fato de, em geral, sua ação tender a ser mais eficaz e eficiente na aplicação dos recursos públicos, além da credibilidade de que goza junto aos organismos internacionais de financiamento.”*

Segundo Elisabete FERRAREZI (1999), Assessora do Programa Comunidade Solidária, a opção pelo Terceiro Setor decorre da incapacidade de organizações públicas estatais submetidas ao padrão burocrático de conduta atenderem às demandas da sociedade em tempo real. De acordo com essa avaliação,

*“O modelo burocrático da administração pública se mostra incompatível com as atuais exigências da gestão social. As condições sob as quais se desenvolvem as políticas e os programas sociais são alteradas permanentemente em função das variáveis políticas e financeiras, caracterizando a fluidez e imprevisibilidade da gestão dos programas sociais. O atual contexto de alta complexidade e turbulência, requer da administração pública flexibilidade capaz de readaptar, constantemente, o planejamento e a gestão às condições existentes, sem perder, contudo, a qualidade, a eficácia e eficiência de suas ações. A dificuldade de promover tal transformação constitui grande desafio da administração pública face a notória rigidez burocrática da qual se reveste.*

*O arranjo institucional sobre o qual se constituíram as políticas sociais brasileiras determinou, em grande medida, o baixo desempenho de seus programas, comprometidos por problemas de gestão, desenho e ausência de avaliação dos resultados. Por isso, a implementação das políticas deve, necessariamente, dar-se em novas bases que pressupõem, a descentralização política, administrativa e financeira, possuir maior consistência em seus objetivos, complementariedade em suas ações, articulação com a política econômica, fortalecimento da capacidade institucional, participação, controle social e avaliação.”*

Em face desse diagnóstico, conclui FERRAREZI (1999) que o Estado deve estabelecer relações de parceria, em novo marco regulatório, com as organizações do Terceiro Setor que sejam adequadas às suas especificidades. Esse novo marco é o contido na Lei do Terceiro Setor (Lei nº 9.790/99), mas também se exige que administração pública desenvolva habilidades específicas tais como a articulação e negociação entre agentes públicos e outros atores (na elaboração e gestão); implementação de gerência interinstitucional e interorganizacional com destaque para a formação de redes. Reconhece a autora, portanto, não bastar o marco regulatório, sendo necessário superar-se gargalos institucionais e técnicos para que a transferência de serviços para o Terceiro Setor não se opere de forma desordenada. Nesse sentido, é importante a ressalva:

*“Para alguns autores, a transferência dos serviços para o Terceiro Setor ou para o setor privado poderia fazer com que o governo aumentasse a efetividade, eficiência e responsabilidade na forma como os serviços são oferecidos (Osborne e Gaebler, 1995). Mas não há relação direta entre repasse de serviços e maior eficiência; isso precisa ser construído, haja vista as precárias condições em termos gerenciais da maioria das organizações sociais sem fins lucrativos e as formas que atualmente regem, legal e administrativamente, as relações entre a administração pública e o Terceiro Setor, as quais impõem limites ao seu desempenho.”*

No entanto, há também em relação às entidades do Terceiro Setor uma clara preocupação em afastar as chamadas “inflexibilidades” do regime jurídico administrativo, ou seja, tornar tais entidades “livres” das amarras dirigidas ao setor público que “inviabilizam” a aplicação de recursos onde se fazem necessários. Segundo FERRAREZI (1999), “é preciso flexibilizar essas relações, impedindo a transposição da rigidez da administração pública para o Terceiro Setor, sem o que dificilmente haverá possibilidade de aumentar a efetividade e eficiência das ações”.

Para isso, a Lei nº 9.790/99 estabelece um amparo jurídico que seria capaz de reconhecer as especificidades da esfera pública não estatal, tanto quanto no que toca às Organizações Sociais. Mas, para evitar e prevenir distorções tais como a discricionariedade na seleção de entidades do Terceiro Setor que realizam convênios com o Estado, o que acaba por favorecer práticas clientelistas e fisiológicas, esse instrumento legal reclamava aperfeiçoamentos que afastassem a idéia de competição ou favorecimento. Assim, a Lei nº 9.790/99 seria o instrumento hábil para que sejam estabelecidos critérios de avaliação para seleção”, contemplando características tanto de um convênio quanto de um contrato, sem perder-se de vista o elemento competitivo, como critério de escolha da entidade a ser qualificada para projetos específicos. A Lei estaria proporcionando, também, uma maior efetividade nos mecanismos de prestação de contas, transparência no uso de recursos públicos e de responsabilização civil de seus dirigentes a fim de prevenir abusos e fraudes.

O Estado, portanto, estaria reconhecendo a capacidade de o Terceiro Setor assumir a responsabilidade de promover políticas sociais de forma autônoma, mobilizando doadores privados para financiar suas atividades, mas sem furtar-se de alocar recursos para a realização de projetos por essas entidades. Essa função derivaria, segundo FERRAREZI (1999), do fato de que

*“o Estado possuiu condições mais adequadas para alocar recursos de forma racional e equânime uma vez que detém informações sobre o conjunto da sociedade que permitem, em princípio, compensar as desigualdades regionais de renda e riqueza, apontando as prioridades e evitando que estados e municípios, que possuam menor capacidade fiscal, menor crescimento econômico e menores investimentos privados no social, sejam prejudicados.”*

A Autora alerta, contudo, para o fato de que esse novo patamar de relação entre o poder estatal e as organizações do Terceiro Setor requer outras habilidades políticas e gerenciais por parte do Estado, tais como a capacidade de formular políticas focalizando recursos e garantindo equidade; a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas; a capacidade de articular e coordenar redes, interesses, atores e programas no âmbito da esfera pública (estatal e não estatal); a produção e acesso a informações úteis e indicadores sociais; a geração de confiança com estabilidade de regras administrativas e normas legais; e a criação de um sistema de financiamento para os projetos do Terceiro Setor pautado por critérios públicos.

Embora sustentada num discurso arquitetado com as “palavras-chave” corretas, a opção pelo Terceiro Setor, mesmo reconhecendo a importância do papel

do Estado no financiamento das políticas sociais, navega nas águas turvas da idéia de ilegitimidade do aparelho estatal, e do endeusamento das formas privadas de provimento de serviços públicos.

Essa concepção não é gratuita. De fato, o Estado brasileiro foi, historicamente, refratário à participação e controle social e permeado por uma cultura que não considera o cidadão como destinatário de direitos, mas apenas de “favores” do Estado.

Vanda ADUAN (1999) Secretária de Estado de Assistência Social, ratifica esse entendimento, ao discorrer sobre os mitos que envolvem a atuação do Estado e do Terceiro Setor:

*“Na área social não é diferente. São deuses, no imaginário popular, as diversas formas de organização do chamado terceiro setor, incluindo, além das típicas organizações não-governamentais (ONGs), igrejas, clubes de serviço, entidades filantrópicas, organizações comunitárias. É um conjunto de iniciativas historicamente dedicadas à nobre e difícil tarefa de oferecer serviços sociais a famílias pobres, crianças em situação de risco, adolescentes sem perspectivas, portadores de deficiência ou doença crônica, populações ou grupos atingidos por catástrofes naturais.*

*São monstros os diferentes níveis de governo, que parecem nada fazer; que, omissos em relação à sua responsabilidade, deixam um “terreno baldio” a ser ocupado pela boa vontade e pela dedicação da chamada sociedade civil. Com essa idéia generalizada, o contribuinte, revoltado, se pergunta: afinal, o que é feito do meu imposto, que não é utilizado para ajudar os brasileiros que mais precisam do Estado?”*

Essa deslegitimação é verificada no testemunho cotidiano dos usuários, como afirmam, rotineiramente, seu desencanto com a atuação estatal. Em reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo, RUIZ (1999) registra o testemunho de Luiz Carlos Merege, Coordenador do Centro de Estudos do Terceiro Setor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, para quem “as ONGs são uma oportunidade para as pessoas assumirem as tarefas públicas, que antes eram oferecidas somente pelo governo”. Segundo Merege, “em vez de esperar o Estado resolver, os jovens podem se unir para suprir as falhas e até para cobrá-lo”, o que seria uma das causas para o surgimento dessas entidades, voltadas para a solução de problemas que os setores “tradicionais”, o público (primeiro setor) e o privado (segundo setor), não conseguem resolver.

Daí decorre a aparente “inevitabilidade” do aumento da participação desse setor na prestação de serviços públicos. Mas isso não afasta as falhas do próprio “mercado”, que existem também no Terceiro Setor, e tampouco a necessidade de organização e profissionalismo, ou seja, também as organizações da sociedade civil têm que orientar-se pelas regras básicas e essenciais ao modelo burocrático. Não se pode, como alerta Mauro LEONEL (1999), professor de ciência política da USP, magnificar as possibilidades do Terceiro Setor, ou acreditar que possa converter-se em panacéia corretiva dos desajustes do Estado e do mercado. As experiências positivas são ainda promessas, e não receitas mágicas, e a sua capacidade efetiva de resposta aos desafios da abertura de novos mecanismos de participação ainda está

por ser demonstrada. O desafio é, abrindo espaços à democracia participativa<sup>127</sup> na prestação de serviços sociais, evitar-se os abusos da discricionariedade burocrática, da corrupção, do clientelismo, e aumentar-se a eficácia dos serviços sociais básicos e atender aos excluídos.

Dentre os seus próprios problemas, as ONGs vivem, segundo LEONEL (1999) “dinâmicas controversas, inerentes à iniciativa social”. Elas

*“multiplicam-se, mas sofrem de vida curta, pouca articulação interinstitucional, fraca voz consensual coletiva, descontinuidade administrativa, falta de recursos, autoritarismo, personalismo, inclusive de ideologismo, manipulação e “pilotropia”. Mas seu potencial, seus exemplos bem-sucedidos têm vindo de sua diversidade, da dedicação cidadã de seus atores, daqueles movidos mais por valores, civis ou religiosos, do que por interesses.”*

Fomentadas pelo Estado, essas entidades passam a sofrer de uma disfunção adicional, que é a sua falta de autonomia, uma vez que dependem do ente financiador. O controle social, que é a grande promessa contida no modelo, fica prejudicado por força desses laços, na inexistência de uma disposição política real para o seu fortalecimento. Ou, como indaga LEONEL (1999),

*“...como guardar o “tesouro perdido”, o da participação cidadã republicana de Arendt, e introduzir a racionalidade instrumental, tecnoburocrática, critérios de competência e de resultados? Como institucionalizar o inovador e manter acesa sua chama criativa? Como pedir aos atores da sociedade civil que aliem gerência competitiva, mantendo as mãos criativas da sociedade, sobrepondo valores a interesses?”*

Além disso, a experiência com o Terceiro Setor não é o que se possa chamar de inovadora: segundo Wanda ADUAN (1999), quase todas as ONGs operam com recursos públicos, e apenas na área de assistência social o governo federal financia mais de 15.000 entidades, atendendo indiretamente cerca de 15 milhões de brasileiros.

No entanto, afirma ADUAN (1999), essas entidades não se submetem aos mesmos controles sociais que as entidades públicas estatais, e muitas vezes acabam dispondo de condições de atuação mais privilegiadas sem que lhes caiba publicamente a responsabilidade de responder pela melhoria da qualidade de vida da população, pela utilização dos recursos e pelos resultados de ação. De fato, pesquisa realizada recentemente, divulgada pela Folha de São Paulo (SEIDL, 1999) revelou que as organizações não-governamentais encaram o governo como inimigo e as empresas como manipuladoras da sociedade. Pesquisa mais ampla, realizada com líderes dos três setores na América Latina e em países da ex-comunistas da Europa Oriental, mostrou que as empresas acham que os governos são burocratas, corruptos e autoritários e que falta profissionalismo nas organizações da sociedade civil.

<sup>127</sup> O termo “democracia participativa”, segundo Jorge MIRANDA (1998), tem significado pleonástico, à medida que “por definição, democracia implica exercício tanto dos direitos fundamentais de liberdade quanto de direitos de participação política dos cidadãos”. Mas a expressão considera a participação do cidadão em grau mais intenso ou freqüente do que o voto universal e periódico, assumindo tanto o a dimensão da participação através do aproveitamento dos direitos políticos constitucionalmente garantidos e o desempenho de cargos públicos, a atribuição, aos cidadãos, de direitos específicos de intervenção no exercício da função administrativa, e da participação de grupos de interesse, de associações e instituições da sociedade civil em processo de decisão ou em órgãos a nível do Estado (1998:23-24).

Por fim, é relevante a análise de FREITAS (1999), para quem as OSCIP a serem qualificadas por ato do Poder Executivo e reconhecidas como de utilidade pública não terão efetiva autonomia em relação ao Estado, posto que dele dependentes para sua viabilização econômica, descaracterizando-se, portanto, como organizações não-governamentais típicas. Além disso, o crescimento do Terceiro Setor não garante ganhos relevantes para os usuários de serviços públicos, pois não há qualquer indício que por meio desse novo instrumento haja tendência de maior investimento estatal, embora possa converter-se em fonte de novos e mais graves problemas, à medida que tais entidades, num processo de substituição do Estado, mais do que de complementação de sua atuação, venham a ser constituir, também, em mero instrumento psra a sua privatização.

Esses aspectos da questão nos remetem para as mesmas ponderações já apresentadas acerca das organizações sociais. Sob pretexto de conferir-se maior agilidade gerencial, abre-se uma caixa de Pandora que somente poderia ser aberta uma vez atendidos os pressupostos que viabilizassem a supervisão dos contratos de gestão e termos de parceria, e a efetiva participação cidadã na gestão desses contratos e termos. Na ausência dessas condições, ainda que a oferta de serviços públicos possa ser mantida ou acrescida – o que dependerá da existência de dotações orçamentárias para essas finalidades – certamente isso não estará acontecendo num contexto adequado, onde a premissa do *value for money* fosse acompanhada da preocupação com a efetividade, equidade e eficiência.

#### 4.6 Contratualização e controle social no âmbito processo de “agencificação” e “publicização”

A utilização de instrumentos contratuais no âmbito da reforma do Estado assume duas vertentes: numa primeira abordagem, envolve a possibilidade da ampliação do uso de contratos, ou quase-contratos, entre o Estado e o setor privado ou o setor público não-estatal, quando relaciona-se com entidades de direito privado que passam a responder diretamente por serviços antes prestados pela administração pública, ora prestando serviços ao Estado, ora prestando serviços diretamente ao cidadão.

A primeira e mais visível forma de contratualização é a da terceirização, que permite a completa transferência da atividade para o setor privado, que atua como provedor de mão-de-obra para o Estado, notadamente em atividades materiais subalternas, e assume em seu lugar o pólo ativo nas relações de trabalho. O pólo contratante, o Estado, é mero comprador de serviços a serem a ele prestados com a

intermediação da contratada, ainda que tais serviços possam ser essenciais para o seu funcionamento na esfera administrativa.

A segunda forma, já abordada no âmbito das organizações sociais, é a realização de quase-contratos com as “organizações sociais”, onde o Estado, no pólo contratante, transfere atribuições, meios materiais e humanos a uma entidade privada, que assume integralmente a gestão e prestação de serviços públicos aos usuários (*outsourcing* total).

Esses quase-contratos materializam-se sob a forma de “Contratos de Gestão”, empregados também como meio apto para reger os compromissos de desempenho a serem firmados entre as agências executivas e seus órgão supervisores. Embora nesse caso não ocorra a contratação de entidade estranha à Administração, o contrato exerce uma função substitutiva, atenuando a relação hierárquica e introduzindo elementos “volitivos” na relação entre a entidade e o órgão superior, já que seria, supostamente, em um “acordo” entre ambas que esse contrato estaria se embasando.

Em comum, os contratos de gestão firmados por essas entidades têm a adesão a um instrumento jurídico que regerá, por prazo determinado, direitos e obrigações recíprocas, entre a entidade (O.S. ou Agência Executiva) e o Estado-contratante. Esses contratos, pela sua importância no processo de implementação da Reforma do Aparelho do Estado, refletindo sobre diversos aspectos da gestão das entidades estatais, requerem análise mais detalhada de suas especificidades.

Embora esse tema tenha sido inserido recentemente na agenda governamental brasileira, a experiência internacional em termos de contrato de gestão remonta a 1967, quando, na França, pela primeira vez foram recomendados contratos de programa como forma de enfrentar a ineficiência na administração das empresas estatais, em função da demanda por mecanismos de controle mais flexíveis como condição para atingirem maiores níveis de autonomia gerencial, desempenho e eficiência.

Já em 1969 foram assinados os primeiros contratos, abrangendo concessionárias de serviços públicos nas áreas de transporte e energia, com o propósito de “fazer das empresas públicas verdadeiras empresas, restituindo-lhes a mensuração de suas decisões”. A prática é retomada em 1978, sob a denominação de contratos de empresa, caracterizados como compromissos negociados entre as partes, sem natureza jurídica, e baseados em indicadores de produtividade de gestão ou de resultado. Em 1982, através de contratos de plano, a experiência foi disseminada para todas as empresas estatais que dependiam de apoio estatal, articulando a estratégia das empresas à política industrial do país e assegurando tratamento mais flexível às empresas então recém-estatizadas pelo governo socialista.

Em 1988, surgem os “contratos de objetivos”, orientado para o planejamento estratégico com duração para períodos de 3 a 4 anos e caracterizados por maior objetividade em termos de metas e resultados esperados no curto prazo. Outras formas de contrato foram implementadas, notadamente entre o nível central e o nível regional de governo, com o objetivo de descentralizar atribuições para as administrações regionais, dada a natureza do sistema unitário francês. No âmbito da administração central, foram implementados, a partir de 1990, contratos com “centros de responsabilidade”, ou seja, internos aos ministérios, com o objetivo de flexibilizar a gestão do órgão público contratado e acompanhar seus resultados com base nos compromissos assumidos no contrato. Para tanto, o órgão deveria desenvolver um “projeto de serviço”, tratando dos métodos internos de administração, da relação com os usuários, do plano de comunicação e de balanços sistemáticos baseados em indicadores de desempenho e métodos de avaliação de resultados. No período de duração do contrato, de 3 anos, em que há um rigoroso sistema de acompanhamento dos resultados quantificados em metas, o Estado flexibiliza a gestão dos serviços, concedendo dotação orçamentária global, liberdade para distribuição de horários de trabalho, autorização para pagamento de gratificações a trabalhos suplementares, supressão de controles financeiros prévios, créditos para investimento em equipamentos e liberdade para usar as economias resultantes de ganhos no exercício anterior em melhoria das condições de trabalho e benefícios sociais aos funcionários.

No Reino Unido, esta experiência foi prejudicada em virtude da ampla privatização ocorrida na década de 1980, que atingiu praticamente a totalidade das empresas estatais. No entanto, a contratualização se deu no seio da própria administração direta e das agências executivas, por meio do *Next Steps* e da “desministerialização” ocorrida. Esse processo orientou-se pela criação de relações contratuais em substituição à relação hierárquica e de um “quase-mercado” mediante a competição entre órgãos e agências.

Desde 1991, mais de 10.000 compromissos de desempenho, denominados *Citizen's Charters*, foram firmados em todos os níveis de governo, por meio do programa de mesmo nome implementado pelo Governo Thatcher. Os *Citizen's Charters* observavam, inicialmente, seis “princípios do serviço público”: a) padrões explícitos, públicos e monitorados, que os usuários podem esperar encontrar em cada serviço; b) informação completa, sucinta, compreensível e acessível a todos os usuários sobre como funcionam os serviços, quanto custam e quem é o responsável; c) garantia de opção, quando possível, e consulta regular e sistemática aos usuários sobre sua avaliação a respeito dos serviços prestados. Consideração da opinião e prioridades apontadas pelo usuários, na tomada de decisão sobre a prestação de serviços; d) cortesia e auxílio ao usuário. Acesso igualitário a todos os destinatários dos serviços; e) respeito ao usuário: em caso de erros ou problemas, garantir o direito a explicações e soluções efetivas. Garantia do exercício facilitado do direito de reclamação; f) Valor pelo dinheiro: prestação de serviços eficiente, dentro dos recursos disponíveis. Avaliação independente da eficiência alcançada.

Em sua concepção original, o *Citizen's Charter* foi apontado como um programa que priorizou a concepção de consumidor, em prejuízo do conceito de cidadão, especialmente em face da ênfase no direito de escolha dos serviços públicos e no controle das políticas públicas (ABRUCIO, 1998:188), fruto da concepção de separação entre formulação e implementação de políticas típica da administração gerencial. Outras falhas apontadas foram a falta de clareza na fixação de padrões, serviços não diferenciados para usuários com problemas específicos, ausência de prioridades relevantes para o usuário, baixa participação do cidadão na avaliação dos serviços, bem como dos funcionários da linha de frente na definição de padrões .

As recentes mudanças no governo britânico não afetaram o uso desses instrumentos contratuais, havendo, mesmo, uma ampliação do uso de instrumentos semi-contratuais, como os *Public Service Agreements*, idéia lançada ao final de 1998 como forma de introduzir, na própria estrutura ministerial e departamental do governo britânico, a utilização de metas e objetivos claros, públicos e quantificáveis como meio de avaliar o desempenho da administração pública, e aumentar sua eficiência e produtividade. A avaliação de desempenho das agências executivas e departamentos ministeriais, envolvendo 136 agências e 2 departamentos envolvidos no *Next Steps Program* apontou um índice de 75,7% de atingimento das metas, no ano de 1998. Houve, em relação aos anos anteriores, uma melhoria significativa nos resultados (aumento de cerca de 52% de metas atingidas, em relação ao ano anterior), mas ainda se registra a fixação de metas e objetivos que refletem, em muitos casos, mais os processos internos do que os serviços realmente prestados, o que levou à conclusão de que poucas medidas de eficiência real foram desenvolvidas.

Pouco mais de um ano após anunciar sua decisão nesse sentido, em 30 de junho de 1998, o governo britânico lançou o *Citizen's Charter Programme*, redirecionando experiência em vigor desde 1991 e que complementa a utilização dos contratos de gestão por meio da fixação de compromissos de desempenho com os usuários, fixando regras para orientar o relacionamento entre órgãos prestadores de serviços e seus usuários, estipulando direitos dos usuários e obrigações para os servidores e órgãos públicos.

Logo no início do Governo Blair, uma ampla consulta, dirigida a 431 organizações, permitiu-lhe redefinir o escopo do programa, aperfeiçoando-o em seus pontos fracos. No seu relançamento, passou a ser denominado *Service First - The New Charter Programme*, tendo em vista a ênfase na provisão de serviços voltados às reais necessidades do usuário na busca da inovação. O programa passou a adotar como critérios: a) fixação de padrões de serviços e avaliação de resultados; b) transparência e informação ao usuário; c) consulta e envolvimento do usuário e funcionários na prestação de serviços; d) encorajamento ao acesso a serviços públicos e promoção da escolha; e) atenção, cortesia e respeito no tratamento ao usuário; f) atenção às reclamações dos usuários, correção de erros e problemas; g) uso de recursos com efetividade (*value for money*); h) inovação e aperfeiçoamento; i)

trabalho conjunto com outros provedores; e j) satisfação do usuário. O novo programa tem como temas principais a qualidade, a responsabilidade, a efetividade e o trabalho intersetorial .

As agências executivas, quangos, empresas públicas e departamentos voltadas à prestação de serviços públicos diretamente ao cidadão são incentivadas a participar do *Charter Mark*, sistema de avaliação implantado em 1992 que busca encorajar e recompensar a melhoria na prestação de serviços, reconhecendo padrões de excelência alcançados pela administração pública e assessorando as instituições na busca de melhorias. Com foco nos resultados e serviços prestados, o *Charter Mark* contou em 1998 com a participação de 147 agências, unidades de agências e departamentos britânicos, sendo utilizados dez critérios de avaliação, baseados nos princípios do *Service First* . Dos 1200 serviços avaliados, 508 mereceram a aprovação, o que representou um crescimento de 39% em relação a 1997 .

Em todo o mundo, os estudos disponíveis apontam a existência de contratos de desempenho entre governo e administradores públicos em cerca de 32 países, e de contratos de gestão entre governo e empresas privadas contratadas para administrar empresas estatais em 49 países (RAMOS, 1997:85-86), inclusive os EUA, onde a experiência de implementação das *Performance-Based Organizations* é o mais recente exemplo.

Embora o maior êxito tenha sido verificado em países do primeiro mundo, em vista de sua estabilidade política e econômica e maior grau de profissionalização da administração pública, também no terceiro mundo foram implementados contratos de gestão. A disseminação dos contratos deu-se, em certa medida, também por força do incentivo do Banco Mundial, que passou a apoiar a sua implementação, notadamente em países do terceiro mundo, inclusive condicionando a concessão de apoio financeiro à vigência de tais contratos (ANDRÉ, 1998:153)

No âmbito das empresas, os contratos de gestão têm contribuído, segundo John NELLIS, consultor do Banco Mundial (apud ANDRÉ, 1998:153), para introduzir maior clareza nas relações com o Estado e transparência na especificação de objetivos e metas de governo no seu campo de atuação. A autonomia concedida concentra-se na política de pessoal, mais do que na de preços e tarifas. Em países em desenvolvimento, além da maior clareza nas relações, do aperfeiçoamento de sistemas de informações gerenciais e de indicadores de desempenho físico e financeiro, e o aperfeiçoamento de sistemas de contabilidade e auditoria, o uso de contratos de gestão evidenciou a inadequação dos sistemas de planejamento e controle governamentais e a ausência de real vontade política no sentido da implementação de uma administração por objetivos. Assim, muitas vezes a existência do contrato - na verdade um quase-contrato - não foi suficiente para assegurar que os compromissos do Estado para com as empresas fossem honrados, demonstrando que a lógica fiscal superou a lógica gerencial, reduzindo a efetividade desse instrumento e

inviabilizando a real introdução de uma administração por objetivos (ABRUCIO, 1998:194).

#### 4.7 Contratos de Gestão na Reforma do Aparelho do Estado

Baseado na idéia de concessão de maior flexibilidade gerencial e executiva aos órgãos e entidades da administração pública, o contrato de gestão surge, na administração gerencial, como um instrumento fundamental para que a reautonomização da administração indireta se processe de maneira vinculada ao controle de resultados. Segundo RAMOS (1997:83), “*é a pedra angular do relacionamento entre o Núcleo Estratégico e os demais setores*”, explicitando um “*compromisso mútuo entre as partes envolvidas*”.

Na concepção do Plano Diretor, a concessão de graus de autonomia é vista como requisito para o atingimento de níveis satisfatórios de eficiência. A forma prioritária de subordinar a autonomização ao atingimento dos resultados esperados é a fixação de metas de desempenho através de contratos de gestão, ou compromissos de desempenho, firmados entre a o Poder Público e a instituição "autonomizada".

Considerada a experiência internacional, o contrato de gestão tem sido defendido e implementado tendo em vista a perspectiva de conceder, à administração indireta, instrumentos que garantam flexibilidade administrativa e condições de competitividade no mercado. Nesse contexto, tem-se colocado como alternativa capaz de mitigar a obrigação de sujeição dos entes administrativos aos requisitos constitucionais. Ao mesmo tempo, surge como instrumento para permitir que a supervisão ministerial a ser exercida pela Administração Direta se faça sem prejuízo da autonomia das entidades da administração indireta, à medida que o grau de autonomia seria assegurado em razão das metas e programas a serem cumpridos.

Com esse sentido o Decreto nº 137, de 1991, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais previu a assinatura de contratos individuais de gestão, com vistas ao aumento de eficiência e competitividade das estatais. Com base nesse Programa, foram firmados contratos de gestão entre a União e algumas empresas, cujo melhor exemplo é o contrato de gestão firmado em 1992 com a Companhia Vale do Rio Doce, por meio do Decreto, o qual tinha como objetivos “eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação administrativa e empresarial”, “atingir metas e resultados específicos”, “contribuir para o cumprimento das obrigações assumidas” de modo a preservar a credibilidade da empresa e “consolidar o perfil da CVRD como empresa diversificada e competitiva”.

Esse contrato, dentre outras cláusulas, contemplava a dispensa de autorização para que a Vale do Rio Doce promovesse atos de gestão administrativa e empresarial como os de seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento do seu pessoal, negociação de acordos coletivos de trabalho, contratação de obras e serviços de quaisquer natureza, contratação de operações de crédito, elaboração e revisão de seus orçamentos, e a fixação de preços de seus produtos e serviços.

Na esfera federal, além da CVRD, a Petrobrás firmou contrato de gestão com o governo federal. Ambas permaneceram regidas por contratos de gestão até 1996. Na esfera estadual, 25 empresas estatais do governo de São Paulo firmaram contratos de gestão, entre 1992 e 1995. Embora nesse último caso não tenha sido ampliada a autonomia das empresas, o apoio aos contratos baseou-se na melhoria das relações com os órgãos de fazenda e planejamento do governo estadual, além de ter contribuído para o aumento da compatibilização entre o planejamento empresarial e a programação e execução orçamentária, aumento do comprometimento gerencial interno com o planejamento e sua execução e indução de uma gestão mais participativa (ANDRÉ, 1998:153).

A partir de 1995, a ênfase no processo de privatização de empresas estatais reduziu o interesse das empresas pelos contratos de gestão, embora tenha sido reintroduzida a discussão por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Em vista dessa disposição do Governo FHC, o tema acabou por ser incorporado ao texto da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, que inseriu o novo § 8º do art. 37 da CF. Segundo esse dispositivo, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato de gestão, o qual terá por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade. Caberá, no entanto, à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes e sobre a remuneração do pessoal:

*"Art. 37....."*

*§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

*I - o prazo de duração do contrato;*

*II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*

*III - a remuneração do pessoal."*

O alcance dessa previsão, no entanto, ultrapassa os limites usuais do contrato de gestão, reconhecendo capacidade de firmá-los aos órgãos da própria administração direta, ou seja, por meio do contrato de gestão, flexibilizaria a gestão da

própria administração direta, que figura no pólo contratante ativo. Assim, unidades organizacionais integrantes da mesma estrutura - por exemplo, um ministério - poderão ter diferentes graus de autonomia e sujeição ao princípio da legalidade, além de gerar condições de desagregação de algo que é, por definição, um todo indivisível e voltado a um fim único, onde a relação de subordinação ao plano de governo, às diretrizes e comandos emanados da estrutura hierárquica, associados à capacidade de gestão, devem ser capazes de garantir a eficiência e eficácia da atuação governamental.

A legislação relativa às agências executivas e organizações sociais objetivou a previsão de que sua relação jurídica com o Estado seja expressamente vinculada à existência de contratos. Como resultado dessa nova ênfase, foram já firmados contratos de gestão com 3 instituições (as organizações ABTLUS e ACERT e a agência executiva INMETRO), enquanto outras acham-se em fase de negociação (INSS, IBGE, CNPQ e IBAMA, como agências executivas, e ENAP e INCA, como organizações sociais).

No caso das agências executivas preconizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o contrato de gestão surge como o meio por excelência para que a flexibilidade administrativa a ser concedida possa ser vinculada ao atingimento de resultados. Segundo NUNES (1997:9), *“além da gestão voltada para resultados, com foco no cidadão-usuário, da flexibilidade de gestão, o modelo gerencial adota (...) o contrato de gestão como instrumento essencial para implantação das agências”*. Nesse contrato, explicitam-se os objetivos, seu detalhamento em metas quantificadas e os correspondentes indicadores de desempenho. Por meio dos contratos dar-se-á a supervisão ministerial sobre as agências.

Segundo o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998, o contrato de gestão a ser firmado entre as agências executivas e o órgão supervisor deverá definir relações e compromissos entre os signatários, permitindo o acompanhamento e avaliação do desempenho institucional da entidade, essencial para a manutenção de sua qualificação. Sua duração mínima será de um ano, e conterà, dentre outros, a especificação dos objetivos e metas da entidade com os respectivos planos de ação anual, prazos e indicadores de desempenho, demonstrativo de compatibilidade dos planos de ação com o orçamento e com o cronograma de desembolso, por fonte, a responsabilidade dos signatários em relação ao atingimento dos objetivos e metas, inclusive no provimento de meios necessários para tanto, as medidas a serem adotadas pelos signatários e partes intervenientes com a finalidade de assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e administrativa e a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros imprescindíveis, os critérios, parâmetros, fórmulas e conseqüências a serem adotados na avaliação do cumprimento das metas e objetivos, as penalidades aplicáveis em caso de descumprimento, além das condições para sua revisão, renovação e rescisão, e a sua

vigência. Além disso, o contrato de gestão fixará objetivos e metas relativos à satisfação do cliente, à amplitude da cobertura e da qualidade dos serviços prestados, a adequação de processos de trabalho, a racionalização das despesas e a arrecadação de receitas próprias, quando for o caso. A execução será acompanhada mediante relatórios de desempenho com periodicidade semestral ou menor.

Ressalta NUNES (1997:18) que o contrato de gestão, em si, não assegurará o bom desempenho das agências, carecendo de mudanças que vão além do plano jurídico-institucional. Dentre os requisitos adicionais, considera necessário o efetivo compromisso por parte da direção e do corpo funcional da agência, o que demandaria um processo de preparação contemplando a sensibilização da direção e servidores para a mudança proposta, programas de treinamento e capacitação, a revisão de processos de trabalho e a revisão da estrutura organizacional. Seriam, portanto, etapas prévias, à assinatura do contrato, e condições essenciais para que as metas possam ser atingidas. É fácil prever que, partindo do nada, o contrato de gestão tende a ser uma mera formalidade, uma forma a mais de gerar comportamentos auto-referentes no seio da administração e de permitir a burla aos controles prévios sem a garantia de melhores resultados. Sem o efetivo fortalecimento das instituições, sem que o planejamento estratégico seja estruturado e implementado, não se obterá qualquer resultado duradouro que justifique a utilização dos contratos de gestão em substituição aos atuais mecanismos de supervisão ministerial ou de relação hierárquica. Mais uma vez retornamos ao pressuposto número um: a gestão, seja por meio de contratos ou sem eles, requer capacidade gerencial instalada, planejamento e participação.

Além das agências executivas, cuja qualificação é vinculada ao contrato de gestão, também as autarquias especiais denominadas “agências reguladoras” têm sua gestão orientada pelos princípios da administração gerencial, onde a autonomia autárquica é revigorada. Essas agências, no entanto, não passam por processo prévio de qualificação, mas têm reconhecida, na própria lei de criação, a necessidade do maior grau de autonomia, inclusive associado a contrato de gestão.

O melhor exemplo acha-se na Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que “institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências”. Prevê essa norma, expressamente, em seu artigo 7º, que a administração da ANEEL será objeto de contrato de gestão, negociado e celebrado entre a Diretoria e o Poder Executivo no prazo máximo de noventa dias após a nomeação do Diretor-Geral, devendo uma cópia do instrumento ser encaminhada para registro no Tribunal de Contas da União, para que sirva de peça de referência em auditoria operacional. Segundo a Lei, o contrato de gestão será o instrumento de controle da atuação administrativa da autarquia e da avaliação do seu desempenho e elemento integrante da prestação de contas do Ministério de Minas e Energia e da ANEEL ao Tribunal de Contas da União, sendo sua inexistência considerada falta de natureza formal

passível de acarretar a penalização da autarquia. Também prevê a Lei que o contrato de gestão estabelecerá, nos programas anuais de trabalho, indicadores que permitam quantificar, de forma objetiva, a avaliação do seu desempenho. Sendo o contrato um instrumento que vincula a diretoria da entidade, será o mesmo avaliado periodicamente e, se necessário, revisado por ocasião da renovação parcial da diretoria da autarquia, sem prejuízo da solidariedade entre seus membros. Prevê o art. 8º da Lei a hipótese de exoneração de dirigente da ANEEL, a qualquer momento, em caso de improbidade ou descumprimento injustificado do contrato de gestão, já que, quanto a quaisquer outros fatos, os diretores somente podem ser desligados nos primeiros quatro meses de seus mandatos.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVS, criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, será também regida por um contrato de gestão, negociado entre seu Diretor-Presidente e o Ministro de Estado da Saúde, ouvidos previamente os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda. Prevê o art. 20 da Lei que “o descumprimento injustificado do contrato de gestão implicará a exoneração do Diretor-Presidente”. A autonomia administrativa e financeira da autarquia especial, no entanto, está legalmente definida, especialmente no que se refere à contratação de pessoal temporário ou prestadores de serviços e gestão de suas receitas diretamente arrecadadas.

Em ambos os casos mostra-se de pouco proveito o contrato de gestão, dado que haveria muito pouco a conceder a tais entidades, que por lei já não lhes tenha sido assegurado, em termos de autonomia administrativa e financeira constitucionalmente permitida.

No âmbito das Organizações Sociais, o contrato de gestão está regulado nos artigos 5º a 9º da Lei nº 9.637/98, e é o meio por excelência para associar a “delegação” dos bens, recursos e serviços públicos à entidade privada, desde que se comprometa a atingir ou manter determinados níveis de prestação de serviços.

Define o artigo 5º tal instrumento como aquele firmado entre o Poder Público e entidade qualificada como organização social “com vistas a formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades” nas áreas específicas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Dessa definição já se depreende a essência da relação entre Poder Público e Organização Social, que é de caráter contratual e que exclui inteiramente a necessidade de permanência da entidade pública que é substituída na execução de atividades pela O.S. O Poder Público será representado, assim, no pólo contratante, pelo Ministério da área ou pela própria Presidência da República.

Embora o art. 6º preveja que o contrato de gestão será elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminando

as atribuições, responsabilidades e obrigações de ambos, é evidente que essa situação não se sustenta à medida que compete ao Poder Público assegurar os meios para o funcionamento da entidade contratada. Assim, já parte da posição de superioridade, cabendo-lhe ajustar as obrigações da O.S. aos propósitos e objetivos do Estado - sem o que não haveria sentido em manter financiamento público para a organização social. A aprovação do contrato dependerá, sucessivamente, do aval do conselho de administração da entidade e do Ministro de Estado ou autoridade supervisora da área correspondente à atividade fomentada.

Esse contrato caracteriza-se como um compromisso bilateral entre o Poder Público e a organização contratada, regulado pelo artigo 7º da Lei nº 9.637, e assegura à entidade que contrata com o Poder Público liberdade e meios para alcançar os resultados no horizonte de tempo definido.

Na elaboração do contrato de gestão, devem igualmente ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade. Mas, além disso, devem ser especificados o programa de trabalho proposto pela organização social, estipuladas as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previstos os critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade. Devem também ser estipulados limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções, regra que visa prevenir eventuais abusos ou generosidades na política remuneratória, uma vez que a O.S. não se submete ao princípio da legalidade na fixação de remunerações nem aos tetos e limites fixados para o pessoal da Administração direta, autárquica e fundacional e empresas mantidas com dotações orçamentárias.

Uma vez firmado, a execução do contrato de gestão será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada. Ao término de cada exercício, ou quando for determinado pelo interesse público, a O.S. deverá apresentar ao órgão supervisor relatório de execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

Além disso, os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação, a qual deverá encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida. Não existe, no entanto, previsão legal de que esses relatórios sejam submetidos aos órgãos de controle interno e externo - embora a CF, em seu art. 70, § 1º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, exija a prestação de contas inclusive de entidades privadas

que gerenciem a aplicação de recursos públicos. Mas o art. 9º da Lei nº 9.637/98 prevê que os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Ademais, prevê o art. 10 da Lei que, quando assim exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, havendo indícios fundados de malversação de bens ou recursos de origem pública, poderá haver uma espécie de “intervenção”, através de representação ao Ministério Público, por meio de pedido de decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro dos bens dos dirigentes da O.S., bem como de agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

A descentralização operada, seja funcional ou por colaboração, é ignorada, como se pudesse o Estado meramente delegar a ente privado, pela via de um contrato de gestão, a prestação direta de serviços públicos. Toshio MUKAI alerta sobre o verdadeiro objetivo desse expediente:

*“As organizações sociais são entes privados autorizados a ser criados pelo Estado (trata-se de ente privado gerido com recursos públicos e com membros de direção pertencentes ao setor público. Pode?)*

*Os contratos de gestão são pactos celebrados entre órgãos ou entidades da administração direta e indireta e o poder público, visando a um controle e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades (§ 8º do art. 37, com acréscimo).*

*Na realidade, por meio dos contratos de gestão se pretende contornar as licitações obrigatórias dos órgãos e/ou entidades públicas, o que essa disposição da Emenda [nova redação dada ao art. 22, XXVIII da CF pela Emenda Constitucional nº 19/98] não autoriza.”.*

Trata-se, sem dúvida, da constatação de que a gestão privada poderá converter-se em fonte de descaminhos e desvios dos recursos públicos, sem que, porém, sejam suficientes os mecanismos propostos no contrato de gestão para prevenir tais hipóteses, cabendo, então, reprimi-las após consumadas, pelo menos para que se evite apropriação ilícita do seu patrimônio.

Como se vê, as diferenças entre o contrato de gestão previsto para as agências executivas e organizações sociais estão muito mais na margem de liberdade para a assinatura do contrato e nos seus objetivos intrínsecos do que nos seus aspectos formais. A fixação das metas, evidentemente, decorre da condição de cada entidade contratada de atingi-las com os meios disponíveis no horizonte de tempo - mas desde logo se vem verificando, nos contratos já firmados, a preocupação com a fixação de metas de incremento de receitas próprias, que atendem à premissa maior da redução dos gastos públicos com as entidades.

Assim como ocorreu no âmbito da reforma britânica, especialmente por meio do *Citizen’s Charter Programme*, e cujos efeitos estão atualmente sendo objeto de medidas para sua correção, essa condicionante poderá acarretar redução do grau de equidade na prestação de serviços, submetendo os usuários a critérios de

capacidade econômica para terem acesso aos serviços - ou até mesmo inviabilizando o acesso aos mesmos em face de custos ou preços proibitivos pelos usuários de menor poder aquisitivo.

Mas, ainda que tais problemas sejam superados, resta ainda como essencial que os contratos de gestão sejam firmados com base em compromissos políticos efetivos por parte dos órgãos supervisores e da área econômica do governo, uma vez que somente com o aprofundamento desses compromissos será assegurada a observância de direitos e obrigações contratadas por ambas as partes contratantes (ANDRÉ, 1998:161). Além disso, a sua implementação deve ser acompanhada de mecanismos complementares que impeçam que tais contratos sejam firmados à revelia dos maiores interessados: os cidadãos, servindo apenas aos interesses dos dirigentes ávidos por maior “flexibilidade”.

Nessa direção, o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências, estabeleceu em seu artigo 6º que os programas, projetos e atividade a serem implementados no período 2000-2003 serão objeto de avaliação física e financeira, com a finalidade de aferir o seu resultado, tendo como referencia os “objetivos e as metas fixadas”, subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo, e “evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos”. No artigo 7º, o Decreto prevê que “para fins de gestão da qualidade”, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do “grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público”. Da seriedade e efetividade desses critérios dependerá o êxito desses contratos e instrumentos de gestão similares, introduzindo-se a variável “satisfação da sociedade”, de fato, como elemento de aferição da capacidade de gestão.

A simples existência deste instrumento, porém, não é meio capaz de converter-se na solução para todos os problemas, nem tampouco se pode permitir que, através dele, se abra a possibilidade de uma gestão descontrolada e temerária, auto-referenciada. Uma das mais freqüentes críticas à utilização dos contratos de gestão tem sido, justamente, a tendência a que as entidades contratantes subavaliem as suas potencialidades, de modo a tornarem as metas mais fáceis de serem atingidas. Por outro lado, verificam-se situações em que as entidades resistem ao contrato de gestão, ou firmam-no sem que haja um efetivo comprometimento com sua implementação, em vista das reduzidas vantagens que tais contratos podem oferecer, em termos de autonomia de gestão, no caso das agências executivas (ANDRÉ, 1999:48).

Outro aspecto a ser considerado é que os contratos de gestão não têm sido acompanhados da implementação efetiva de instrumentos de supervisão. Como esclarece ANDRÉ (1999:45), na implementação de contrato de gestão entre o

Ministério da Saúde e a Associação das Pioneiras Sociais, entidade privada que desde 1991 assumiu a prestação de serviços de assistência médica a cargo da Fundação das Pioneiras Sociais (entidade pública federal, extinta por Lei), e que serviu de modelo para a concepção das organizações sociais, verificou-se um hiato entre os objetivos, metas e a avaliação de desempenho; o Ministério da Saúde não exerce a função supervisora, e a Secretaria de Controle Interno desse Ministério declarou-se sem condições de avaliar os resultados do contrato. Há, portanto, uma clara vinculação entre o contrato de gestão e os sistemas de planejamento e de controle adotados e implementado pelas entidades contratadas e contratantes, sem o que pouco se poderá fazer para evitar tais distorções.

Problemática, também, é a hipótese de implementação de “bônus de desempenho” ou gratificações de produtividade, que demandam, via de regra, volumes de informação proibitivos, tendendo a se distanciar da razão de sua criação. Além disso, freqüentemente tais incentivos constituem apenas formas de salário indireto e discricionário, merecendo, por isso, críticas e resistências dos trabalhadores. No caso das organizações sociais, este instrumento pode também dar margem a discriminações, uma vez que estaria associado à natureza do vínculo funcional do servidor, que, como pressupõe o modelo, poderá ser cedido pelo ente estatal ou vinculado diretamente, mediante contrato de trabalho regido pela CLT, à entidade privada. Além disso, tais bônus dependem da realização de resultados superavatórios, de quase impossível atingimento - a menos que seja radicalmente implementada a busca de receitas próprias, superiores às transferências ou repasses previstos no contrato de gestão - ou, quando obtidos pela redução de despesas correntes, via de regra indisponíveis para tal finalidade, em face de contingências dos orçamentos públicos e da busca de superávits primários que, como demonstrado, não vem sendo canalizados para melhorias salariais ou investimentos, mas para o custeio de encargos financeiros.

Os problemas acima apontados, evidentemente, não se verificaram apenas na experiência brasileira, recente, em termos de contratos de gestão. No caso dos países em desenvolvimento, estudos apontam o fato de que a contratualização não redundou em melhoria do desempenho das empresas estatais, sendo freqüentes as manobras para fixação de metas subestimadas e a exploração do despreparo dos órgãos supervisores para acompanhar a execução dos contratos, observando-se também falhas nos sistemas de incentivos e punições. Por outro lado, as dificuldades para associar objetivos e metas datadas e quantificadas, a falta de diretrizes de governo, a desarticulação entre orçamento e execução financeira, a insuficiência de capacitação do pessoal para o planejamento e a gestão, a dificuldade de identificar a missão das instituições e seus “clientes” e a inexistência de sistemas de acompanhamento controle e avaliação são, dentre outros, apontados como obstáculos ao sucesso desses contratos.

Ainda assim, trata-se de instrumento útil à melhoria da qualidade da gestão, resultado que foi, ao cabo dos últimos 29 anos, na França, atingido por meio de uma maior responsabilização dos gerentes públicos e identificação com a missão, com os usuários e com os resultados. Como toda inovação, o contrato de gestão somente se tornará uma alternativa concreta para o aperfeiçoamento da gestão pública se conseguir superar a tendência ao formalismo reinante na Administração Pública brasileira.

#### 4.8 Efetividade, eficiência e controle social nos processos de “agencificação” e “publicização”

*Accountability* e controle social são elementos via de regra desconsiderados nos processos de reforma implementados no Brasil desde 1936, data da primeira reforma administrativa voltada à modernização do aparelho do Estado.

Ao longo de todo esse tempo, o padrão de expansão da Administração Pública brasileira, notadamente na esfera federal, inicialmente pela via da criação de novos ministérios, e a seguir por meio da criação de autarquias, depois fundações e finalmente empresas estatais, jamais considerou a necessidade da criação de instrumentos que viabilizassem a participação do cidadão na formulação, gestão e avaliação das políticas públicas

Mesmo após a Carta de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que previu no art. 14 o exercício da soberania popular mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular<sup>128</sup>, os avanços foram pouco significativos, explicitando-se um conflito aparente entre as necessidades da democracia participativa e os limites aceitos pela democracia representativa.

Embora o artigo 10 da CF tenha assegurado aos trabalhadores e empregadores a participação nos colegiados dos órgãos públicos onde seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, muito pouco foi feito para tornar efetivo o mandamento constitucional, sendo exceções avanços registrados, por exemplo, na gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador, por meio do Conselho Deliberativo do FAT. Já na aplicação do art. 194, parágrafo único, inciso VII da CF, que prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa da seguridade social, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados, embora tenha sido produzida

<sup>128</sup> Somente após 10 anos de vigência o dispositivo constitucional foi regulamentado, mediante a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

uma legislação específica para assegurar essa participação, o Poder Público resistiu a ela de todas as formas possíveis, justificando essa resistência na necessidade de controle dos gastos com a previdência e assistência social.

As concepções originais inspiradoras dos processos de agencificação e “publicização” têm, como pressuposto, um elevado grau de participação e controle social. A busca da maior eficiência somente se justifica se assegurada, paripasso, a preservação dos níveis de efetividade e equidade na implementação das políticas ou da prestação de serviços. No entanto, a abertura dada à participação social acha-se de plano limitada, na concepção do Governo FHC, pela sua falta de legitimidade, uma vez que

*“...numa democracia, em última análise, o poder legítimo é o poder legitimado pelo voto, pela cidadania. Assim, nem a burocracia em si mesma, nem os grupos da sociedade civil que não passaram pelo teste das urnas têm legitimidade para liderar a mudança. Eles têm, sim, o dever de preparar a discussão, de pressionar os governantes, mas a legitimidade da decisão tem que caber àqueles que são os detentores da vontade popular. Esta é a essência da democracia; esta é a essência do republicanismo.”*

Da mesma forma, a criação de agências executivas não têm demonstrado maior preocupação com este elemento, pelo menos no que se refere à possibilidade de conversão das autarquias federais em agências executivas. E o Programa Nacional de Publicização, ainda que preveja mecanismos de participação em instâncias colegiadas internas às organizações sociais, não oferece garantias de que essa participação seja capaz de tornar-se efetiva.

Na concepção do Plano Diretor, conforme detalhado por BRESSER PEREIRA (1997a:38), o mercado é o melhor dos mecanismos de controle; em segundo lugar, a democracia direta ou o controle social são os mecanismos mais democráticos e difusos para controlar as organizações públicas. Mesmo que discordemos da primeira parte da concepção, é sintomático que o discurso governista reconheça a importância do controle social.

Esta forma de controle requer que a sociedade se organize politicamente para controlar ou influenciar situações sobre as quais não tem poder formal, ou que se instituem mecanismos “de cima para baixo”, especialmente na forma de “conselhos diretores de instituições públicas não-estatais”. Na concepção do Plano Diretor, porém, no que tange às “atividades exclusivas de Estado” não haveria razão para o Estado abrir mão de seu poder, compartilhando com a sociedade o processo decisório.

Mesmo no caso das organizações sociais, onde a participação de representantes da sociedade civil nos seus conselhos de administração tem previsão legal, há severas críticas quanto à sinceridade e validade prática desses instrumentos de participação, em vista da possibilidade mais do que real de manipulação dessas composições em desfavor de sua representatividade e isenção.

Desses conselhos, como prevê o artigo 3º da Lei nº 9.637, de 1998, fazem parte “20 a 40% de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade”, “10 a 30% de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral”, e mais “até 10% de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto”.

A previsão legal da presença obrigatória de representantes do Poder Público em entidade privada configura, entretanto, interferência estatal em seu funcionamento, muito mais do que o controle social que expressamente objetiva contemplar. Observados os limites fixados no art. 3º da Lei nº 9.637/98, constata-se que a simples manipulação do Estatuto permitiria que entre 40 e 80% dos membros do Conselho sejam escolhidos por indicação do Poder Público, preservando os liames hierárquicos entre o Estado e a organização. E, de fato, isso já vem ocorrendo, quando se constata que, na organização social qualificada para assumir o patrimônio, o acervo, os bens e recursos orçamentários da Fundação Roquette Pinto - a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto -, nada menos do que 9 dos 14 integrantes do Conselho de Administração são ocupantes de cargos públicos na Administração Federal, ligados ao Poder Executivo da União por vínculos de confiança e comissionamento - agentes públicos, portanto.

Esta situação decorre do objetivo principal do Programa Nacional de Publicização e das “organizações sociais”, que é o de fraudar o regime jurídico ao qual se submete o Estado. A instituição assim constituída, mais do que socialmente controlada, precisará ser controlada por quem lhe provê os meios, já que se volta à satisfação de interesses da administração pública, materializados na maior “flexibilidade gerencial” obtida por esse meio, e que confere à entidade liberdade para contratação e demissão de servidores, contratação de bens e serviços, gerenciamento de recursos públicos, e estabelecimento de políticas voltadas à prestação de seus serviços.

Uma outra possibilidade no âmbito das organizações sociais é que a participação em seus conselhos crie espaços para a atuação de representantes não de interesses de usuários, mas de interesses específicos, já que, como conclui NASSUNO (1997), a “lógica da ação coletiva” não garante que os indivíduos ou entidades a que estejam vinculados estejam, efetivamente, interessados em participar da gestão das instituições, mas na apropriação de seus recursos ou na busca de vantagens associadas ao processo decisório da O. S. Por outro lado, os “custos de organização”, associados à dificuldade de assegurar-se representação efetiva – e conseqüentemente legitimidade – às entidades com assento nos conselhos, requerem a existência de incentivos, inexistentes a um primeiro exame, para que essa representação realmente ocorra. Assim, pelo lado oposto, o esvaziamento dessas instâncias decisórias é mais do que provável, deixando – mais uma vez – tais entidades exclusivamente sob o arbítrio governamental.

Inobstante, é preciso buscar o aperfeiçoamento destes mecanismos, sob pena de produzirem-se situações em que as instituições públicas ou semipúblicas, subitamente autonomizadas, tornem-se organizações auto-referentes, insubmissas ao controle político, por um lado, e imunes ao controle social, por outro. Esta disfunção produziria resultados desastrosos, convertendo-as em organismos impermeáveis e inacessíveis aos cidadãos, apesar do discurso proclamar o oposto. Neste caso, estas instituições facilmente poderiam amoldar-se aos interesses dos grupos de pressão mais poderosos, como de fato aconteceu ao longo de nossa história administrativa, consolidando-se a tendência a que sejam apropriadas por interesses políticos subalternos incompatíveis com a sua missão.

Um dos elementos indispensáveis para que se possa atingir este objetivo é desenvolver e ampliar os espaços de participação social na gestão pública. Neste sentido, a Emenda Constitucional nº 19/98 incorporou, a partir de propostas do Partido dos Trabalhadores e do Partido Democrático Trabalhista oferecidas à Comissão Especial que apreciou a matéria na Câmara dos Deputados, importantes orientações neste sentido, na forma do § 3º do art. 37:

*Art. 37. ....*

*§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:*

*I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

*II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;*

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública<sup>129</sup>.*

Cabe à lei, assim, assegurar a participação do usuário, especialmente mediante o acesso às informações e a avaliação periódica, externa, da qualidade dos serviços. Embora não tenha sido ao final acolhida a proposta de que fosse assegurada a "audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetem e sua atuação em colegiados, cujas decisões lhes digam respeito", contemplada pelo Relator no Substitutivo votado pela Câmara dos Deputados, é indispensável avançar na instituição desses mecanismos de participação social. Somente através desta participação se poderá evitar ou contornar efeitos perversos do processo de transferência para o setor privado de atividades a cargo do Estado, ou impedir que a

<sup>129</sup> Conforme registramos em SANTOS (1997b:257), a proposta de emenda constitucional previa, inclusive, a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetassem e sua atuação em colegiados cujas decisões lhes dissessem respeito (redação dada pela Comissão Especial ao § 1º do art. 37). Essa garantia, no entanto, foi suprimida em plenário, mediante destaque de votação em separado apresentado pelos Líderes dos principais partidos de sustentação ao governo FHC ( PMDB, PFL e PSDB).

implementação da administração gerencial produza uma administração pública descontrolada.

A Emenda Constitucional nº 19/98 agregou, ainda, previsão de que cabe ao Congresso nacional elaborar lei de defesa do usuário de serviços públicos. Em abril de 1998 foi constituído um grupo de trabalho formado por juristas e especialistas em Administração Pública para elaborar um anteprojeto de lei no prazo de cento e vinte dias. Vencido o prazo, o anteprojeto foi submetido a debate em audiência pública, mas não chegou a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Mas o Dep. Celso Russomano (PPB-SP) apresentou-o como proposição de sua autoria (PL nº 674/99), e desde abril de 1999 o projeto está apreciação pelas Comissões permanentes (Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias e Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público) da Câmara dos Deputados. Com sentido e conteúdo semelhante tramita no Senado Federal o PL nº 439/99, do Senador Lúcio Alcântara.

Dentre as medidas propostas, encontra-se a criação do Conselho Nacional de Serviço Público, órgão composto por vinte e cinco por cento de membros indicados pelo Poder Público, vinte e cinco por cento de membros indicados pelas pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos e por cinquenta por cento de membros indicados ou eleitos pelas entidades associativas de usuários de serviços públicos, legalmente constituídas há mais de dois anos. A ele competiria opinar sobre a política nacional de serviço público, especialmente no que se refere à defesa dos direitos e interesses do usuário; propor critérios para a delegação dos serviços; estabelecer as diretrizes de prestação, avaliação e aprimoramento dos serviços e indicar um Ouvidor para a defesa do usuário.

Segundo o projeto, os serviços públicos deverão ser prestados de forma adequada ao pleno atendimento do usuário, obedecendo aos princípios da generalidade, cortesia, transparência, regularidade, continuidade, segurança, atualidade e, quando cabível, modicidade das tarifas. Para isso, estabelece como "indispensável a participação do usuário no planejamento, execução e fiscalização dos serviços, cabendo às pessoas de direito público e as de direito privado assegurar os meios necessários ao seu exercício".

São, ainda, considerados meios necessários ao exercício da participação: o livre acesso às informações referentes ao planejamento, execução, fiscalização, avaliação, custo, segurança, duração, eficácia, normas legais, regulamentares e, quando cabíveis, contratuais que regulam a execução do serviço; o acesso direto e facilitado do usuário ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e àquele a que este estiver vinculado ou subordinado, ou ao Serviço de Atendimento do Usuário, à Comissão de Avaliação e ao Conselho Nacional de Serviço Público; e o registro gratuito e facilitado de sugestões e críticas sobre o serviço prestado e a forma de sua execução.

São definidos como direitos do usuário a adequada prestação dos serviços, a participação no planejamento, execução e avaliação dos serviços, o acesso a registros administrativos e informações sobre atos do governo, a obtenção e utilização do serviço com liberdade de escolha, o sigilo sobre informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados de prestadores dos serviços, o acesso e fruição do serviço sem discriminação, e o atendimento preferencial, no caso de usuário idoso, gestante ou portador de deficiência física.

O projeto prevê, também, a avaliação periódica dos serviços públicos, por meio de comissão de avaliação especialmente constituída, devendo ser avaliados o atendimento aos princípios e direitos nela estabelecidos, o cumprimento das metas eventualmente fixadas para a prestação do serviço; as reclamações, sugestões e representações relativas à prestação dos serviços; e a avaliação do Serviço de Atendimento ao Usuário.

Finalmente, propõe a criação da Ouvidoria de Defesa do Usuário de Serviço Público, órgão subordinado ao Conselho Nacional de Serviço Público, cujo titular, indicado pelo Conselho e nomeado pelo Presidente da República, após arguição e aprovação pelo Senado Federal, terá mandato de dois anos, cabendo-lhe atuar na defesa dos direitos e interesses individuais e coletivos do usuário dos serviços públicos contra atos e omissões ilegais ou manifestamente injustos praticados pelos prestadores de serviço, receber e apurar as reclamações ou denúncias relativas à prestação dos serviços, recomendando aos órgãos competentes, quando cabível, a instauração de sindicâncias, inquéritos administrativos ou auditorias, recomendar a correção de atos e procedimentos que desrespeitem aos direitos do usuário, sugerir aos prestadores medidas de aprimoramento e adequação dos serviços, e difundir amplamente os direitos do usuário.

As medidas sugeridas no projeto, se vierem a ser implementadas, serão, certamente, um importante instrumento para o aperfeiçoamento do exercício da participação social, embora não sejam, certamente, suficientes para assegurar a necessária amplitude que o problema requer. Ainda assim, mostram que existem caminhos que podem ser trilhados para que, no curto prazo, sejam obtidos avanços significativos, viabilizando o desenvolvimento de uma democracia mais participativa e menos formal, pelo menos na esfera federal.

Embora o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado tenha sido extinto (o que poderá dar um novo viés ao processo de “reforma”, talvez tornando até menos criteriosa a implementação de medidas de ajuste), a discussão sobre o projeto não tenha sido concluída no âmbito do Poder Executivo, e tampouco tenha sido por ele encaminhado ao Congresso Nacional, o tema permanece figurando no discurso governamental.

Mas a assunção da implantação da “reforma” pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, agora mediante a atuação da Secretaria de

Gestão, parecer estar associada a uma mudança nesse discurso: não mais se fala em “Plano Diretor” ou “Reforma do Aparelho do Estado”, mas em “Agenda de Gestão de Estado” e “Novo Modelo de Gestão do Estado”, estando esse subordinado àquela<sup>130</sup>.

Segundo o novo discurso, o grande desafio da Agenda de Gestão de Estado é “transformar da atual cultura burocrática em uma administração orientada para os resultados esperados pela população”, por meio de uma “nova divisão de trabalho entre poder público e sociedade”, onde o setor público terá “responsabilidades ainda maiores no campo social e nas parcerias com o setor produtivo que o sustenta”.

Reciclando as concepções já adotadas pelo Plano Diretor, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assume a variável participação social, mas enfatiza a busca da eficiência econômica do Estado, que deverá observar princípios já identificados no âmbito da análise da administração gerencial: a) Prioridade para o cidadão, que significa “orientar toda a gestão para o atendimento ao cliente-cidadão”; b) Desburocratização, que implica em “eliminar procedimentos para diminuir a distância entre o início de qualquer atividade e os resultados que ela deve produzir”; e c) Descentralização entre os diferentes níveis hierárquicos de uma mesma instância de governo; de uma esfera de governo para outra; e do setor público para as organizações da sociedade.

Surge, porém, com maior ênfase a preocupação com a formação de parcerias com o setor privado e as organizações sociais para ampliar a participação e os recursos como meios para atingir resultados. Agrega-se a noção de “transparência”, ou seja, produzir, organizar, sistematizar e divulgar, de modo rotineiro, os atos, o uso de recursos e os resultados das ações do governo, e a responsabilização, por meio da criação de mecanismos de avaliação e responsabilização por resultados de acordo com os padrões de produtividade e qualidade. Surge também, como princípio, o profissionalismo, que implica em adequar o perfil do quadro de servidores, mediante treinamento orientado para atingir metas de produtividade e qualidade no desenvolvimento dos programas, e a motivação, para que sejam sensibilizados e mobilizados os servidores públicos para que se tornem agentes ativos da transformação da gestão do Estado.

Ao mesmo tempo, insere-se a competição, através de mecanismos que permitam o uso de critérios de mercado e do conceito de cliente-fornecedor interno, na gestão dos programas, como forma de melhorar a qualidade do gasto e orientar a contratação de serviços externos, e o uso das tecnologias da informação para o atendimento ao público, a fim de melhorar o desempenho gerencial dos programas e

<sup>130</sup> Segundo Gilberto GUERZONI, em entrevista do Jornal do Auditor Fiscal em novembro de 1999, a saída do Ministro Bresser e sua equipe da área de administração transformou em letra morta o Plano Diretor, que era o projeto estratégico do governo para o setor. Para GUERZONI, não existe mais política para a área de administração pública na União, mas sim um conjunto de iniciativas confusas e erráticas visando à redução de despesas a qualquer custo.

reduzir custos e tempo dos procedimentos. Simultaneamente, enfatiza-se o atendimento integrado ao cidadão, para disponibilizar os serviços de atendimento ao público de natureza administrativa e disseminar, em parceria com os demais Ministérios e destes com as administrações estaduais, a implantação de sistemas de atendimento integrado ao cidadão.

Finalmente, insere-se na retórica reformista a contabilidade gerencial, de modo a permitir a redução de custos e desperdícios, inclusive como um dos critérios de avaliação de desempenho, e a capacitação gerencial, mediante o estímulo ao aperfeiçoamento contínuo dos responsáveis pela realização das ações do governo.

Entre a retórica e a prática, porém, a distância é muito longa.

Se é fato, como afirma BRESSER PEREIRA, que a reforma do Estado dos anos 90 “é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada”, exigindo a participação ativa dos cidadãos, é imprescindível que sejam criados e institucionalizados mecanismos que permitam essa participação (1997a:53). Para tanto, devem ser criados canais para a participação da sociedade na gestão pública viabilizando o controle social do Estado, através da participação de usuários, funcionários e da cidadania em geral na gestão das políticas e serviços públicos, viabilizando a negociação transparente, pública, das prioridades e ações centrais de governo. Como afirma Tarso GENRO (1996:5-9), deve-se procurar extinguir a separação burocrática que existe entre Estado e Sociedade, o que só pode realizar-se por mecanismos que emergem da sociedade civil, capazes de alimentar cada vez mais sua autonomia, através de formas diretas de controle, combinadas com o Estado de Direito:

*“A reforma do Estado só é viável e verdadeiramente moderna se for uma reforma na relação Estado-sociedade, ou seja, se for uma reforma do Estado também concebida com uma reforma social.”*

Essa reforma deve incidir sobre a forma de gestão do Estado, o que acaba por exigir a superação do sistema representativo, que se mostra crescentemente insuficiente para realizar o caráter funcional do Estado e sua legitimação (SOARES, 1996), de modo a resgatar a sede primeira do próprio poder estatal, que é a cidadania, superando-se os limites formais da democracia representativa. Além disso, conforme afirma KLIKSBER (1998),

*“em matéria del buen funcionamiento del programa, y de la prevencion de la corrupción, ele aporte de la participações comunitária organizada puede ser insubstituible. El control social obligará a a transparencia permanente, significará un seguro contra desvíos, permitirá tener idea a tiempo de desarrollos indeseables a efectos de actuar sobre los mismos.”*

*Finalmente, los jueces mas indicados para evaluar los efectos reales de los programas sociales son sus destinatarios. Las metodoloías modernas de evaluación participativa, y de investigación acción permiten que la comunicad de modo orgánico indique resultados efectivamente obtenidos, definci-encias, efectos inesperados favorables y desfavorables, y elementos claves para diseños futuros.”*

Evidentemente, há custos intrínsecos a essa mudança, dentre os quais o surgimento de conflitos de interesse, a geração de expectativas, a influência de grupos de pressão organizados, e a própria dificuldade de identificar-se os representantes *legítimos* da comunidade no processo. Como salientam TENÓRIO & ROZENBURG (1997:102), é necessário separar o joio do trigo, distinguir a legítima participação da mera manipulação, formas válidas de cooperação entre Estado-sociedade da simples cooptação ou da pseudoparticipação. Além disso, como alerta DOWBOR (1998),

*“Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao “espaço local”, na linha poética de um “small is beautiful” generalizado. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses, e comunidades organizadas para gerir o nosso dia a dia. Este “tripé” de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como “democracia participativa”, é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.”*

As conclusões da Conferência de Toluca, promovida pela Organização das Nações Unidas, indicam a necessidade de democratização e descentralização da ação estatal, a transparência da Administração Pública e a criação de novas formas de associação setor público-sociedade e, nesse sentido, a utilização de concertos onde o cidadão participe da gestão estatal por meio de órgãos colegiados com poder normativo, consultivo, deliberativo ou fiscalizatório pode se constituir em meio para que o processo decisório, vinculando a ação da Administração Pública, contribua para recuperar a legitimidade e a credibilidade do Estado frente ao cidadão. Como acrescenta DOWBOR (1998), o processo se associa à utilização de mecanismos de cooperação/descentralização, à medida que

*“Trata-se evidentemente de repassar muito mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada município. O novo estilo passa portanto pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores chave do município: empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação e outros. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar....”*

Essa participação envolve, porém, a compreensão e domínio, por parte dos participantes, do processo em que estão inseridos, para que não ocorram relações de dominação ou predomínio de um grupo sobre os demais, ou para que a falta de senso crítico transforme a participação em simples “adestramento” ou permita que a mobilização seja manobrada e desviada na direção de interesses egoístas (TENÓRIO & ROZENBURG, 1997:103). Isso requer, é certo, acesso pleno à informação e investimentos continuados em educação e formação dos atores sociais, como insumos indispensáveis à valorização dos espaços decisórios conquistados e abertos à participação da cidadania.

Nesse novo laboratório poderá afinal, ser gerada uma proposta que concilie o discurso à prática do ajuste fiscal, mas as premissas supracitadas já permitem antever resultados pouco favoráveis a uma efetiva participação da sociedade civil no

processo decisório, exceto por meio de representações dóceis, facilmente cooptáveis ou cujos interesses econômicos imediatos imponham a sua presença, legitimando as medidas necessárias ao atingimento do resultado final que é reduzir os gastos públicos e o tamanho do Estado.

Por mais pessimista que isso pareça, trata-se tão somente da constatação de que há um longo caminho pela frente, principalmente para que se supere o formalismo e se confira à sociedade meios efetivos de participação. As experiências já implementadas em algumas cidades e Estados brasileiros, como a do Orçamento Participativo em Porto Alegre<sup>131</sup>, Belém e outras, e no Rio Grande do Sul, em 1999, além do programa Porto Alegre Mais, iniciado em 1993<sup>132</sup>, mostram que é possível avançar nessa direção, sem que seja preciso privatizar o aparelho estatal ou abrir mão do papel do Estado na provisão de bens e serviços de interesse da sociedade.

#### 4.9 A concentração e a descentralização de atividades no âmbito da RAP

A descentralização das atividades a cargo do poder público vem-se colocando, cada vez, mais, como opção política necessária para que se possa atingir os resultados desejados em termos qualitativos e quantitativos. No entanto, é preciso conceituar adequadamente o que se deve entender por “descentralização”.

Descentralização é, por definição, o oposto de centralização. Em regra, o Estado atua diretamente, de maneira centralizada, por meio dos seus órgãos, isto é, das unidades que são simples repartições interiores de sua pessoa, que, por isto, dele não se distinguem. No âmbito de um aparelho de Estado centralizado, as unidades administrativas são meras distribuições internas de competências decisórias, ou seja, desconcentrações administrativas. Essa desconcentração se dá em razão da matéria (quando se criam órgãos especializados no seio do Estado), em razão do nível de responsabilidade ou hierarquia, ou pelo critério geográfico (mediante a criação de delegacias estaduais ou regionais, por exemplo). A distribuição de competências não prejudica a unidade do Estado, pois permanecem os órgãos ligados pela hierarquia.

Já na descentralização administrativa, o Estado atua indiretamente, através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda que parcelas personalizadas a totalidade do aparelho administrativo estatal. Essa descentralização se dá na forma da chamada administração indireta, ou seja, descentralizada. Neste

<sup>131</sup> Sobre esta experiência, ver VIEIRA JUNIOR (1997), GENRO, Tarso e SOUZA (1998) e KLIKSBURG (1998).

<sup>132</sup> Esse programa, iniciado no Governo Tarso Genro, diferencia-se por envolver a participação popular no planejamento estratégico do município, em quatro eixos temáticos básico (reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transportes, desenvolvimento econômico e financiamento da cidade). Sobre essa experiência, ver MOURA (1997).

caso, entre as pessoas criadas e entre a Administração Central não há hierarquia, mas poder de controle por parte do Estado que transfere seja a titularidade e a execução da sua competência, seja somente a execução.

Embora, sob o ponto de vista da doutrina, encerrem-se apenas nesses casos as situações classificáveis como de descentralização, o Decreto-Lei nº 200/67 prevê, em seu art. 10, as seguintes hipóteses adicionais:

“Art. 10. ....

§ 1º. A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente os níveis de direção do de execução;

b) da Administração para as unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.”

Trata-se, sem dúvida, de imprecisão conceitual no plano legal, já que, em nenhum dos casos se está tratando de descentralização, mas de desconcentração (no caso da alínea “a”), de mera cooperação (no caso da alínea “b”) e de execução indireta (no caso da alínea “c”), quando operada por meio de contrato). Assim, quando se fala de descentralização, na verdade se está operando com conceitos equívocos, que não permitem a exata compreensão de suas implicações.

A cooperação entre os entes federados, portanto, é situação que vem sendo tratada, pelo Decreto-Lei nº 200/67, como hipótese de descentralização. Essa possibilidade tem sido considerada na legislação recente, dado o diagnóstico da incapacidade de manter-se o governo federal como titular exclusivo de competências para as quais não dispõe de meios suficientes. Mais do que isso, a descentralização para as esferas subnacionais de funções de governo tem sido apontada como uma das grandes tendências no mundo moderno, capaz de contribuir para a melhoria da atuação do Estado. Segundo Manuel CASTELLS, professor da Universidade da Califórnia (1998:11),

*“Una de las muchas paradojas que nos depara nuestro interesante tiempo histórico es el relanzamiento de lo local en la era de lo global (Borja y Castells, 1997). En efecto, los gobiernos locales y regionales tienen aun menos recursos que los globales para controlar los flujos globales. Pero como los gobiernos nacionales, por separado, tampoco pueden controlar gran cosa, la diferencia es sobre todo de grado en términos de capacidad de intervención, mas que de control. Y como las intervenciones mas eficaces son las que se producen en red, de forma coordinada, distintos niveles de estado se convierten simplemente en distintos tipos de nodos en dicha red. La capacidad de acción esta instalada en la red mas que en un nodo, sea de la dimensión que sea.*

*Por otro lado, los gobiernos locales (o municipales) y regionales (autonomías en España, estados en Brasil), presentan un mayor potencial de flexibilidad para adaptarse a negociar con los flujos globales. Y, sobre todo, tienen una relación mucho más fluida con sus ciudadanos. Pueden expresar mejor las identidades culturales de un territorio, establecer más fácilmente mecanismos de participación e información, y generar movilizaciones simbólicas comunitarias. Por otro lado, ante la complejidad creciente del sistema operativo global, los ciudadanos y los grupos necesitan criterios más verificables de como son representados sus valores y defendidos sus intereses. Su capacidad de control político cotidiano, más allá de las elecciones cada cuatro años, se organiza más fácilmente en el ámbito local y, en menor medida, en el ámbito intermedio de las instituciones regionales. Así pues, se observa, en el mundo entero, un movimiento de descentralización de las instituciones del estado, en parte respondiendo a reivindicaciones locales y regionales, a expresiones colectivas identitarias, pero en parte también por un esfuerzo consciente del estado nación de encontrar fórmulas alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad que emana de la desconfianza de los ciudadanos."*

Atuando como “nós” de uma rede, portanto, os distintos níveis de governo são capazes de sustentar-se mutuamente, em prol do incremento de sua capacidade de ação. A descentralização, assim, somente poderá ser efetiva se realizada com a perspectiva da colaboração e da complementação recíproca das competências estatais.

As medidas que vêm sendo implementadas, embora orientadas pelo princípio da participação social no processo, e da transferência do poder decisório para o nível local, revelam-se, porém, conduzentes a um esvaziamento dos aparatos governamentais na esfera federal. Nesse sentido, evidencia-se que, inexistindo disposição do governo federal de cumprir a sua missão, exime-se dela mediante a transferência para Estados e Municípios, ainda que esta transferência seja parcial e esteja, num primeiro momento, condicionada à satisfação de certos requisitos, sendo o principal deles que as unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas para assumi-la.

Ressalte-se o fato de ser esta, hoje, uma tendência, em vista, inclusive da redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 ao art. 241 da Constituição Federal, recuperando a previsão da Carta de 1946:

*“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”*

Esta autorização constitucional viabilizaria, assim, a total ou parcial transferência de encargos, assim como do pessoal e dos bens necessários à continuidade dos serviços transferidos, da esfera da União para os Estados e Municípios.

Assim, não se pode ver com tranqüilidade o processo de descentralização ora concebido, à medida que se trata, antes de mais nada, de uma tentativa de exoneração da União, que não tem contrapartida efetiva na garantia de maior agilidade ou garantia de êxito na implementação das políticas públicas. Pelo contrário, poderá resultar num grau de fragmentação do processo, gerando um déficit

de coordenação insuperável. Recorde-se, ainda, a lição de CASTELLS (1998:11) acerca dos riscos de uma descentralização mal planejada, uma vez que

*“Obviamente, la experiencia desmiente una visión romántica de lo local como ámbito de democracia y participación. Gobiernos locales y estatales, en todo el mundo, son frecuentemente los niveles más corruptos de la administración, entre otras razones porque las redes personales se mantienen con más fuerza que en el nivel federal y porque asumen las competencias del urbanismo y la gestión del suelo, que son los sectores de actividad más proclives a la corrupción de la administración por los intereses privados. Sin embargo, a evidencia empírica comparada (Borja y Castells, 1997) parece mostrar que la proximidad entre gobierno y ciudadanos en el ámbito local permite un control social más transparente y refuerza las oportunidades de participación política y, en último término, de re-legitimación del estado.”*

*Ahora bien, las estrategias del estado nación para aumentar su operatividad (mediante la cooperación internacional) y recobrar su legitimidad (mediante la descentralización local y autonómica) profundizan su crisis, al hacerle perder poder, competencias y autonomía en beneficio de los niveles supranacional y subnacional.”*

*De ahí la importancia de acompañar el proceso de redistribución de competencias y recursos de coordinación entre los distintos niveles institucionales en que se desarrolla la acción de los agentes políticos. La fórmula político-institucional que parece más efectiva para asegurar dicha coordinación es lo que denomino el estado red.”*

Posto isso, é necessário conceber o processo de descentralização como um sistema antes de parceria, em que as competências sejam exercidas concorrentemente – e não exclusivamente – pelos entes federados, ressalvadas as que a Constituição Federal reserva à União. Nesse sentido, impõe-se implementar uma descentralização, ou “cooperação”, que atenda o princípio apontado por DOWBOR (1998), segundo o qual

*“...salvo necesidades claramente definidas de que las decisiones pertenezcan a escalones superiores en la pirámide de la administración, estas deben ser tomadas en el nivel más próximo posible a la población interesada. E nos referimos aquí a capacidad real de decisión, con descentralización de encargos, atribución de recursos e flexibilidad de aplicación. Este principio de “proximidad” vale tanto para la administración pública como para autarquías e varias áreas del sector privado. E não se trata de dotar as administrações centrais de “dedos mais longos” com a criação de representações locais, mas de deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades.”*

Vale aqui agregar a opinião de FERRAREZI (1999), segundo a qual a descentralização de programas e políticas sociais para os níveis subnacionais é uma decorrência da inadequação do modelo de gestão centralizado (setorializado, com programas padronizados, com ênfase em procedimentos burocráticos). Segundo a Autora, a descentralização possibilitaria maiores chances de haver participação social, inovação e maior adequação às realidades locais. Ao mesmo tempo, programas cujas atividades sejam descentralizadas implicam fortalecimento da função de coordenação dos governos. Contudo, afirma que

*“o pacto federativo no Brasil ainda está para resolver a definição dos papéis a serem desempenhados. Ao nível estadual e federal devem corresponder as tarefas de coordenação, formulação, avaliação, definição de critérios e normas, capacitação e distribuição equânime de recursos. A par da complexidade da federação brasileira - exemplificada pelos seus mais de cinco mil municípios, caracterizados pela diferenciação quanto a capacidade administrativa e financeira - o governo central permaneceria com a função de orientar recursos e fornecer diretrizes para o desenvolvimento apontando as prioridades sociais estratégicas (Draibe, 1996).”*

A descentralização, assim, não é algo que se possa fazer “por decreto”, ou que dependa unicamente de uma diretriz constitucional, como a contida no novo art 241 da CF, mas depende de um amplo concerto de vontades e da construção de uma rede de responsabilidades que assegure, ao final, que, na hipótese de sua inefetividade, não restará o cidadão desprotegido. A complementaridade da atuação de cada esfera de governo, em relação às demais, deve ser sempre posta em primeiro plano, sob pena de, mais uma vez, conduzir o processo à materialização do Estado mínimo ou do Estado nulo, situação em que o cidadão, ao fim e ao cabo, não tem a quem recorrer em busca de seus direitos.

## 5. A “Reforma Administrativa” aprovada e suas implicações

Em face de suas múltiplas interfaces com o processo de Reforma do Aparelho do Estado, merece abordagem especial a Emenda Constitucional nº 19/95, oriunda da PEC nº 173/95, enviada ao Congresso em agosto de 1995 e promulgada em junho de 1998, após 34 meses de tramitação entre a Câmara e o Senado.

Introduzindo mais de 100 modificações em dispositivos constitucionais relacionados ao regime e princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, destaca-se, dentre as iniciativas do Governo FHC, não apenas pela sua centralidade no debate, mas pela forma como, ao final, acabou por ser aprovada. Além da utilização ostensiva, como foi amplamente noticiado pela imprensa, de expedientes ilícitos e escusos, que vão desde o aliciamento dos parlamentares contrários até a própria fraude no resultado final da votação, promovida com o auxílio do “rolo compressor” no Congresso, o Governo FHC valeu-se de alianças com governadores estaduais, envolvendo interesses na renegociação das dívidas dos Estados com a União que permitiram obter os apoios necessários ao atingimento da maioria exigida pela Constituição Federal para a aprovação de emendas constitucionais.

A abrangência do texto aprovado dá a dimensão do processo que envolveu a tramitação da Emenda Constitucional nº 19/98. Limitada, inicialmente, nos termos da proposta do Poder Executivo, a modificar o Capítulo da Administração Pública, acrescentar normas às Disposições Constitucionais Transitórias e a estabelecer normas de transição, veio a sofrer acréscimos significativos no curso de sua discussão e votação na Câmara dos Deputados, embora tenha sido preservado o conteúdo básico da proposta de emenda encaminhada à Câmara em agosto de 1995.

O conteúdo da “reforma”, ao final, embora ainda careça de interpretações que possam fazer-lhe uma leitura completa, implica em radical mudança no paradigma constitucional da Administração Pública brasileira. Sem dúvida, os seus efeitos perversos serão sentidos por muitos anos, uma vez que joga por terra princípios e regras construídos, na Carta de 1988, com o propósito de moralizar e profissionalizar a função pública e a administração estatal em nosso país.

Na ótica governista, no entanto, a Emenda é apontada como indispensável para a reforma do Estado no Brasil e capaz de, simultânea e milagrosamente, permitir a

redução dos gastos públicos com a máquina administrativa, aumentar a eficiência do serviço público e motivar o servidor público.

Apesar disso, a cada dia se fortalece a convicção - não apenas entre os servidores, mas também entre diversos especialistas em administração pública que têm discorrido sobre o tema - de que a Emenda Constitucional nº 19/98 encerra um conjunto de mudanças que tende a desmoronar, com um castelo de cartas, o regime jurídico administrativo erigido pela Carta de 1988, comprometendo, em consequência, a efetividade do Estado de Direito e abrindo espaço à “criatividade” dos administradores públicos, com seus notórios e recorrentes efeitos desestruturadores.

### 5.1 Efeitos da Emenda Constitucional nº 19/98

Os efeitos da “Reforma Administrativa” materializada na Emenda Constitucional nº 20/98 são de múltiplas ordens, envolvendo tanto a esfera da Administração Federal quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Além disso, abrangem todos os Poderes, e essa abrangência tem gerado, desde a sua tramitação, alguns questionamentos sob o ponto de vista de sua constitucionalidade, uma vez que estaria, em certa medida, ferindo as cláusulas pétreas da harmonia e independência entre os Poderes e o sistema federativo, ao interferir na capacidade de autogoverno dos entes federativos.

Do conjunto de modificações introduzidas no ordenamento constitucional brasileiro pela Emenda Constitucional nº 19/98, destacam-se algumas que, auto-aplicáveis ou cuja aplicabilidade depende de normas de fácil aprovação, produzirão desde já consequências de enorme gravidade para a organização da administração pública brasileira. Dentre as principais alterações, podemos salientar:

a) o **fim do regime jurídico único** - Mudança que afeta, essencialmente, a administração direta, autárquica e fundacional. Com a supressão da exigência de regime jurídico único, os entes federativos e suas entidades poderão contratar servidores regidos pela CLT em todas as áreas. Sem limites constitucionais expressos, cada ente político definirá, em cada caso, o regime aplicável aos seus servidores. Segundo a lógica da administração gerencial, o regime contratual tende a se tornar, por exclusão, o regime predominante, em função de suas aparentes “vantagens”, já que nesse regime o servidor não tem direito nem à estabilidade nem à aposentadoria integral. Desde que haja motivação baseada no “interesse público”, poderá ser demitido livremente pelo governo, com qualquer trabalhador do setor privado, bastando ao governo alegar excesso de gastos, conveniência da administração ou qualquer outro motivo “técnico”.

b) **fim da isonomia salarial** - Foram retiradas do texto constitucional todas as disposições relativas à isonomia de vencimentos no serviço público, a pretexto de acabar-se com vinculações e efeitos cascata nas remunerações do funcionalismo. Na verdade, o resultado disso é que poderão ser criadas gratificações e tabelas de vencimentos diferentes para cargos iguais, dentro dos ministérios, secretarias, autarquias e fundações. Privilégios serão criados, e os prejudicados não estarão protegidos pelo princípio da isonomia remuneratória, antes assegurado pelo art. 39, § 1º da CF. Para amenizar o impacto dessa mudança, a Emenda prevê a instituição de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal, o qual, em tese, ao formular suas propostas, deverá considerar critérios tais como a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos.

c) **Estabilidade** - Embora a proposta inicial fosse de ampliar para 5 anos o prazo para o servidor efetivo adquirir a estabilidade, esse prazo foi elevado de 2 para 3 anos. Os servidores estáveis, ocupantes de cargo efetivo, poderão ser demitidos por insuficiência de desempenho, mediante procedimento de avaliação periódica com direito a ampla defesa, regulado em lei complementar, e por falta grave, mediante processo administrativo com direito a ampla defesa. Poderão ser demitidos também quando a União, o Estado ou Município estiverem gastando com pessoal mais do que o percentual da receita líquida fixado em lei complementar, desde que antes seja reduzida a despesa com cargos comissionados em pelo menos 20% e sejam demitidos os não-estáveis (contratados sem concurso entre 1983 e 1988). Os servidores que desenvolvam atividades consideradas exclusivas de Estado somente poderão ser demitidos por insuficiência de desempenho ou excesso de gastos após definidos “critérios e garantias especiais para a perda do cargo”, assegurado, na demissão por insuficiência de desempenho, processo administrativo com direito ao contraditório e à ampla defesa.

d) **Concurso público** – A nova redação dada ao art. 37, II permite que os concursos públicos sejam diferenciados em razão da natureza dos cargos, de modo que em cada caso sejam fixados requisitos específicos para a contratação. Caso essa mudança seja regulamentada no sentido de simplificar excessivamente os concursos públicos, satisfazendo a apontada necessidade de “flexibilização” dos rigores dessa forma pública de seleção, poderão surgir situações de favorecimentos e prejuízos a candidatos, de difícil reversão.

e) **Licitações** - o Governo FHC queria acabar com o princípio da igualdade entre os licitantes, de modo a permitir que as empresas estatais pudessem regular suas licitações por normas específicas não sujeitas a esse princípio. Na votação final, essa regra foi retirada. Mesmo assim, as empresas estatais exploradoras de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços terão leis próprias de licitação, e seguirão obrigatoriamente apenas as normas gerais

editadas em lei federal e o que dispuser o estatuto das empresas estatais previsto no art. 173, § 1º da CF.

f) **Contrato de Gestão** - Foi aprovada a inclusão de dispositivo que permite aos órgãos e entidades da administração firmar contratos de gestão com os ministérios e, com isso, ganhar mais "flexibilidade" para administrar o seu orçamento e sua folha de pagamentos (art. 37, § 8º da CF). Com isso, quem firmar contrato de gestão poderá ganhar liberdade, inclusive, para fixar os salários dos seus empregados ou servidores, desde que sejam cumpridas as "metas" estabelecidas no contrato. A generalização - ou banalização - da figura do contrato de gestão, como meio de mitigar a sujeição da administração aos princípios que a regem, rompendo o princípio da hierarquia e implementado uma cultura gerencial privada na Administração Pública, poderá implicar numa ampla fragmentação das políticas públicas vinculadas a cada contrato. Além disso, não há meio seguro de impedir que, nesse processo, se criem situações de privilégio e descontrole na administração pública, especialmente em face da inexistência de mecanismos efetivos de controle social, cuja instituição é imperativo para evitar essa disfunção.

g) **Teto de remuneração** - Passa a haver um teto único para todo o país, incluindo todas as remunerações, inclusive em casos de acumulação de cargos, e vantagens de qualquer natureza, exceto as eventuais (férias, 13º). Esse teto será fixado em lei de iniciativa conjunta dos 3 Poderes, e será baseado na remuneração dos Ministros do STF, e não atinge as empresas estatais que não recebam recursos do Tesouro para despesas de custeio ou de pessoal. O governo queria também que por lei fossem fixados "subtetos", mas a Câmara dos Deputados rejeitou a proposta. Assim, os governos estaduais e prefeituras não poderão fixar subtetos, mas apenas a relação entre a maior e a menor remuneração paga aos seus servidores, ou seja, princípios de remuneração que não poderão ferir direitos ou reduzir as remunerações dos seus funcionários. Só o teto de remuneração, que é absoluto, tem esse poder. Em outubro de 1999, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 137/99, propondo nova alteração ao art. 37, XI, para permitir a fixação de subtetos nos Estados, DF e Municípios.

h) **Aumentos para Ministros, Parlamentares, Governadores, Prefeitos e para o Presidente da República** - A emenda desvincula os reajustes dos servidores dos reajustes dos membros de poder. Os dirigentes e parlamentares poderão, a qualquer momento, ter seus salários alterados, sem que os aumentos sejam estendidos aos servidores.

i) **Ampliação do princípio da reserva legal**, submetendo a fixação e aumentos da remuneração e subsídios do servidores públicos e agentes políticos à aprovação de lei específica (art. 37, X). Assim, independentemente do regime jurídico (celetista ou estatutário) o servidor público da administração direta, autárquica e fundacional somente poderá ter sua remuneração alterada ou fixada por lei, inclusive no âmbito do

Poder Legislativo, que perde a autonomia para legislar sobre o assunto por meio de resoluções internas. Essa norma enriquece o sistema remuneratório, retirando, no caso da adoção do regime celetista, a faculdade do recurso ao dissídio trabalhista para dirimir questões salariais. Mas é rompida pela regra que permite, à lei que regulará a firmatura de contratos de gestão entre os órgãos e entidades da administração, dispor sobre a remuneração do pessoal no âmbito desses contratos. No âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, persiste a liberdade contratual própria do regime celetista, mas sujeita, por lei, às normas emanadas do Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.

j) **Desvinculação entre civis e militares para efeitos de reajuste** - Em articulação com a Emenda Constitucional nº 18/98, que altera o regime jurídico dos militares, foi modificada a redação do art. 37, X, para permitir que os militares possam ter aumentos não extensivos aos civis. É a constitucionalização da prática de reajustes diferenciados que, desde o Governo Itamar Franco, vem sendo adotada no serviço público federal, e que o próprio STF já considerou inconstitucional quando estendeu o reajuste de 28% de janeiro de 1993 a todos os civis.

k) **Fixação de remunerações na forma de subsídio** - A emenda estabelece limitações à composição remuneratória dos titulares de mandato (deputados, senadores, vereadores, Presidente, Governador e Prefeito), ministros de Estado e Secretários de Estado, DF e Municípios, magistrados, policiais, membros do ministério público e advocacia da União e procuradorias dos Estados, DF e Municípios. Esses agentes públicos somente poderão perceber remuneração em parcela única, denominada subsídio, vedado o pagamento de quaisquer outras vantagens, ressalvadas, evidentemente, as de caráter não remuneratório ou de aplicação geral, como a gratificação natalina, o salário-família e o adicional por serviço extraordinário. Servidores de carreira também poderão ter sua remuneração fixada em subsídio.

l) **Reajuste anual** - A cada ano, deverá haver pelo menos uma revisão geral anual dos salários dos servidores públicos. Não há garantia, contudo, de que essa revisão deva repor a totalidade das perdas do período, o que vai depender da iniciativa do governante. A revisão geral, no entanto, poderá ser "mascarada" por meio de revisões setoriais e alterações em valores de subsídios ou remunerações de carreiras com base na "política remuneratória" a ser fixada no âmbito de cada Poder.

m) **Repasses para Estados, DF e Municípios** - A partir da promulgação da Emenda, fica proibido o repasse voluntário de recursos para pagamento de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios. Caso não se ajustem aos limites de gasto com pessoal da Lei Camata, hoje fixado em 60% da receita disponível, serão também obrigatoriamente suspensos todos os repasses de verbas, até que se ajustem ao limite por meio do corte de gastos com pessoal ou da demissão de servidores.

n) **Irredutibilidade salarial** - Foi suprimida da Constituição a garantia da irredutibilidade salarial, o que, levado às últimas conseqüências, poderá permitir reduções de vantagens devidas aos servidores, preservando-se tão somente destas reduções os vencimentos, que constituem parcela irrisória no cômputo total das remunerações dos servidores na maior parte dos casos. Permanece no texto constitucional a garantia da irredutibilidade de vencimentos e subsídios. O Governo foi derrotado, pois queria acabar também com a incorporação de gratificações e com a aposentadoria integral e a paridade entre os ativos e os inativos, estabelecendo que "as gratificações deixariam de ser pagas quando cessassem as condições que lhes deram causa", sem qualquer garantia de irredutibilidade. Permanece o risco de que isso venha a ocorrer, mas será necessário assegurar que a expressão "vencimentos" inclui também as gratificações, e não só o vencimento básico, o que já vem ocorrendo em vista de decisões judiciais na esfera federal.

o) **Disponibilidade com remuneração proporcional** - Os servidores ocupantes de cargos efetivos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional poderão ser postos em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço. Com a nova redação dada ao art. 41, §§ 2º e 3º, fica autorizado o dirigente político a, declarando desnecessários os cargos públicos, colocar em disponibilidade seus ocupantes, por prazo indeterminado, até que sejam aproveitados em outros cargos, com redução de remuneração. É bom lembrar que a declaração de desnecessidade não depende de lei, podendo ser a qualquer tempo editado decreto do Chefe do Executivo, em qualquer esfera de governo, discriminando quais os cargos considerados desnecessários. Apenas a extinção de cargos - que também gera a disponibilidade dos seus ocupantes - depende de lei. A utilização desta medida, de caráter discricionário, implica em graves riscos para o serviço público, posto que poderá ser utilizada para perseguições políticas de servidores estáveis, punindo com a redução remuneratória os "escolhidos".

p) **Revisão de estatutos** - No prazo de dois anos, as entidades da administração indireta deverão ter seus estatutos revistos quanto à natureza jurídica, tendo em vista as finalidades e competências efetivamente executadas. Assim, empresas públicas e sociedades de economia mista, fundações e autarquias deverão ter seus estatutos revistos e, se necessário, adaptados ou alterados, assumindo a natureza jurídica mais adequada às suas finalidades. Trata-se de redação que foi aprovada para atenuar a proposta original de extinção das empresas públicas mantidas com recursos do Tesouro.

Desde o início de sua tramitação, a Emenda Constitucional nº 19/98 foi apontada como indispensável para assegurar a redução do gasto público, essencialmente a partir da demissão de servidores públicos estáveis. Em sucessivas declarações à imprensa no ano de 1997, os ministros do Governo FHC afirmaram que

a reforma administrativa possibilitaria uma redução de gastos da ordem de R\$ 10 bilhões, sendo que dois terços deste valor sairiam das demissões de servidores públicos, e especialmente nos estados e municípios.

Em relação ao PIB, o "ajuste" proporcionado pela "reforma" seria da ordem, portanto, de 1,2% do valor estimado para 1997. Caso dividamos este mesmo ajuste pelo salário mensal médio de R\$ 700 mensais - número bastante superior ao efetivamente pago nos estados e municípios - teríamos que, para que a estimativa seja correta, cerca de um milhão de servidores estaduais e municipais teriam que ser demitidos para satisfazer a necessidade deste ajuste, ou seja, quase 25% do total de servidores ativos (que, segundo as mais recentes estimativas, seriam cerca de 4 milhões e 300 mil nos estados e municípios).

Para economizar, portanto, 1,2% do Produto Interno Bruto, seria necessário afastar, em curto prazo, um exército de servidores que, supostamente, não fará falta ao país. Essa premissa colide, no entanto, com a constatação de que, no âmbito do serviço público brasileiro, os serviços essenciais - educação, saúde, segurança - são prestados exatamente por servidores de remuneração mais baixa, enquanto os segmentos melhor remunerados são pouco numerosos e, além disso, freqüentemente caracterizáveis como "atividades exclusivas de Estado", as quais a própria Emenda protege da demissão para redução de gastos .

Assim, caberá aos governantes afastar, para cumprir a "meta" de ajuste, aqueles servidores desprotegidos, que são via de regra os que atuam em atividades administrativas ou diretamente voltados ao atendimento das necessidades imediatas do cidadão nas áreas de saúde e educação, sucateando e minimalizando uma máquina pública já reduzida e deficiente.

Atribuir à reforma administrativa tal capacidade de redução de gastos, capaz de assegurar a estabilidade econômica é uma simplificação exagerada, e só pode ser entendido como um esforço de marketing que visa justificar o injustificável, dar legitimidade perante a sociedade, sob a promessa de "salvar o Real", a uma reforma espúria e com capacidade destrutiva pior do que a implantada por Fernando Collor em 1990.

A conclusão dessa análise é que a falácia de que a reforma é essencial para a estabilidade econômica esbarra na impraticabilidade técnica e política de implementar as "demissões" e o ajuste que são apontados como essenciais. E isso demonstra, também, que as soluções para a "crise" fiscal do Estado estão em outras vertentes, dentre elas a necessária revisão do pacto federativo e a reforma fiscal, até agora não priorizada pelo Governo FHC. Passa, também, pela efetividade do aparelho arrecadador nas três esferas de governo - dos 5,5 mil municípios, há centenas que sequer arrecadam um por cento de sua receita potencial - e pela execução da dívida ativa, que só na União ultrapassa R\$ 52 bilhões.

Assim, a "reforma", se levada a cabo, terá a capacidade de promover um desmonte sem precedentes nos serviços públicos, a menos que, à vista desse impacto, se conclua que, de fato, que não se tratava, realmente, de uma reforma realista ou indispensável para o país, mas de uma mistificação e um engodo que poderá causar enorme prejuízo à profissionalização e democratização do serviço público brasileiro, vez que abre as portas para a administração fisiológica e discricionária no Estado brasileiro.

Enquanto incentiva a especulação mediante a manutenção de elevadas taxas de juros, privatiza açodadamente as empresas estatais e prioriza o pagamento de juros de uma dívida pública imoral, o Governo FHC culpa o servidor concursado e o povo que por ele é servido pela insolvência - em muitos casos induzida pelo próprio governo - do Estado brasileiro, cujo grau de corrupção e desmando, herdado da cultura autoritária e patrimonialista cevada na ditadura militar, tende a se fortalecer por conta da Reforma Administrativa consubstanciada na Emenda nº 19.

Trata-se, sem dúvida, de um conjunto de medidas que, destinado a viabilizar, em grande medida, a redução do tamanho e dos gastos públicos, trará enorme insegurança e intranquilidade a todos os que detém com o Estado uma relação profissional. Se, por um lado, o princípio da legalidade circunscreve e limita a ação administrativa, verifica-se que em muitos aspectos este princípio é mitigado e até mesmo anulado em prol da discricionariedade administrativa, de modo a conceder ao dirigente político a prerrogativa de escolher o meio, a hora e a razão para promover processos de ajustamento cujo caráter e resultados são de difícil ou impossível aferição prévia.

E, apesar do intenso esforço de marketing realizado para promovê-las e dar-lhes sustentação política, após mais de 4 anos de "reformas" a Administração Pública brasileira não tem nada de novo e positivo a mostrar ao mundo e ao cidadão que evidencie reflexos positivos das "políticas reformistas" implementadas, exceto manifestações pirotécnicas decorrentes do arrocho salarial e da supressão de direitos conquistados ao longo de décadas. A não ser que se considere positiva a desmoralização do servidor público perante a sociedade, reiterada no dia-a-dia apesar das freqüentes afirmações de autoridades governamentais no sentido de que o servidor merece ser valorizado... Resta saber, portanto, qual a espécie de contrapartida que aguarda o servidor cujo desempenho, aferido multiplamente, seja considerado suficiente ou ótimo, uma vez que a Emenda em nenhum momento oferece compensações e recompensas para o bom servidor, senão a possibilidade de viver num regime de extrema instabilidade e subordinação aos humores das chefias.

A irracionalidade desta "reforma" é agravada pelo sua incapacidade de superar o formalismo, apegando-se à mudança das normas - flexibilizando a Constituição - ou de estatutos jurídicos como condição suficiente para tornar o Estado mais eficaz, efetivo ou eficiente. As poucas inovações louváveis que

poderiam ser introduzidas, a partir de propostas apresentadas durante a tramitação da Emenda Constitucional na Câmara, como a institucionalização de mecanismos efetivos de controle social, ou não foram aprovadas ou têm pouca capacidade de virem a ser implementadas, e ao final em nada se avança no rumo da institucionalização de uma gestão democrática, participativa, profissionalizada.

Num contexto em que o Estado Democrático de Direito é solapado pelo voluntarismo e pela disposição de praticar uma política de terra arrasada, pouquíssimos instrumentos restarão à disposição dos que forem prejudicados, especialmente por parte do cidadão-usuário, cujos direitos, além disso, dependem da edição de uma lei que deveria ser enviada ao Congresso Nacional em 120 dias, mas que não tem prazo para entrar em vigor.

No catecismo dogmático do reformismo inspirado sobretudo na experiência neoliberal de Margaret Thatcher, não há espaço para ver onde estão os verdadeiros problemas e gargalos que transformam a administração pública no Brasil num aparelho ao mesmo tempo antidemocrático, avesso ao controle social, ineficiente e contaminado pela corrupção, clientelismo e patrimonialismo.

Assim, fica claro que, a pretexto de combater o déficit público e tornar o Estado mais "eficiente", o objetivo real é materializar no Brasil um quadro em que, como descreve SUNKEL (1998:9-10), se agrava o apartheid social gerado pela competição econômica desenfreada e pelo uso intensivo do capital, que requer cada vez menos pessoas envolvidas no processo produtivo ou na prestação de serviços, gerando mais desemprego e afastando do mercado formal os trabalhadores menos qualificados. A exclusão social e a marginalização de parcelas crescentes da população aumentam, atingindo, em especial, os idosos, generalizando a insegurança no seio da sociedade. O desmantelamento do aparelho estatal, a privatização dos serviços públicos e o baixo crescimento econômico acabam por polarizar a sociedade entre vencedores e perdedores - estes, muito mais numerosos. A inserção das economias no mercado internacional e o aumento da eficiência e competitividade das empresas transnacionais enfraquecem o Estado-Nação, em troca de uma frágil estabilidade econômica. Somente os que podem pagar têm acesso aos serviços antes prestados pelo Estado, deteriorando-se a sua qualidade de vida. Reduzem-se os salários, aumentam as horas trabalhadas. O servidor público é descartado, enquanto se confere aos agentes políticos transitórios maiores poderes para gerirem a coisa pública segundo seus próprios interesses.

## 5.2 A regulamentação da Emenda Constitucional nº 19/98

Embora aprovada desde junho de 1998, a Emenda Constitucional nº 19/98 carece de regulamentação em inúmeros dispositivos, necessária para sua integração e eficácia.

Essa regulamentação demandará a aprovação, pelo Congresso Nacional, de cerca de 20 diferentes proposições, entre leis ordinárias e leis complementares, o que deverá demandar pelo menos dois anos do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

Em 16 de abril de 1998, antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional, a fim de antecipar a elaboração das proposições a serem enviadas ao Congresso Nacional, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, ora sucedido pelo Ministério do Planejamento, Planejamento, Orçamento e Gestão, constituiu 4 comissões de especialistas e juristas, os quais foram encarregados de, em prazos de 120 dias, formular anteprojetos regulamentado os seguintes pontos da emenda constitucional:

- 1) Lei sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União;
- 2) Lei sobre revisão dos estatutos jurídicos das entidades da administração indireta da União;
- 3) Lei de defesa do usuário de serviços públicos;
- 4) Lei sobre formas de participação do usuário na administração pública, direta e indireta;
- 5) Lei sobre a disciplina do contrato de gestão na administração pública federal;
- 6) Lei sobre consórcios públicos e convênios de cooperação da União com Estados, Municípios e Distrito Federal em matéria administrativa, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;
- 7) Lei sobre o acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas;
- 8) Lei sobre requisitos e restrições ao ocupante de cargo ou emprego público que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

Embora largamente extrapolado o prazo para a conclusão de seus trabalhos, nenhuma das proposições resultantes dos trabalhos dessas comissões chegou a ser divulgado oficialmente ou encaminhado ao Congresso Nacional, embora como anteriormente mencionado, o projeto de lei de defesa do usuário de serviços públicos tenha sido apresentado por iniciativa parlamentar. Mas, em 28 de outubro de 1998, 4 proposições – que sequer constavam da lista submetida ao crivo das comissões de

especialistas - foram enviadas à Câmara dos Deputados, dando início ao processo de regulamentação da Emenda Constitucional.

Iniciada a sua tramitação, já sessão legislativa extraordinária convocada em janeiro de 1999 os quatro projetos de lei foram objeto de discussão, e dois deles foram aprovados pela Câmara dos Deputados, em vista de sua essencialidade para o "ajuste fiscal" do Governo FHC. Em abril de 1999, o encaminhamento ao Congresso do Projeto de Lei Complementar nº 18/99, que dispõe sobre a "gestão fiscal responsável" agregou a essas iniciativas novas e complexas medidas com o mesmo sentido.

### 5.2.1 Conteúdo das proposições em fase de apreciação e já aprovadas

As propostas de regulamentação já sob a apreciação do Congresso Nacional dizem respeito, exclusivamente, à regulamentação da demissão de servidores e à fixação limites para execução de gastos públicos, especialmente com pessoal e encargos, no âmbito da administração direta e indireta dos 3 Poderes e nas três esferas de governo.

Os projetos de lei já aprovados (Projeto de Lei Complementar nº 249/98, convertido na Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, e Projeto de Lei nº 4.812/98, convertido na Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999<sup>133</sup>) viabilizam o ajuste fiscal por meio da demissão de servidores por excesso de despesa, assim considerado, na esfera federal, o que ultrapassar a 50% da receita corrente líquida, e na esfera municipal e estadual a 60% dessa receita, computadas todas as receitas de tributos, serviços e patrimonial, excluída, no caso da União, as receitas vinculadas ao pagamento de benefícios previdenciários do INSS, do PIS-PASEP e as transferências constitucionais aos Estados e Municípios. A dispensa do pessoal excedente deverá ocorrer no prazo de até 24 meses a contar da vigência da nova legislação complementar (1º de junho de 1999), na proporção de 2/3 nos primeiros doze meses e 1/3 nos doze meses seguintes.

Embora tenham sido encaminhados ao Congresso, dois outros projetos - PLP nº 248/98, regulamentando a demissão por insuficiência de desempenho, e PL nº

---

<sup>133</sup> Embora ainda sequer tenha sido aplicada na prática, a Lei nº 9.801/99 já está sofrendo a primeira alteração, por meio do PL nº 2.011/99, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em novembro de 1999. A alteração proposta visa proibir que, ocorrendo exoneração de servidores estáveis, possam os mesmos ser substituídos, nos quatro anos seguintes, por servidores contratados temporária ou indiretamente, por meio de consultorias ou empresas prestadoras de serviços. A proposta, cujo conteúdo é meritório, revela apenas que a aprovação do projeto se deu de forma mais rápida do que o recomendável, tendo sido rejeitadas, quando de sua tramitação, quaisquer emendas para aperfeiçoá-lo.

4.811/98, regulamentando a adoção do regime celetista na administração direta, autárquica e fundacional federal - tiveram sua tramitação suspensa no final de janeiro de 1999, com anúncio de possível retirada pelo governo, em vista de deficiências conceituais graves, identificadas no curso de sua tramitação, em especial relacionadas com a aplicação do conceito de atividade exclusiva de Estado, cujo alcance delimita o alcance das novas formas de dispensa dos servidores estáveis. Essa expectativa, porém, não se cumpriu, e os projetos tiveram reiniciada a sua tramitação no mês de abril de 1998, tendo sido, no mês de maio de 1999, aprovados pela Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, na forma de substitutivos que aperfeiçoaram as proposições originais.

Também em abril de 1999, foi cumprido o disposto no art. 30 da EC nº 19/98, que previa o envio, no prazo de 120 dias a contar de 5 de junho de 1998, de projeto de lei complementar destinado a regulamentar o art. 163 da CF. O Projeto de Lei Complementar nº 18/99, denominado “Lei de Gestão Fiscal Responsável”, vai, contudo, além do previsto no art. 163, que exige lei complementar para dispor sobre finanças públicas, dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e entidades controladas pelo Poder Público, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização de instituições financeiras, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da administração pública e compatibilização de instituições oficiais de crédito da União.

O projeto enviado fixa, em seus 111 artigos, regras complementares e colidentes com os das demais proposições, e com a própria Lei Complementar nº 96/99, que passa a ter vigência determinada pelo prazo de dois anos. Dentre as diversas medidas contempladas, determina a observância de normas gerais relativamente a quatro pontos: endividamento público, aumento de gastos com a seguridade social e demais ações governamentais de duração continuada; gastos com pessoal; administração financeira.

No que se refere ao endividamento, a proposta proíbe a utilização de receita de operações de crédito que exceda as despesas de capital. Ou seja: a receita de capital somente poderá ser utilizada para despesas de capital (investimentos ou pagamento de dívida). Fica vedada a utilização de empresas para captação de recursos para a Administração Pública, bem como a utilização de títulos de crédito tais como promissórias ou duplicatas para obter recurso. Também é proibida aos Estados e Municípios realizar qualquer operação de crédito que represente violação de acordos e contratos de refinanciamento firmados com a União. Estados e Municípios ficarão, assim, totalmente subordinados àquilo que acordarem quando renegociarem dívidas com a União, abrindo mão de sua capacidade de autogoverno.

Prevê ainda o projeto que será nulo o ato que provocar aumento de despesa que não tenha fonte de custeio correspondente, ou cujos efeitos não sejam compensados por aumento de receita ou cancelamento de outras despesas no prazo

máximo de 3 anos. Essa regra se aplica à despesa decorrente da nomeação de servidores e a renúncias de receita (isenções, anistias, remissões, subsídios). Determina, ainda, que o acréscimo de despesa com benefícios previdenciários deverá sempre ser acompanhado de redução de despesas com outros benefícios e serviços ou aumento de receitas mediante novas contribuições ou majoração de contribuições.

Aspecto central abordado pela proposta diz respeito aos limites de despesa de pessoal. Além de revogar a Lei Complementar nº 96/99, incorporando ao seu conteúdo dispositivos dela constantes, destinados a regulamentar a aplicação do limite de gasto com pessoal, a proposta introduz nova metodologia, critérios e prazos para aplicação desses limites, fixando, inclusive, limites de gasto por Poder.

Prevê o projeto, para cada Poder de cada uma das esferas de Governo, percentual de comprometimento máximo das receitas tributárias disponíveis. Ou seja: em lugar do limite máximo do gasto *vis a vis* a receita corrente líquida, que é o conceito adotado pela Lei Camata, de 1995, e mantido pela nova Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, e que fixou em 50% o gasto máximo da União com pessoal e encargos da administração direta e indireta (aí incluídas as empresas que recebam recursos do Tesouro), haverá um novo critério de cálculo (receita tributária disponível, o que inclui apenas as receitas de tributos diretamente arrecadados e as receitas dos Fundos de Participação, e não mais a totalidade das receitas correntes) e um sublimite a ser observado por cada Poder, em cada esfera de governo. É bom lembrar que esses limites incluem as despesas com os inativos, com a contribuição do município a fundos previdenciários, com as sentenças judiciais relativo a pessoal e também as despesas de pessoal com as autarquias e fundações. As mesmas regras valem para as empresas estatais custeadas pelo Tesouro.

No caso da União, a despesa com pessoal será no máximo 3% da receita tributária disponível para o Poder Legislativo, inclusive o TCU, ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios da União, o que for menor; 7% da receita tributária disponível para o Poder Judiciário ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios da União, o que for menor; 1% para o Ministério Público; 3% para a despesa com pessoal do Distrito Federal e 46% para as demais despesas do Poder Executivo. O limite total, de 60% - quando a Lei Complementar nº 96/99 havia fixado limite de 50% - incidirá sobre uma base menor, a receita tributária disponível, do que o fixado na Lei Complementar nº 96/99, que era a totalidade das receitas correntes.

No caso dos Estados, o limite de despesa com pessoal será: 3% da receita tributária disponível para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos próprios do Estado, o que for menor; 7% para o Poder Judiciário ou 30% da receita do produto da arrecadação de

tributos próprios do Estado, o que for menor; 2% para o Ministério Público e 78% para as demais despesas do Poder Executivo.

No caso dos Municípios, o limite de despesa com pessoal será: 5% da receita tributária disponível para a Câmara de Vereadores, incluindo o Tribunal ou Conselho de Contas ou 30% da receita do produto da arrecadação de tributos do município, o que for menor; 65% da receita tributável disponível para o Poder Executivo.

São excluídos do cálculo do limite as despesas feitas com indenizações e obrigações devidas pela indenização de servidores demitidos, inclusive em Planos de Demissão Incentivada. Essa medida visa facilitar a “contabilidade” de quem apelar para demissões em massa de servidores, com ou sem PDV. Lei federal, estadual, distrital ou municipal poderá fixar limites inferiores aos fixados na lei complementar federal, para montante de dívida e despesa com pessoal.

Estatui, assim, delegação legislativa em matéria que a Constituição reservou a lei complementar federal, o que é inconstitucional.

Caso já estivesse em vigor, a nova metodologia de cálculo e limites fixados pelo projeto alterariam significativamente a situação da União. Enquanto, com base na Lei Complementar nº 96/99, o índice de comprometimento da receita líquida disponível atingiu, no primeiro semestre de 1999, 39% da receita corrente líquida, de um máximo possível de 50%, a nova fórmula implicaria num limite de 51%, para um máximo possível de 60%. A tabela a seguir demonstra a composição das receitas e despesas consideradas para esse fim:

**Tabela 7 - Despesa da União com Pessoal e Encargos - janeiro a junho de 1999 - Situação atual e Resultante da Lei de Responsabilidade Fiscal**

METODOLOGIA PLP 18/99		METODOLOGIA LEI COMPLEMENTAR Nº 96/99	
ELEMENTO	EM R\$ 1000	ELEMENTO	EM R\$ 1000
REC. TRIBUTÁRIA	38.736.000	REC. CORRENTE	101.249.509
RECEITA TOTAL	49.435.566		
CONTRIBUIÇÕES			
CONTR. PREVIDENCIÁRIAS	(23.145.272)	CONTR. PREVIDENCIÁRIAS	(23.145.272)
PIS PASEP	(5.050.775)	PIS PASEP	(5.050.775)
CONTR. INTERV. DOM. EC.	-		
REC. CONTR. LÍQUIDA	21.239.519		
TRANSF. CONST.	(14.338.345)	TRANSF. CONST.	(14.338.345)
REC. TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL	45.637.174	REC. CORR. LÍQUIDA	58.715.117
LIMITE MÁXIMO DE COMPROM.	27.382.304	LIMITE MÁXIMO DE COMPROM.	29.357.559
GASTO REALIZADO	23.151.956	GASTO REALIZADO	23.151.956
% COMPROMETIMENTO	51%	% COMPROMETIMENTO	39%

Fonte: STN/MF - Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira, julho 1999.

Se for excedido o limite de gasto com pessoal, ficam suspensas a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração que já não esteja previsto em lei ou contrato de trabalho, a revisão, reajuste ou adequação de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções, a admissão de pessoal, exceto a reposição de pessoal nas áreas de saúde, educação e segurança, a contratação de hora extra e novas concessões de outras vantagens não constitucionais, como vale-transporte, auxílio-alimentação, creche e assistência médica.

Quando as metas fiscais não forem atingidas, será aplicado um corte automático de despesas, linear, incidente sobre os saltos das dotações orçamentárias das despesas, exceto sobre as despesas com repartição tributária, remuneração de pessoal, benefícios previdenciários e serviços da dívida. O corte será aplicado pelo

Poder Executivo. A aplicação do corte será dispensada apenas em casos de calamidade, guerra ou quando for constatado baixo crescimento econômico (taxa negativa ou de no máximo 1% de crescimento do PIB), desde que autorizada a dispensa pela lei de diretrizes orçamentárias.

O projeto veda, ainda, à União destinar recursos para atender a despesas com ações e serviços públicos típicos dos demais entes da Federação, permitida, todavia, a cooperação financeira e transferências para programas de educação pré-escolar e ensino e fundamental, e de saúde pública e assistência social, ou para atender calamidades públicas. Proíbe também a transferência voluntária para custear despesas de pessoal ativo e inativo. Para receber qualquer transferência voluntária o ente federativo deverá comprovar estar adimplente com tributos federais (inclusive contribuições sociais e parafiscais) e com empréstimos, financiamento e refinanciamentos devidos ao ente transferente, inclusive suas autarquias e instituições financeiras. Além disso, a União exigirá comprovação de realização de esforço fiscal e tributário mínimo, satisfação das normas gerais estabelecidas em lei para organização do regime de previdência de servidores e a satisfação de contrapartida mínima de recursos.

As empresas estatais deverão ser classificadas quanto ao grau de dependência de recursos do Tesouro. As que sejam auto-suficientes deverão ser tratadas como empresa típica, não estando sujeitas aos princípios e normas fixados pela lei; as demais serão tratadas segundo as mesmas regras aplicáveis à administração direta, autárquica e fundacional. As empresas disporão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira nos termos de contrato de gestão, que fixará metas de desempenho. Fica claro, assim, que somente aquelas empresas que buscarem, por todos os meios ao seu alcance, ampliar as suas receitas próprias até atingirem a auto-suficiência, merecerão a “autonomia” inerente ao contrato de gestão, cabendo às demais adequarem-se às políticas de ajuste.

As medidas supramencionadas terão, efetivamente, grande impacto, se implementadas, submetendo, efetivamente, a gestão dos órgãos e entidades da administração pública a limites intransponíveis - e em grande medida incompatíveis com a sua sobrevivência. Nota-se, no esforço de submeter a administração pública aos limites de gasto impostos pela área econômica do governo, uma evidente incompatibilidade com as premissas de resgate da capacidade de auto-administração da administração gerencial, que por outro lado só se compatibiliza com essa à medida que tais entidades efetivamente dependam cada vez menos de recursos orçamentários, buscando suas fontes de custeio no mercado, ou seja, privatizando a sua atuação, se não a sua natureza jurídica.

Além disso, reduzem drasticamente a autonomia dos entes federativos relativamente à gestão de suas receitas e despesas, no que se mostram de difícil

implementação, até mesmo em face do seu excessivo detalhamento, impróprio em se tratando de textos legais que deveriam restringir-se a dispor sobre normas gerais.

Tais questionamentos não passaram despercebidos da Câmara dos Deputados, cuja comissão especial encarregada de apreciar a proposição aprovou substitutivo que propõe profundas alterações à proposta, embora não a altere em sua essência, já que foi mantida a concepção de ajuste fiscal e priorização das despesas com encargos financeiros.

Mas o substitutivo afasta grande parte das restrições impostas à execução das despesas necessárias ao custeio da administração pública. Sob o aspecto das despesas com pessoal, por exemplo, foi relativizada a previsão de *limites de gastos por Poder*, ficando a cargo da lei de diretrizes orçamentárias fixar tais proporções, cabendo a aplicação dos limites ao final propostos pelo substitutivo, de mais simples verificação, apenas quando a LDO não fixar seus próprios limites. Mas, além disso, foi alterada a metodologia de cálculo da despesa com pessoal, mantendo-se como critério de cálculo o percentual sobre a receita corrente líquida, mas excluindo-se do seu cômputo despesas custeadas por receitas vinculadas – o que tende a reduzir o percentual de comprometimento verificado pela metodologia fixada na Lei Complementar nº 96/99. A nova sistemática, aprovada pela Comissão Especial, prevê ainda prazo de dois anos a contar da sua promulgação para o ajuste da despesa aos limites fixados por esfera de governo, mas prevê redução de 50% em cada exercício, o que ameniza os efeitos a curto prazo da EC nº 19/98. E, além disso, explicita que as penalidades a serem aplicadas aos entes federativos não incluirão a suspensão de recursos de transferências constitucionais, como ficara subentendido da redação dada ao § 2º do art. 169 da CF.

Se aprovado na forma apreciada pela Comissão Especial, restará, sem dúvida, bastante amenizado, mas ainda assim proporcionará à União instrumental legal suficiente para impor aos Estados, ao DF e aos Municípios o receituário de ajuste fiscal que, até aqui, vem sendo aplicado de maneira coercitiva, mas atrelada ao processo de renegociação das dívidas. Com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, não será necessário atrelar mecanismos de cooptação ou de cooperação a ajuste fiscal, pois estarão dadas as condições para a sua implementação *por força de lei*.

### 5.2.2 Projetos ainda não encaminhados ao Congresso Nacional

Além dos projetos já enviados, outros itens deverão ser objeto de regulamentação. Dentre esses, devem ser destacados o projeto de estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que

explorem atividade econômica ou de prestação de serviços, que deverá também prever normas específicas de licitação e contratos, e a regulamentação dos contratos de gestão no âmbito da Administração Pública, cuja lei deverá dispor sobre o prazo de duração destes contratos, os controles e critérios para avaliação do cumprimento das metas e compromissos e o grau de flexibilização a ser concedido para efeito de remuneração de pessoal. Além desses e dos demais projetos já enumerados à página deste estudo, deverão ser enviados:

- a) projeto de lei definindo o valor da remuneração dos Ministros do STF, o qual será o teto de remuneração para todos os servidores da administração direta, autárquica e fundacional e empresas estatais que recebam dotações orçamentárias para pessoal e custeio.
- b) projeto de lei disciplinando o direito de greve do servidor público;
- c) projeto de lei complementar definindo áreas em que poderão ser instituídas fundações;
- d) projeto de lei de normas gerais sobre licitação e contratos, aplicável à administração direta, autárquica e fundacional.

Também dependem de lei a revisão geral anual das remunerações, a ser processada no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, assim como a implementação da “política remuneratória”, a ser definida pelo Conselho de Política de Administração e Remuneração”, cuja criação e composição também precisam ser definidas em lei.

Finalmente, poderá também ser editada legislação regulamentando a permissão concedida no art. 37, II da CF, de que os concursos públicos possam ser diferenciados em razão da natureza e complexidade dos cargos e empregos.

No mesmo sentido, deverá ser por lei disciplinada a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público.

E, conquanto esteja prevista na nova redação do art. 37, V a fixação em lei dos casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão deverão ser providos por servidores de carreira, não há qualquer imposição no sentido de tornar essa norma efetiva ou auto-aplicável - o que permite, desde já, duvidar de sua imediata regulamentação.

Embora tenham sido constituídas comissões para elaborar anteprojetos para algumas das normas legais requeridas pela EC nº 19/98, nenhum deles foi encaminhado ao Congresso Nacional, embora em pelo menos um caso, que abordamos à página 154 deste estudo, seu conteúdo tenha sido submetido a discussão pública. Quanto aos demais, não há perspectiva imediata de seu encaminhamento, quer porque em grande medida já foram contemplados por medidas provisórias convertidas em lei antes da promulgação da EC nº 19/98 (como é o caso da regulamentação de contratos de gestão entre a administração direta e as agências executivas e organizações sociais), quer porque não existe disposição efetiva por parte do Governo FHC de promover a sua regulamentação, ou mesmo porque não há ainda consenso quanto ao conteúdo dessas proposições.

É importante salientar que a regulamentação da Emenda Constitucional e a edição das leis necessárias à sua efetivação não poderão ser veiculadas por meio de medidas provisórias, em vista do que determina o art. 246 da Constituição, que proíbe ao Poder Executivo da União a edição de medidas provisórias para regulamentar dispositivos constitucionais alterados a partir de 1995. Uma vez obedecida esta norma de vedação, haverá pelo menos a oportunidade de que as proposições encaminhadas sejam objeto de discussão prévia à produção de seus efeitos, evitando-se a prática de atos unilaterais e possivelmente irreversíveis, como tem ocorrido ao longo dos últimos anos, especialmente em relação à estruturação e organização da Administração Federal.

### 5.2.3 Limites a serem observados na regulamentação do art. 26 da EC nº 19/98

De especial interesse para os fins deste estudo é a possível regulamentação do artigo 26 da EC nº 19/98, que fixou o prazo de dois anos para a revisão dos estatutos da administração indireta. Já havendo decorrido mais de dezesseis meses do início do prazo, e mais de 18 meses desde a constituição de comissão de juristas e especialistas para elaborar o anteprojeto de lei, cumpre-nos traçar, aqui, algumas considerações sobre as limitações que essa proposição deverá observar, especialmente quanto à utilização das formas jurídicas empresariais pela Administração Pública.

Ao defrontar-se com o quadro de proliferação das entidades empresariais instituídas ou absorvidas pelo Estado, o Constituinte pretendeu estabelecer limites à adoção da forma empresarial pela Administração Pública e à exploração, pelo Estado, de atividades econômicas, ao mesmo tempo que positivava, em nível constitucional, a classificação prevista pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Em primeiro lugar, exigindo no artigo 37, incisos XIX e XX da CF, que somente por lei pudesse ser constituída autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia, ou autorizada criação de suas subsidiárias. Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 173, § 1º, estabeleceu que “a empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias”, ampliando a prescrição contida, originalmente, na Carta de 1967, em seu art. 163, § 2º, e na Emenda Constitucional nº 1/69, no artigo 170, § 2º. Por fim, o art. 175 atribui ao Poder Público a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Segundo Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (p. 324), não pode, entretanto, a lei ordinária definir como serviço público qualquer indústria, serviço ou atividade, dados os requisitos firmados: a competência estatal firmada no seu ordenamento constitucional e a vedação prevista no art. 173 da CF.

Tal restrição é, no atual ordenamento, mais rígida do que era na vigência da Carta de 1967 e da Emenda nº 1/69. Naquele contexto, admitia-se a exploração pelo Estado de atividade econômica “em caráter suplementar” à iniciativa privada (art. 170, § 1º), caso em que seriam as empresas estatais sujeitas ao regime das empresas privadas. Assim, não apenas serviços públicos stricto sensu poderiam ser explorados por meio dessas entidades, justificando-se a diferenciação admitida pelo STF no julgamento da Representação nº 87.528/78, Relator o Ministro Xavier de Albuquerque, em cujo acórdão considera que “o art. 170, par. 2º da Constituição (...) não abrange empresa pública constituída para a execução de serviço público antes cometido a departamento autônomo da administração direta, e não para a exploração suplementar pelo Estado de atividade econômica preferencialmente reservada a empresas privadas” (DJ, 10.10.78, p. 8206).

Já na vigência da Carta de 1988, ao apreciar em 1991, por meio da ADIN nº 83-7, Relator o Min. Sepúlveda Pertence, a constitucionalidade de dispositivos da Constituição de Minas Gerais, entendeu todavia o STF que serviço público e exploração de atividade econômica não são termos análogos, admitindo, portanto, a existência de entidades autárquicas exploradoras de atividade econômica ao lado de empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviço público, estando ambas sujeitas ao regime de direito privado em matéria trabalhista (RTJ, vol. 136, nº 3, p. 965).

Na mesma linha, segundo Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (1997a, p. 306) a definição constitucional permite concluir que existem duas espécies de empresas estatais no direito brasileiro: as que desempenham atividade econômica com base no art. 173 e que se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas, exceto naquilo que a própria Constituição derroga esse regime; e as que desempenham

serviços públicos, e que se submetem ao art. 175 da CF, sujeitas ao direito privado mas que podem reger-se pelo direito público na forma da lei, já que não subordinadas ao art. 173.

Com a vigência da nova redação dada ao art. 173, § 1º pela Emenda Constitucional nº 19/98, tornou-se mais nítida a vinculação entre empresas estatais e o exercício de atividades econômicas. Reza o novo § 1º do artigo 173:

“Art. 173. ....

.....

*§ 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;*

*II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

*III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;*

*IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;*

*V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.*

.....”

Tendo em vista o seu conteúdo, reduziu-se o leque de possibilidades, vez que limitada a exploração de atividades econômicas às empresas públicas e sociedades de economia mista, posto que a essas, em função da atividade, aplicar-se-ão regras específicas. Não é possível extrair-se da alteração outro entendimento, senão o de que se acha efetivamente afastada a hipótese de constituição de autarquia para a exploração de atividade econômica de exploração de produção ou comercialização de bens e prestação serviços, caso contrário ter-se-ia mantido a extensão das suas disposições às “outras entidades que explorem atividade econômica”, e não apenas às empresas públicas e sociedades de economia mista.

Mantém-se, no entanto, por absurdo, a hipótese de empresa pública ou sociedade de economia mista não obrigatoriamente regida pelo direito privado, em relação às suas obrigações trabalhistas e tributárias, desde que não voltada às atividades citadas no § 1º do art. 173. Exigindo o dispositivo que a entidade exploradora de atividade econômica se sujeite ao regime de direito privado, se permitiria, ao contrário, que uma empresa pública ou sociedade de economia não destinada a exploração de atividade econômica, fosse regida pelo direito público, ou seja, que a mesma pudesse contar com prerrogativas e privilégios tributários e trabalhistas. Tal entidade, no entanto, enfrentaria os limites do art. 39 da CF, que define o conteúdo do regime de cargo na Administração Pública, assim como do art.

150, §§ 2º e 3º, que direciona os privilégios fiscais às entidades autárquica e fundacionais.

Em conseqüência do mesmo raciocínio, bastaria organizar uma instituição estatal como empresa pública ou sociedade de economia mista para que se conferisse ao Estado a capacidade de escolher submeter as atividades por ela exercidas ao direito privado, ainda que não em sua plenitude, contornando, por esta via, as limitações dirigidas às entidades de direito público.

Neste caso, estar-se-ia permitindo que, mediante simples classificação de uma entidade não voltada à exploração de atividade econômica, se pudesse derrogar o conteúdo das normas que subordinam a totalidade das entidades autárquicas e fundacionais à adoção do regime de direito público e suas decorrências. Para afastar a aplicação desse regime seria suficiente constituir a entidade sob a forma empresarial - sujeita ao direito privado em relação ao regime trabalhista e previdenciário - conferindo-lhe por lei os demais poderes e prerrogativas que a natureza tipicamente estatal de suas atividades requeiram, já que não estaria sujeita ao art. 173, § 1º da CF.

A zona cinzenta, portanto, reside na possibilidade de instituir-se entidade de qualquer natureza voltada à prestação de serviço público, seja ele de natureza mercantil-industrial ou não, observada a conveniência da Administração e as prerrogativas de que deva investir-se a pessoa constituída para tal finalidade, até porque prevê o art. 175 que o Poder Público poderá explorar diretamente tais serviços. Por outro lado, para que se preserve o conceito de autarquia, há que se preservar para entidade dessa natureza a organização de serviços tipicamente estatais, ou seja, definidos a priori como competências do poder público, indelegáveis ao setor privado, pela própria Constituição Federal, Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas. Serviços despidos dessa característica deverão ser prestados, portanto, sob a forma fundacional, alternativa que resta, dentre as possíveis.

A inadequação das formas jurídicas adotadas atualmente pelas entidades da administração indireta, nas três esferas de governo, não passou despercebida na discussão da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou dispositivos da Constituição Federal relativos à Administração Pública.

No curso de sua tramitação, foi aprovada a inclusão de dispositivo que determina, no prazo de dois anos, a revisão dos estatutos das entidades da administração indireta, a fim de que seja definido, em cada caso, em função da sua finalidade, a forma jurídica de que deva revestir-se e o regime jurídico a que deva subordinar-se, de direito público ou privado (art. 26 da Emenda). Da mesma forma prevê a nova redação dada ao art. 37, XIX que a lei complementar definirá as áreas em que poderão atuar as fundações, dispositivo que implica, claramente, numa revisão dos conceitos aplicáveis a esta natureza jurídica.

As circunstâncias existentes, seja pela inadequação dos conceitos aplicados em cada situação, seja pela própria necessidade de ajuste aos limites constitucionais, poderão determinar alterações no status jurídico de cada entidade e um reordenamento institucional destinado, em primeiro lugar, a adequar as formas jurídicas adotadas pela administração indireta no setor às suas funções específicas no âmbito do aparelho governamental, sejam elas típicas de Estado ou não. Como resultado desta revisão, dever-se-á ajustar a administração indireta e a forma jurídica adotada pelas respectivas instituições às efetivas funções exercidas e ao seu caráter de tipicidade enquanto ação do Estado.

Assim, não apenas serão revistos o status e a forma jurídica de cada entidade existente, como se deverá observar limites legais precisos quanto à opção pela forma fundacional. Por meio dessas diretrizes, estar-se-á, seguramente, dando passos decisivos para que, no futuro, não mais se verifiquem casuísmos e inadequações conceituais que acabam por tornar nulos os propósitos reformadores destinados a dirigir o ordenamento institucional do Estado em nosso país.

A revisão do estatuto das entidades e sua conservação na forma atual ou mudança de sua natureza jurídica deverá observar as limitações igualmente contidas no texto constitucional, dentre os quais a sujeição ao regime jurídico administrativo e a sua caracterização quanto à forma jurídica - de direito público ou privado - que deva ser adotada ou mantida, em cada caso, para que as suas competências sejam devidamente desempenhadas.

A partir dessa revisão poderá ser determinada a própria permanência dessas instituições enquanto organizações públicas estatais. Embora tenha sido afastada a previsão inicialmente contida na Proposta de Emenda Constitucional que determinava a extinção de entidades mantidas com dotações orçamentárias, isso não significa que tenha sido afastada totalmente a possibilidade, ou que as situações serão definidas de acordo com um padrão de racionalidade pré-determinado.

A recente alteração ao inciso XXVII do art. 22 da CF, combinado com o artigo 173, § 1º, III, estipula que lei futura estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispoendo sobre licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública. Trata-se de previsão constitucional que inova, permitindo que lei específica estabeleça normas gerais específicas para tais empresas. No entanto, não atinge a administração direta, autárquica e fundacional, nem tampouco as empresas estatais que não explorem as atividades ali elencadas.

Será fundamental, portanto, estabelecer regras transparentes que permitam diferenciar empresas estatais que explorem tais atividades, às quais se reserva

estatuto jurídico e tratamento diferenciado no que toca à aplicação das regras dirigidas às empresas privadas, das demais que não o explorem.

A restrição prevista no art. 173, § 1º da CF, o qual é orientado para uma maior explicitação da aplicação das regras de gestão privada às empresas estatais, revela a incompatibilidade da forma empresarial com a finalidade a ser buscada pelas entidades da Administração Indireta quando exercem funções típicas da Administração Pública, próprias das formas autárquicas de organização, regidas de maneira indissociável pelo direito público. Por decorrência, entidades que não explorem tais atividades econômicas ou que não comercializem bens ou prestem serviços com valor econômico poderão inclusive, deixar de ter a natureza jurídica empresarial, situação que irá depender, efetivamente, da emissão de juízo técnico e político sobre a natureza jurídica que mais lhe atenda às necessidades e às condições do meio em que atua.

### 5.3 Impactos da Reforma do Aparelho do Estado

Um dos aspectos mais importantes que decorre da adoção das premissas da Nova Gerência Pública é a crescente aproximação entre padrões de conduta no âmbito das organizações públicas e as organizações privadas do tipo empresarial. A preocupação com o lucro, num caso, tem como paralelo a busca da eficiência, no outro. E, na busca desses resultados quantificáveis economicamente, surgem situações em que se caminha para a adoção de medidas de redução de custos, ou que se justificam nessa necessidade, dentre as quais a mais freqüente é a terceirização de mão-de-obra.

Isso é ainda mais visível à medida que quadros permanentes das entidades públicas têm que ser regidos por normas típicas do regime jurídico administrativo - que reduzem o grau de discricionariedade dos patrões na hora de promover desligamentos, mas também limitam o seu poder de escolha na hora de contratar pessoal, à medida que devem se submeter ao art. 37, II da CF: concurso público. Também a fixação de salários e recompensas enfrenta limitações, e nessa hora a terceirização é vista como a pedra de toque da “administração eficiente”, com todos os problemas que acarreta.

A partir daí, materializam-se nas organizações públicas as características cada vez mais presentes nas empresas privadas, tais como apontadas por CHURCH (apud MARTINS, 1994, p. 30): a perda da perspectiva da carreira, a alta rotatividade nos empregos, a necessidade de contínua busca de aperfeiçoamento em termos de habilidades e experiências, e a redução dos quadros permanentes das empresas a um pequeno núcleo de empregados básicos, ainda assim permeado por contratações

temporárias ou precárias, trabalhando em conjunto com pequenas empresas contratadas para a prestação de serviços terceirizados.

Numa perspectiva de redução das responsabilidades diretas do Estado com a prestação de serviços públicos, a concepção do Plano Diretor, segundo a qual a execução de atividades nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, proteção do meio ambiente e outras é incompatível com a manutenção das entidades ou órgãos encarregados de sua execução na esfera estatal. A lógica reducionista do papel do Estado enquanto prestador de serviços conduz, assim, a um cenário de risco, em que instituições já plenamente consolidadas e legitimadas pelo elevado retorno social dos investimentos feitos ao longo de décadas poderão sofrer mudanças capazes de conduzir à sua desestruturação, pelo simples fato de que "devem ser reformadas" e adaptadas à cultura gerencial orientada pelas premissas do neoliberalismo e da globalização.

Evidentemente, no curso do processo de implementação da “reforma” poderá ser promovida a revisão dos estatutos das entidades da administração indireta, em todos os setores. Esta é uma decorrência do próprio processo de negociação da Emenda Constitucional, onde foi afastada a previsão de extinção das empresas públicas mantidas com recursos públicos em favor dessa revisão, e firmada a exigência de lei complementar para definir a área de atuação das fundações. Contudo, não existem pre-definições, na esfera constitucional, que delimitem o resultado dessa revisão, embora seja plausível que sua destinação dependa do grau de profundidade ou continuidade da implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e de seus “núcleos”.

Nesse quadro, pouco importa o grau de êxito ou sucesso, ou a relevância estratégica dessas entidades ou órgãos, à medida que a "reforma do Estado" parte do pressuposto que a forma de propriedade não é relevante para assegurar a eficácia ou a continuidade das entidades, podendo o Estado exercer, meramente, em relação às atividades do núcleo de serviços não-exclusivos o papel de fomento ou financiamento, sem envolver-se diretamente na sua execução. De resto, as pressões oriundas do governo federal, que impõe um modelo de ajuste fiscal aos Estados e Municípios em troca da renegociação de dívidas e auxílio financeiro, determinam cortes em custeio, investimento e pessoal que redundam na extinção e privatização de empresas, autarquias, fundações e órgãos da administração direta.

Esse modelo já vem sendo implementado nos setores de saúde e de ciência e tecnologia. A experiência do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron é emblemática: uma unidade reputada “de excelência”, integrante da estrutura do CNPQ, foi simplesmente “desmembrada” e convertida numa entidade independente, com personalidade jurídica própria, gerida, doravante, de maneira autônoma mas sujeita aos termos de um contrato de gestão. Outras iniciativas estão sendo cogitadas na mesma área, como é o caso do Instituto de Matemática Pura e Aplicada, também

integrante do CNPQ, e o Instituto Nacional do Câncer, no âmbito do Ministério da Saúde.

Um outro exemplo é a recente extinção da Fundação Centro Tecnológico para Informática - FCTI, cuja extinção por meio de medida provisória editada em janeiro de 1999 atende, simultaneamente, à necessidade de cortes no setor e à preocupação com a transferência para o setor privado das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, mantendo-se apenas - e temporariamente - a função de fomento nas mãos do Estado. Os 15 anos de atividade da Fundação Centro Tecnológico para Informática - CTI na área de microeletrônica, automação, instrumentação e computação não foram suficientes para impedir a extinção da instituição, abrindo espaço para a qualificação de uma entidade privada que irá apropriar-se de seus meios e recursos, sob a forma de “organização social” ou “organização da sociedade civil”, integrante do Terceiro Setor.

No entanto, a busca de maior grau de eficiência na aplicação de recursos é perfeitamente compatível com a natureza pública dessas instituições. Para que isso seja alcançado, não é aceitável ou necessário que instituições de qualquer setor passem - como já passou o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, do CNPQ, em Campinas - da esfera pública para a esfera privada, sob a forma de “organizações sociais”. Mais do que nunca, vale destacar a conclusão do Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 1997, em relação à adoção de novas tipologias institucionais voltadas a conferir maior “flexibilidade” à gestão estatal:

*“Ahora bien, los países con controles inadecuados e insuficiente capacidad deben proceder con cautela. En esas condiciones, al otorgar mayor flexibilidad a los gerentes del sector público lo que se consigue es aumentar la arbitrariedad y la corrupción, sin mejorar los resultados. Debe tenerse presente también que para poder redactar y exigir el cumplimiento de contratos que entrañan la obtención de complejos resultados se requiere personal especializado, que escasea en muchos países en desarrollo.” (Banco Mundial, 1997)*

Por isso, antes de mais nada é necessário preservar a missão e a natureza das instituições públicas, sem malabarismos conceituais ou jurídicos que possam travestir instituições públicas em instituições privadas, e a partir daí investir-se em suas atividades finalísticas, no seu desenvolvimento gerencial e na valorização do seu pessoal, não apenas como forma de assegurar a continuidade de sua atuação, como também porque, sem isso, não haverá futuro para elas, sejam públicas ou privadas.

## 6. A verdadeira Reforma: a Profissionalização da Função Pública

A deslegitimação do Estado enquanto instituição voltada para a satisfação do interesse coletivo tem sido associada, ao longo do tempo, ao fato de que, embora sejam destinados elevados montantes de recursos para o custeio de sua força de trabalho, são questionáveis os resultados dessa atuação, a qualidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos prestados à população. Esse fato tem reforçado o discurso e a argumentação dos defensores de políticas neoliberais, justificando medidas de redução ou reestruturação do aparelho estatal, com o propósito de “devolver” à iniciativa privada tarefas que, nessa concepção, não devem ser exercidas pelo governo, pois não são atividades *exclusivas* do Estado.

Ao mesmo tempo, verifica-se no âmbito do aparelho do Estado uma elevada heterogeneidade qualitativa, agravada pelo efeito destruturador da ausência de políticas voltadas para a qualificação do serviço público.

Isso se deve, em parte, ao incompleto processo de implantação do sistema do mérito, que permitiu, até recentemente, que a contratação de pessoal e os mecanismos de promoção e desenvolvimento não fossem orientados, exclusivamente, por critérios impessoais. Com efeito, ainda é significativo o número de servidores públicos que, contratados antes da vigência da Constituição de 1988, e em alguns casos após a sua vigência, o foram à revelia de processos competitivos, embora, eventualmente, tais contratações tenham observado como critério os níveis de qualificação exigidos para o bom desempenho das instituições.

Nesse contexto, não são poucos os indícios de um colapso, que se torna cada vez mais próximo à medida que se desestruturam os quadros de pessoal da Administração Pública em função de aposentadorias, falecimentos, demissões (inclusive incentivadas pelo próprio ente estatal) e da incapacidade de retenção de quadros qualificados, em virtude, especialmente, da reduzida remuneração dos cargos públicos, em particular para cargos que exigem maior qualificação e experiência profissional.

Dados estatísticos recentes demonstram que, apenas no período de janeiro de 1995 a dezembro de 1998, cerca de 106.000 servidores públicos federais passaram à inatividade, com impactos diretos sobre a prestação de serviços nas mais diversas áreas:

**Tabela 8 - Evolução do Quantitativo de Aposentadorias Civis da União 1995-1998**

Ano	Total	Média Mensal
1991	46.196	3.850
1992	21.190	1.766
1993	14.199	1.183
1994	17.601	1.467
1995	34.253	2.854
1996	27.546	2.296
1997	24.659	2.055
1998	19.755	1.646

Elaborado: SEAP/MOG – Boletim Estatístico de Pessoal – Fevereiro de 1999..

Fonte: Diário Oficial da União.e SIAFI.

- O levantamento inclui somente as aposentadorias publicadas no Diário Oficial.

- Em 1995, o número refere-se aos civis estatutários do Poder Executivo e entre 1991 e 1994, refere-se, além destes, também a uma parcela reduzida de servidores do Legislativo e do Judiciário.

No mesmo período, a reposição de pessoal por meio de concursos públicos foi inferior a cinquenta por cento do total, atingindo até dezembro de 1998 46.000 servidores. Apenas no Poder Executivo, em 4 anos houve uma redução bruta do número de servidores civis da ordem de cerca de 54.000 servidores.

**Tabela 9 - Ingressos no Serviço Público Federal por Nível de Escolaridade - Por Concurso Público - 1995-1998**

Nível Ano	1995	1996	1997	1998	Total
Superior	7.709	6.309	6.574	5.755	26.347
- Professor	2.604	3.131	3.387	3.124	12.246
- Outros	5.105	3.178	3.187	2.631	14.101
Intermediário	10.097	3.251	2.387	1.879	17.614
Auxiliar	1.869	367	94	75	2.405
TOTAL	19.675	9.927	9.055	7.709	46.366

Fonte: SEAP/MOG – Boletim Estatístico de Pessoal – Fevereiro de 1999 –

Nesse mesmo período não foram concedidos reajustamentos gerais aos servidores públicos, acumulando-se uma corrosão inflacionária que acumulou, até julho de 1999, 50%<sup>134</sup> sobre os valores vigentes em janeiro de 1995. Essa perda salarial foi reposta, para algumas categorias, por meio da concessão de gratificações e adicionais, não estendidos ao conjunto dos servidores e, em alguns casos, nem mesmo aos já aposentados.

Segundo o autorizado testemunho de Rubens RICUPERO (1999), “*cabe exclusivamente ao sistema político e à inflação a responsabilidade pelo desmantelamento do que um dia foi, segundo Hélio Jaguaribe, se não o melhor, um dos melhores setores públicos do Terceiro Mundo*”. Assevera o ex-Ministro da Fazenda e Diplomata de carreira, ainda, que “*o aviltamento de salários e verbas para modernizar as operações, consequência da inflação crônica, tornou impossível manter o padrão de qualidade de PhDs treinados nos EUA da Embrapa, do Ipea e até de experiências mais recentes como a carreira do Tesouro*”, acarretando, ainda, a desmoralização destrutiva dos serviços educacionais e de saúde dos Estados. Afirma ainda RICUPERO (1999) que

*“...se é óbvia a importância de salários dignos e estáveis, talvez não seja tão evidente o papel mais essencial desempenhado por outro fator: o profissionalismo. O “civil service” inglês, o serviço administrativo francês e o de todos os países que modernizaram sua administração a partir do século 19 se inspiraram nesse princípio, que pôs fim à prática do Antigo Regime, quando ainda era comum comprar do rei um cargo público para ser explorado em proveito próprio.”*

Com efeito, instituições que, em passado recente, ainda detinham suficiente capacidade de resposta às demandas da governabilidade democrática, já mostram sinais de esgotamento, fomentado pela falta de perspectivas e por disparidades salariais entre o setor público e o mercado e, em alguns casos, pelas próprias disparidades internas, antiisonômicas, decorrentes da maior capacidade de pressão ou articulação de certos segmentos do serviço público. A inexistência de incentivos, associada a uma política evidentemente desmotivadora da permanência do servidor na função pública, torna a cada dia essa opção profissional menos atraente para os que detêm melhor qualificação e capacidade de trabalho, e por isso maior empregabilidade.

Nesse contexto, o elevado índice de altruísmo<sup>135</sup> exigido dos servidores e em especial dos candidatos aos cargos públicos de maior responsabilidade tende a

<sup>134</sup> Considerando a variação acumulada do IGP-M, INPC, IGP-DI e IPCA, este seria o reajuste necessário apenas para que os vencimentos dos servidores federais recuperassem, em 1º de agosto de 1999, o poder aquisitivo que tinham em 31 de janeiro de 1995.

<sup>135</sup> O Índice de Altruísmo foi medido, em 1996 e 1997, em cerca de 40 países pelo *World Economic Forum*, instituição sediada na Suíça, e indica a relação entre a remuneração dos agentes e servidores públicos e a remuneração de um operário qualificado do setor industrial privado. Quanto menor o resultado obtido da divisão da remuneração, por exemplo, de um membro do Parlamento ou Ministro de Estado pela remuneração de um operário, maior será o índice de altruísmo, ou seja, a renúncia de salário que cada

reduzir a capacidade das medidas adotadas no âmbito da gestão de recursos humanos com o propósito assegurar a disponibilidade de quadros que detenham, ao lado da competência e integridade, um elevado sentido de missão pública e profissionalismo.

O processo de reordenamento institucional e legal do Estado brasileiro, e em especial do Poder Executivo da União e de sua administração indireta, terá, como conseqüência, a implementação de ajustes e adequações em relação à situação dos quadros de pessoal preexistentes, seja no tocante às normas definidoras de suas relações de trabalho, seja em relação à sua política remuneratória, seja em relação ao regime previdenciário decorrente do regime de trabalho adotado.

Como elemento associado a esta discussão, torna-se cada vez mais relevante a questão da despesa com pessoal e encargos sociais da administração pública, e seus mecanismos de financiamento. Nesse sentido, também os impactos da Emenda Constitucional n.º 20/98 sobre o custeio da previdência social e das entidades fechadas de previdência complementar devem ser considerados e avaliados, à medida que implicarão em mudanças em situações jurídicas já constituídas e em eventuais reduções de direitos dos trabalhadores dessas entidades.

Essas medidas, evidentemente, podem dar-se meramente com o propósito de reduzir gastos, ou revestir-se de instrumento para o resgate da capacidade de ação do Estado brasileiro, mesmo que seja implementadas as concepções da Nova Gerência Pública.

Dadas as condições da burocracia brasileira, medidas de fortalecimento da burocracia não são apenas convenientes, mas indispensáveis, assim como são é indispensável que sejam alcançados resultados a curto prazo na redução das disfunções organizacionais decorrentes da sua ausência.

Assume-se, portanto, como fundamental a reestruturação dos quadros da administração pública, e a implantação de uma *política de administração de pessoal*, em decorrência da ausência ou insuficiência de políticas e intervenções planejadas com este propósito ao longo dos últimos 30 anos. Esta política remuneratória acha-se igualmente prevista na Emenda Constitucional n.º 19/98, cuja redação dada ao art. 39, "caput" e § 1º, prevê a existência de um conselho de política de administração e remuneração de pessoal e critérios para a fixação de padrões de vencimento e do sistema remuneratório na Administração Pública.

---

agentes político ou servidor deverá fazer para exercer o seu cargo, já que, no setor privado, estes agentes públicos e servidores mais qualificados poderiam perceber remunerações muito superiores. O Brasil, embora não faça parte do ranking, estaria classificado logo abaixo da China, ocupando, em ordem crescente, a 32ª posição num total de 40 países, em situação mais cômoda, apenas, do que o Canadá, Dinamarca, Coreia do Sul, Turquia, Indonésia, Camboja, Vietnã, Tailândia e Índia. A mensuração é relevante à medida que há uma coincidência significativa entre índice de altruísmo e índice de corrupção nos governos: os países com mais reduzido índice de altruísmo costumam, também, ter os menores índices no *ranking da corrupção*, onde o Brasil figurou, em 1999, em 45º lugar.

Além disso, para que o Estado cumpra adequadamente o seu papel, e mesmo para se que possa, numa fase de transição como a atual, rediscutir com a suficiente profundidade *qual deve ser esse papel, e como deve ser cumprido*, é necessário qualificar a sua administração, conferindo-lhe condições de assegurar a *governabilidade e governança*, a fim de que se superem as disfunções de segundo grau que afetam a abordagem das demais disfunções organizacionais existentes. Com esse objetivo, destaca-se a nova redação dada ao art. 39, § 2º, que prevê que *"a União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira"*.

Nesse sentido, a organização de burocracias constituídas com base no sistema do mérito e a estruturação de carreiras no serviço público vem-se constituindo, em todo o mundo, num instrumento indispensável para assegurar a governabilidade democrática e o desenvolvimento de uma "ética da responsabilidade" na Administração Pública. Este cenário se verifica à medida em que a existência de corpos profissionalizados de servidores públicos assegura aos governos suporte técnico adequado ao desenvolvimento de suas opções políticas e, ao mesmo tempo, à garantia de sua implementação segundo critérios de racionalidade, reduzindo o grau de desperdício dos recursos públicos, imprimindo às políticas públicas coerência interinstitucional e assegurando capacidade de articulação, acompanhamento e coordenação das ações de governo nas diversas áreas.

Medidas com esse objetivo devem considerar a necessidade de identificação de setores onde são mais críticas as deficiências, especialmente no que se refere à estruturação de carreiras dotadas de perfil capaz de assegurar a satisfação das necessidades do Estado e de uma gestão moderna e democrática. Identificados esses setores, segue-se a necessidade de propor mecanismos que assegurem que tais carreiras inserir-se-ão num processo continuado de seleção pelo mérito de quadros qualificados, bem remunerados, e cujos mecanismos de desenvolvimento internos à carreira efetivamente sejam capazes de assegurar motivação, permitir a aferição do seu desempenho e propiciar a capacitação continuada de seus integrantes.

Assim, o aperfeiçoamento institucional dos organismos governamentais exige medidas decididas no que se refere à gestão dos seus recursos humanos. Os diagnósticos já realizados são conclusivos quanto aos fatores que, ao lado das injunções políticas, impedem que o desempenho das instituições atinja níveis satisfatórios de eficácia, eficiência e efetividade, apontando as más condições de trabalho, a insuficiência do quadro de pessoal, má distribuição geográfica, desmotivação, comportamento acrítico, submissão, baixa profissionalização, ingerências políticas na gestão e outros relacionados aos recursos humanos.

Em qualquer cenário é necessário, como um primeiro pressuposto para o êxito de suas missões, que tais organismos estejam suficientemente dotados de capacidade gerencial adequada, ou seja, que disponham de *gerentes públicos* dotados de conhecimentos e capacidades adequadas à tarefa de gerir políticas públicas complexas, onde estão presentes interesses conflitantes e recursos escassos. Requerem também quadros técnicos qualificados, aptos a dar prosseguimento às diretrizes políticas e às decisões do comando gerencial. A partir desses pressupostos, estará viabilizada a consecução dos demais objetivos relacionados à política de recursos humanos, especialmente o correto dimensionamento da força de trabalho, o ajuste entre meios e fins e a distribuição racional do quadro de pessoal, a busca e identificação de mecanismos de valorização remuneratória e profissional dos quadros técnicos e a adequação de planos de carreira adequados à natureza das instituições.

Portanto, o processo de implementação de planos de carreira na Administração Pública Federal está intimamente ligado ao processo de organização da burocracia enquanto agente da ação estatal. Tais planos têm-se constituído, de fato, em instrumentos destinados a permitir que os quadros de pessoal de seus órgãos e entidades autárquicas e fundacionais sejam estruturados segundo padrões mínimos de racionalidade, dentro da perspectiva de organizações burocráticas.

A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública, conseqüentemente, é uma expressão e ao mesmo tempo meio da formação da burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve. Esta estruturação irá se refletir, assim, naturalmente, na organização dos quadros de pessoal em que se inserem os servidores do Estado, sob a forma, dentre outras, *das carreiras* onde irão desenvolver suas trajetórias profissionais burocráticas.

A política de recursos humanos elaborada e defendida pelo Governo FHC admite como necessária a reestruturação dos quadros de pessoal do serviço público. No entanto, essa reestruturação se fará a partir de uma redefinição do papel do Estado - ou do seu aparelho - segundo a qual ficarão concentradas no Estado as atividades relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e as que pressuponham o poder do Estado, *"transferindo-se as atividades que podem ser controladas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado mas que devem ser subsidiados pelo Estado (...) para o setor privado e para o setor público não estatal, respectivamente"*<sup>136</sup>.

A reestruturação impõe a organização de carreiras tecnicamente consistentes para que se possa ter um *fortalecimento* da atuação do Estado, que tende a

<sup>136</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. p. 11.

concentrar-se nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação, solução dos conflitos sociais, garantia da soberania, da coesão social e do acesso do cidadão aos serviços públicos, ainda que prestados *pelo mercado*. Esta reestruturação dar-se-ia segundo as diretrizes do quadro a seguir:

**Tabela 10 - Delimitação da Área de Atuação do Estado**

	Atividades Exclusivas de Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais (Core)	ESTADO Enquanto Pessoal	↓ publicização	↓ privatização
Atividades Auxiliares	→	tercerização	→

Fonte: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. MARE, 1997, p. 22.

Segundo esta concepção,

*"os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o Estado enquanto pessoal. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas."*

*O fortalecimento dos profissionais atuando nas áreas exclusivas de Estado é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços e o alcance do interesse público com a descentralização da prestação de atividades de Estado. O novo papel do Estado pressupõe assim o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação das políticas públicas, bem como, para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas não as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências."*<sup>137</sup>

De qualquer modo, a organização de carreiras no Núcleo Estratégico e no Núcleo de Atividades Exclusivas há de ser considerada prioritária para que se possa alcançar objetivos a curto prazo no sentido da otimização da ação governamental e da gestão dos recursos públicos. Inobstante, deve-se identificar quais as atividades

<sup>137</sup> Idem, ibidem, p. 12.

a serem, para tanto, classificadas e consideradas como integrantes de cada setor, para os fins dessa intervenção.

A *priori*, dentre as áreas estratégicas devem ser consideradas necessariamente as carreiras voltadas às atividades de formulação e gestão de políticas, tanto na área econômica quanto na área social. Assume-se, ainda, como essenciais, as chamadas atividades exclusivas ou típicas de Estado, merecedoras de uma atenção específica, no sentido de sua preservação enquanto núcleos de excelência e de maior potencial de contribuição à governabilidade, por meio de soluções tendentes à preservação e revalorização salarial das respectivas carreiras e reorganização das respectivas carreiras.

Definir quais são os servidores revestidos dessa caracterização tem sido questão polêmica e insatisfatoriamente resolvida no campo da doutrina, sendo necessário o estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público responsável por *função pública*, logo *exclusiva ou típica de estado*, dos demais agentes encarregados de serviços públicos. Para estabelecer esta diferenciação, RENATO ALESSI (apud BERNARDES, 1993:115) propõe a identificação de dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública “*vera e propria*”, ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou *empregado público*. A “prova da tipicidade” deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como os propostos por BERNARDES (1993:117):

- “1. prestação de serviço público em favor da coletividade: finalidade;
2. que envolve o mando estatal: autoridade pública;
4. para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou: essencialidade;
5. tendo caráter principal na atividade do agente público: predominância ou intensidade;
6. e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas: munus público;
7. principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe: individualização;
8. e sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado: excelência.”

São, portanto, decisivos o grau de vinculação da função exercida com a autoridade estatal e a pessoa do agente público considerado. A destinação constitucional do agente, a atividade para a qual contribui é distintivo essencial, seja para a verificação da *tipicidade primária* ou *tipicidade derivada ou auxiliar*. Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais exclusivas que estarão investidos da *tipicidade*, mas somente aqueles cujos ocupantes *personificam* ou enfeixam *poderes estatais*, ou que exercem

parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra de caracterização controversa, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como *típico*. Por outro lado, em determinadas situações há atribuições que somente podem ser exercidas **no órgão** que enfeixa competência estatal específica, o que, necessariamente, acarreta a *tipicidade* da função exercida pelo agente público. Esse aspecto distintivo pode ser aferido, igualmente, pelas especificidades dos conhecimentos exigidos para ingresso no cargo e sua vinculação com as competências do poder público.

Esta constatação demonstra a impropriedade de se adotar critérios para a organização de carreiras que abordem a questão sob uma ótica simplista, ignorando as diversas especificidades a serem consideradas. É necessário, portanto, para que se possa estruturar cada carreira, identificar-se *as funções de Estado* a serem atendidas e, dentro delas, se há especificidades profissionais que exijam a instituição de carreiras igualmente específicas e individualizadas em sua estrutura e atribuições e, em decorrência, a sua tipicidade.

Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito dos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como a função fiscalização tributária; a função auditoria-controle interno; a função segurança pública; a função polícia administrativa (inspeção sanitária, agropecuária, proteção e defesa do meio ambiente); a função administração pública; a função planejamento/formulação/implementação de políticas públicas; a função regulação; a função jurídica/advocacia e defensoria pública. No âmbito dos Poderes Legislativos, a função legislativa e a função judicial são exercidas, é certo, pelos agentes políticos (legisladores e magistrados), mas não sem o auxílio de corpos técnicos indispensáveis, e tipificáveis pelo exercício de atividades inerentes a esses poderes, tais como a fiscalização orçamentária e financeira, o controle externo, a elaboração legislativa, os atos vinculados ao preparo e à execução de sentenças judiciais, dentre outras.

Não se trata, evidentemente, de rol exaustivo, que esgote o conteúdo das funções constitucionalmente previstas. Além disso, essas funções, embora distribuídas ou compartilhadas pelos citados núcleos, não esgotam o alcance de nenhum dos dois. Porque, em certos casos, não haverá a necessidade de carreiras para todas as atividades quer de um quer de outro núcleo, desde que tais atividades não estejam dotadas de especificidades que exijam a formação de carreiras próprias.

Tais carreiras ou funções a elas associadas estarão, necessariamente, vinculadas à adoção ou manutenção do regime estatutário. Esse regime é necessário para elas porque, como afirma Michel CROZIER (1989:171), “um certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”. Além disso, “o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”. A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses poderosos no exercício de suas atividades, identificadas com os interesses permanentes do Estado. Em conseqüência, a impossibilidade de que seja adotado regime jurídico diferenciado para servidores de uma mesma carreira ou categoria impõe que as carreiras e categorias típicas de Estado sejam precisamente identificáveis, ou seja, que seus membros não possam ser confundidos com servidores da mesma categoria em exercício em outros órgãos onde exerçam atividades não típicas.

A concepção adotada pela Emenda Constitucional nº 19/98 convalida esse entendimento. O art. 41 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda, prevê que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Essa previsão desde logo admite a manutenção do regime de cargo, estatutário, hipótese em que o servidor somente poderá ser demitido em virtude de sentença judicial transitada em julgado, por falta grave, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa, por insuficiência de desempenho, mediante procedimento de avaliação periódica, assegurada também ampla defesa, e finalmente, poderá ser exonerado por necessidade de redução de despesas com pessoal e encargos, mediante ato normativo motivado que especifique a atividade, órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

No entanto, o art. 247 prevê que as leis que irão regulamentar a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de despesa deverão estabelecer critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público **estável** que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Desde logo fica claro que é uma supergarantia remetida aos ocupantes de **cargos efetivos**, por decorrência *estáveis*, que atendam àquele requisito. Em sentido oposto, os não estáveis - por não ocuparem cargos efetivos - não poderão almejá-la. Nem poderão exigí-la os servidores ocupantes de cargos públicos, estáveis igualmente, **mas que não exerçam tais atividades**.

Haverá, portanto, quatro espécies de servidor: o ocupante de emprego público, não estável; o ocupante de cargo público efetivo que ainda não adquiriu a estabilidade, exerça ou não atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que não exerce atividade exclusiva de Estado; o ocupante de cargo público efetivo, estável, que exerce atividade exclusiva de Estado.

Apenas a este último dirigem-se as supergarantias referidas no art. 247 da CF. Mas não serão, necessariamente, apenas os cobertos por essas supergarantias os servidores regidos pelo regime de cargo. Haverá, na legislação, o espaço necessário para que os servidores públicos aos quais se entenda necessário estender ou manter o regime de cargo permaneçam merecedores da estabilidade. Nesse sentido, o regime estatutário, como pedra angular do sistema de garantias do servidor público, e inerente à estruturação de carreiras orientadas pelos princípios da burocracia, deve ter o alcance determinado pela razoabilidade.

Para o atendimento a essas funções, devem ser estruturadas carreiras, tanto quanto possível específicas, as quais, no entanto, poderiam ser organizadas tendo como ponto de partida os atuais cargos e empregos existentes, desde que observada a afinidade de atribuições entre ambos e a forma original de ingresso dos atuais servidores.

Ressalte-se o fato de que, no atual ordenamento constitucional, não apenas são vedados os provimentos derivados (caracterizados pelo acesso a cargo diferente sem a prestação de concurso público) como também são vedados o ingresso em classe diferente da inicial, para os cargos organizados em carreira, como demonstra o conteúdo de recente julgado do Supremo Tribunal Federal:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 163715-3

RELATOR : MIN. MAURÍCIO CORRÊA

*Decisão: Por unanimidade, a Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento para cassar a segurança. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Marco Aurélio e, neste julgamento, o Senhor Ministro Francisco Rezek. 2a. Turma, 17.09.96.*

*EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUNCIONÁRIO PÚBLICO ESTADUAL ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO E REDISTRIBUÍDO PARA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO. EFETIVAÇÃO POR RESOLUÇÃO DA MESA.*

*FORMA DERIVADA DE INVESTIDURA EM CARGO PÚBLICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA MESA DIRETORA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ILEGALIDADE DO ATO QUE DECLAROU A NULIDADE DA INVESTIDURA DO SERVIDOR. IMPROCEDÊNCIA. EFETIVIDADE E ESTABILIDADE.*

*1. Servidor contratado para o cargo de carreira integrante do Poder Executivo estadual e redistribuído para a Assembléia Legislativa do Estado. Efetivação por ato da Mesa Legislativa. Forma derivada de investidura em cargo público. Inobservância ao artigo 37, II, da Constituição Federal.*

*1.1. O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, indispensável para o cargo ou emprego isolado ou de carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o de carreira, só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, não o sendo, porém, para*

*os cargos subsequentes que nela se escalonam até seu final, pois, para estes, a investidura se dará pela forma de provimento que é a "promoção".*

*1.2. Estão banidas, pois, as formas de investidura antes admitidas - ascensão e transferência -, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso.*

*1.3. O preceito constitucional inserto no art. 37, II, não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira, sem o concurso público exigido. Precedente.*

(...)

*4.1. O ato de "redistribuição" ou "enquadramento", assim como o de "transferência" ou "aproveitamento", que propiciou o ingresso do servidor na carreira, sem concurso público, quando esse era excepcionalmente estável no cargo para o qual fora contratado inicialmente (art. 19, ADCT), é nulo, por inobservância ao art. 37, II, da Constituição Federal. Legítimo é o ato administrativo que declarou a nulidade da Resolução da Mesa da Assembléia Legislativa, que efetivou o agente público, pois a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos (Súmula 473). A Constituição Federal não permite o ingresso em cargo público - sem concurso.*

*Recurso extraordinário conhecido e provido, para cassar a segurança concedida." (DJ de 19.12.96)*

A vedação constitucional de *provimentos derivados* impede, por exemplo, que servidores admitidos sem o requisito de ingresso por concurso público possam ser transpostos para carreiras específicas, ainda que de atribuições similares ou idênticas, em vista da exigência de *concurso público* para ingresso em cargos públicos. Da mesma forma, não se pode meramente *transpor* de uma carreira qualquer o servidor já existente para outra, com base na satisfação de requisitos de formação ou na mera semelhança ou continência de conteúdos atributivos.

Esses limites constitucionais são marcos referenciais indispensáveis e inafastáveis na organização de carreiras, e constituem-se mesmo em importantes mecanismos para se assegurar um patamar mínimo de legitimidade e transparência nos processos de constituição das mesmas.

A partir desses elementos, conclui-se pela necessidade de que, em curto prazo, seja dotado o serviço público federal de meios mais adequados para que seu quadro de pessoal seja ajustado à sua missão institucional. Com esse objetivo, reclama a instituição a organização e estruturação de carreiras, para o que é pressuposto a revisão da composição do quadro de pessoal e seu quantitativo em termos de perfis profissiográficos, distribuição geográfica e qualificação.

Ainda que se admita como irreversível a tendência a que determinadas atividades sejam ou possam vir a ser terceirizadas ou contratadas, o *núcleo central* das atribuições e competências da Administração Federal reclama carreiras específicas, compatíveis com a natureza das funções exclusivas de Estado sob sua responsabilidade. Essas carreiras poderão ser estruturadas a partir da aglutinação de alguns cargos ou mediante a transformação de categorias do quadro de pessoal já

existente, observados certos limites constitucionais, tendo como pressuposto o sistema do mérito.

## 6.1 Estruturação de carreiras

A qualificação dos servidores para suprir as necessidades verificadas é potencialmente capaz de assegurar, a médio prazo, condições para a implementação de um modelo de administração gerencial, como alerta ABRUCIO (1993:35):

*"A profissionalização que queremos introduzir na Administração Pública brasileira tem que responder aos dois modelos anteriormente descritos, sendo sinônimo, ao mesmo tempo, de neutralidade e eficiência. Por isso, antes de se definir nos pormenores o modelo de profissionalização desejado, devemos definir o modelo de Estado desejado, que, de nosso ponto de vista tem que cumprir tarefas tanto de destruição da tradição patrimonialista - cuja melhor resposta, é o modelo weberiano de impessoalidade burocrática -, como também agilizar suas respostas às demandas de uma sociedade carente de políticas públicas eficazes - e aqui a modernização trazida pelo modelo gerencial é fundamental."*

Para atender a essa necessidade é conclusão necessária que se processe a inserção de uma burocracia generalista/híbrida, nos escalões superiores, destinada a suprir a carência de um corpo gerencial que exerça a interface entre o comando político e o corpo técnico-operacional, nas diversas áreas de governo.

Nesse novo contexto, o recrutamento não se fará para cargos restritos, mas para cargos de atribuições mais amplas, em todos os níveis. O servidor deverá ser dotado de certas características e habilidades: ter uma boa e ampla base educacional, que lhe permita absorver uma formação ou treinamento suplementar; ter habilidade para pensar, analisar, conceitualizar e se comunicar; ter habilidade verbal, ou potencial, e preferencialmente dominar mais de um idioma; ter conhecimentos de informática, e compreensão das implicações da "era da informação"; forte habilidade em relações humanas, especialmente para liderança e trabalho em equipe; compreensão da história e natureza das funções de governo; devoção ao serviço e sentimento de nacionalidade; e capacidade de questionar o *status quo* e promover mudanças.

Para isso, devem ser elaboradas diretrizes e regras procedimentais, definidos **perfis profissionais**, estabelecidos **critérios para classificação dos cargos e hierarquização de classes e carreiras**, conforme suas atribuições e qualificações, estabelecida uma **política remuneratória, quantificados** os cargos necessários, formuladas regras para a sua **mobilidade** entre os órgãos e sistemas em que irão exercer suas atribuições.

Estas medidas constituir-se-ão, se adotadas de maneira articulada e consistente, num arcabouço institucional e legal indispensável para a modernização e profissionalização da administração pública. Sem isso, o processo de relegitimação

do Estado e quaisquer iniciativas de modernização ou de valorização da missão das instituições resultarão inconseqüentes. Vale ressaltar a opinião de CASTELLS (1998:13), segundo o qual, ainda que se invista em modernização tecnológica, com vistas a uma administração nova, mais ágil, flexível, descentralizada e participativa, nada disso passará de meras declarações de intenção se não houver uma transformação dos agentes da administração - os servidores - através de sua profissionalização "fazendo-os competentes e, conseqüentemente, melhor pagos".

A classificação de cargos é o instrumento capaz de permitir um entrosamento lógico entre as tarefas e responsabilidades dos cargos, os requisitos de qualificação para o seu provimento e a fixação de salários para situações de emprego substancialmente idênticas, servindo como meio precípuo para a administração de pessoal.

A adoção de planos de classificação de cargos com base nos deveres e responsabilidades a eles inerentes é freqüentemente associada a estágios superiores de desenvolvimento, pelo menos no que se refere à administração de pessoal. Disso tem sido exemplo a adoção de esquemas classificatórios nos Estados Unidos e no Reino Unido, e que requereu a superação de algumas etapas essenciais no desenvolvimento da administração de pessoal.

Em linhas gerais, classificação de cargos pode ser definida como o processo de averiguar, pela colheita e análise dos fatos, quais são as espécies ou "classes" de cargos existentes, que se diferenciam a ponto de exigir tratamento diverso em administração de pessoal; compreende, ainda, o registro sistemático das classes encontradas e dos cargos que as integram (BARUCH, 1959:21). Distribuídos os cargos pelas classes respectivas, cada uma se constituirá pelo conjunto dos cargos que, independentemente da lotação, apresentem suficiente semelhança nas tarefas e responsabilidades, para, sob condições equivalentes, merecerem o mesmo título e idêntico nível de salário, e requeiram, de seus ocupantes, em caráter substancial, iguais qualificações. A classe onde os cargos individuais sejam enquadrados pode ser indicada pelo aposição a estes do título daquela, o qual se define por uma descrição ou especificação escrita. Este mecanismo permite que se determine e identifique a natureza de cada cargo, reduzindo-se a proporções manejáveis os dados relativos a suas tarefas e responsabilidades.

Os cargos situados na mesma classe subordinam-se ao mesmo título, e são preenchidos com base nos mesmos requisitos de qualificação. E, dado que as várias classes se dispõem segundo sua ordem de dificuldade e responsabilidade, as exigências de qualificações e os valores de salário devem ser estabelecidos de modo que permitam sua variação em escala mais ou menos proporcional à ordem ascendente ou descendente das mencionadas classes, de modo que as diferenças de tarefas dos cargos se reflitam em diferenças correspondentes de níveis de salários e requisitos de qualificação. Conseqüentemente, sob condições de emprego absoluta

ou substancialmente idênticas, os cargos da mesma classe devem ser pagos de acordo com o salário padrão estabelecido para a classe.

São adotados, no mundo todo, basicamente dois tipos de sistema de classificação de cargos.

O primeiro é o chamado sistema de classificação por atribuições, adotado, dentre outros países, nos Estados Unidos e no Canadá, no qual os cargos são classificados em função de suas atribuições e responsabilidades. A classificação por atribuições parte da constituição de classes de cargos discriminadas e diferenciadas, tanto quanto possível, de modo a que cada uma das classes estabelecidas representem, muitas vezes, um segmento bem reduzido da atividade profissional focalizada. É este o sistema que serviu de base para a organização do serviço público no Brasil, especialmente a partir da década de 1930. Na Europa Ocidental, principalmente no Reino Unido, França e Alemanha, adota-se o sistema de classificação por ordenação, ou por categorias, segundo o qual os cargos são agrupados em amplas categorias, de acordo com os requisitos exigidos e de um modo geral, com as qualidades pessoais dos respectivos ocupantes (NIGRO, 1966:106).

Como se evidencia, a classificação por atribuições é essencialmente importante para que sejam considerados todos os elementos essenciais à correta organização de carreiras: permite desde a identificação dos cargos, até a definição dos requisitos e mecanismos de promoção, passando pela atribuição da retribuição inerente a cada classe.

O ponto de partida numa classificação por atribuições é a análise pormenorizada das tarefas exigidas em cada cargo. São, então, reunidos na mesma classe os cargos de atribuições e responsabilidades análogas, isto é, de natureza e nível idênticos e incluídos, em classes diversas, os cargos que diferem quanto ao nível ou quanto à natureza e nível.

A classificação por categorias, embora não tenha sido até o momento adotada como técnica predominante em nenhum dos planos de classificação implantados no serviço público no Brasil, em nível federal, vem sendo objeto de grande atenção, especialmente a partir de meados da década de 1980, quando passou a ser aplicada em alguns casos, relativamente à organização de carreiras específicas.

Esta sistemática de classificação parte do pressuposto de que o cargo público deve ter conteúdo atributivo mais amplo e flexível, possibilitando a alocação dos recursos humanos de maneira mais ajustada às necessidades momentâneas. Segundo GRIGOIRE (apud NIGRO, 1966:126), a classificação por categorias se baseia na concepção de que

*"... o serviço civil não é apenas uma justaposição de todos os servidores do serviço público em determinado momento. É uma equipe, cujos componentes, mais ou menos intercambiáveis, são recrutados por suas qualidades pessoais e gradualmente treinados*

*para que possam ocupar com o máximo de sua capacidade cargos existentes ou futuros, em alguma repartição do governo.”*

Inobstante, esta premissa tem aplicação apenas parcial, em qualquer organização: em determinadas situações, especialmente no que se refere a cargos técnicos ou científicos, a classificação por categorias abre espaço à classificação por atribuições, ou dela se aproxima, admitindo conteúdos atributivos de caráter mais restrito.

O agrupamento dos cargos se dá, assim, em classes diferenciadas em nível de complexidade, mas cujo conteúdo atributivo é amplo o suficiente para permitir que o servidor nelas investido possa facilmente assumir novas tarefas, de acordo com sua capacidade, qualificação e potencial, sem alteração da natureza essencial do cargo ocupado, que tem via de regra denominação genérica.

Ao estabelecer em seu art. 39, parágrafo 1º, que a lei instituirá planos de carreira para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, associados à implementação do regime jurídico único, de natureza intrinsecamente estatutária, quis o Constituinte de 1988 direcionar, de maneira decisiva, o processo de ajuste dos quadros do serviço público com vistas à instituição do sistema do mérito. Visava, com isso, superar o quadro geral de anarquia, marcado por distorções de toda a ordem, produzido ao longo das décadas de 1970 e 1980, e que geraram um serviço público incapaz de atender às necessidades da governabilidade democrática<sup>138</sup>.

Esta previsão, associada à adoção do princípio da isonomia remuneratória e da exigência de concurso público para qualquer investidura, viria a se tornar determinante de qualquer intervenção no sentido da “reforma do serviço civil” prevista no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Pouco se fez, porém, na esfera da União ou das unidades federadas, para assegurar a necessária articulação e coerência entre tais determinações e as (poucas) medidas adotadas para sua implementação.

Inobstante, a implantação do regime jurídico único, de natureza implícita e intrinsecamente estatutária, deu-se em grande parte dos casos à revelia da instituição de um sistema de carreiras que harmonizasse a perspectiva da carreira, mecanismos de desenvolvimento adequados ao novo marco constitucional, ao sistema do mérito, e aos direitos, vantagens, atribuições, responsabilidades e deveres dos servidores públicos. Essa implantação trouxe, ao final, problemas diversos à gestão do pessoal, resultando em excessiva homogeneização e mesmo na desmotivação e nivelamento “por baixo” de todos os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

<sup>138</sup> O termo “governabilidade democrática” diz respeito à ação estatal que, além da capacidade governativa, garante ou favorece a formação ou preservação autônoma de valores sociais e o processo de estruturação social correspondente (CASTRO, 1996:5).

Uma das soluções paliativas, no sentido da adoção de um sistema de classificação por categorias, e que vem sendo com frequência cada vez maior implementado é a da “carreira única”. Destaca ABRUCIO (1993:73) que a motivação por esta preferência tem motivações precisas:

*“Aqueles grupos que não são suficientemente organizados e que não dispõem de poder de pressão suficiente, ao não conseguirem consolidar suas carreiras, acabam por agarrar-se e reivindicar **com unhas e dentes** as conquistas obtidas por outros grupos mais fortes, não importando-se com a distinção existente, por exemplo, entre analistas de orçamento, escriturários e médicos; a proposta mais freqüente destes grupos é a do **carreirão**, que defende, em linhas gerais, a inclusão de todos os grupos profissionais em uma só carreira, desconsiderando suas especificidades. Zani Brei, pesquisadora da ENAP, acredita que ‘(...)o sistema de carreirão só atende aos interesses do funcionalismo, e não o da organização’. Resultado disso é que o carreirão inviabiliza o treinamento para atividades específicas.”*

A carreira unificada, que prescinde da classificação de cargos, no entanto, é incompatível com os conceitos de cargo e carreira constitucionalmente admitidos. Além disso, mostra-se inadequada para o serviço público, face à complexidade e perfil de seus quadros - mais de 511.000 no Poder Executivo da União. Sobre esse aspecto, avalia ABRUCIO (1993:72) a inadequação da vinculação entre a carreira e o órgão de atuação do servidor, uma vez que há várias carreiras que, por definição, não se restringem a um ministério ou órgão:

*“Citando um caso específico, a carreira médica perpassa diversos órgãos da administração pública, e a sua divisão entre, por exemplo, médicos do Ministério da Saúde e médicos do Ministério do Trabalho, só dificultaria a uniformização dos parâmetros da carreira (salário, treinamento, etc.) e a racionalização da gestão de recursos humanos.”*

Na própria Alemanha, apontada como exemplo de país que adota o modelo de carreira unificada, as desvantagens deste modelo não têm passado despercebidas:

*“(...) As desvantagens da carreira unificada (p. ex. ingresso muito baixo para os que concluíram escolas técnicas e superiores, grande demora para atingir os postos de maior autonomia e responsabilidade, a falta de força na administração pública para concorrer com a economia privada no recrutamento de pessoal qualificado) superam suas possíveis vantagens (p. ex., maior igualdade de chances, maior experiência na hora de assumir cargos mais elevados).” (HOFLIER et al, 1990:8)*

Também em nosso país vozes autorizadas tem se levantado contra essa concepção, como evidencia a opinião de Adhemar DUTRA JR. (1992:14):

*“... pacífica, para os administrativistas, a vinculação de cada carreira a certa categoria profissional ou de atividades de mesma natureza. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, já citado, caracteriza a carreira como ‘a escala natural de ascensão dos funcionários de uma dada profissão no serviço público’. HELY LOPES MEIRELLES, também já citado, conceitua a carreira como ‘o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade’.*

*A concordância genérica dos autores quanto a esse aspecto encontra pleno sentido a partir do conceito técnico de carreira, no qual está implícito o princípio da evolução funcional, traduzido pela possibilidade de o servidor galgar todos os seus níveis, em virtude do mérito, com base na avaliação de desempenho, na aprovação em concursos internos de promoção e no aperfeiçoamento continuado (vide DALLARI, o.c., p. 53).*

*Pressupõe, portanto, o conceito de carreira o agrupamento de cargos de mesma natureza (de mesma profissão ou de atribuições assemelhadas, diversas apenas no grau de complexidade e/ou de responsabilidade), para assegurar plena possibilidade de*

*atendimento a sua principal característica, que é a permeabilidade à evolução funcional. Cargos de natureza diversa, por isso mesmo, não podem e não devem integrar uma carreira única."*

Por isso, o critério possível para a organização de carreiras não poderá ser, de forma nenhuma, a carreira unificada, em qualquer de suas formas. É preciso - a partir da classificação de cargos realizada - definir os conteúdos atributivos em torno dos quais deverão ser organizadas as carreiras, e o grau de identificação destas com as funções de governo.

Tais carreiras serão estruturadas, evidentemente, a partir dos núcleos ou conjuntos de atribuições que possam ou devam ser unificados ou mantidos independentes, em virtude de suas características de especialização. Cargos de atribuições generalistas, onde for possível adotar tal solução, devem ser constituídos mediante a agregação de conteúdos atributivos não diretamente vinculados às funções específicas das instituições, mas que detenham, com ela, relação de complementaridade que possa justificar a sua classificação em separado e ao mesmo tempo a atribuição da qualificação de *tipicidade derivada*. Para que seja viável a unificação, há que se considerar que a *função* primordial a ser executada pelos ocupantes desses cargos não será a de um economista, de um contador ou de um estatístico, mas a de ser um *agente técnico capaz de oferecer suporte qualificado às ações finalísticas*, e delas participar em diferentes situações.

Trata-se, sem dúvida, da adoção de uma classificação por categorias, mas de aplicação restrita, e que terá como resultado imediato uma redução imediata do número de cargos existente na Administração Federal, já que alguns cargos, cujas atribuições possam ser unificadas, serão agregados. Esses cargos, no entanto, não serão integrados em um plano de classificação de cargos, mas em carreiras específicas, com lotação específica ou comum a vários órgãos. Em consequência dessa individualização, será necessário atribuir a essas carreiras estrutura remuneratória específica. Também será necessário, a partir das atividades típicas passíveis de serem desenvolvidas pelos seus ocupantes, definir um programa de formação que, ministrado anteriormente ao início do exercício das funções, habilite o servidor a compreender as peculiaridades da gestão de políticas públicas e a desenvolver métodos e técnicas adequados à sua implementação.

## 6.2 Ingresso e desenvolvimento

Embora essencial ao desenvolvimento institucional e gerencial, a organização e estruturação das carreiras propostas não depende apenas da boa-vontade das autoridades governamentais. Depende, também, da satisfação mínima de

requisitos jurídicos e constitucionais, sob pena de vulnerabilidades que poderão acarretar a sua completa invalidação.

Situações desta natureza têm sido vivenciadas por diversas vezes, notadamente quando desconhecidos os limites impostos pelo art. 37, II da Constituição ao provimento de cargos públicos. Tem sido corriqueira a anulação, pelo Supremo Tribunal Federal, de leis e dispositivos de leis que instituem carreiras mediante pura e simples transposição, sem que se atente para o requisito fundamental que é a identidade entre os cargos de origem e os cargos de destino, entre os *conjuntos atributivos* de que ambos se constituem, já que cargo público é *um conjunto de atribuições*. Mudança de atribuições, assim, é *mudança de cargo*, o que somente pode ocorrer pela via do concurso público.

A constituição de carreiras, sendo o primeiro passo para a instituição de um sistema do mérito, não pode falhar nesse quesito já no seu nascedouro. Neste sentido, o requisito subjacente ao art. 19, § 2º do Ato das Disposições Transitórias parece ser o único meio hábil para validar a instituição de carreiras no atual sistema constitucional com o aproveitamento dos ocupantes de cargos correlatos que não tenham sido investidos nos mesmos mediante concurso público de provas ou de provas e títulos. Estes servidores, embora alcançados pela estabilidade excepcional, somente podem ter acesso a cargos de carreira se submetidos ao já mencionado **concurso público** para fins de **efetivação** em cargos públicos regidos pelo Regime Jurídico Único, única forma de legitimar, pelo mérito, os atuais servidores a ingressarem no novo sistema de carreira.

Apenas com a constituição de uma **ética de serviço público espelhada em oportunidades iguais e regras iguais para cargos iguais**, como deriva do texto constitucional de 1988, será possível tratar a cada um segundo a sua capacidade, a sua qualificação, a sua contribuição para a Administração. Os Planos de Carreira, orientados por diretrizes gerais até hoje não instituídas mas necessariamente válidas e exigíveis para os 3 Poderes, deveriam espelhar esta complexidade e esta necessidade. Concessões não podem ser feitas neste processo, sob pena de contaminar-se desde a origem um sistema que deve ser, mais do que nunca, institucionalizado segundo regras firmes, transparentes e democráticas, jamais orientadas pela ótica corporativa ou dos indivíduos.

Posto isso, a fim de que se possa caracterizar, efetivamente, os quadros a serem constituídos como *carreiras*, o ingresso dar-se-á exclusivamente por meio de concurso público de provas e títulos na respectiva classe inicial. Esses concursos deverão ser formulados de forma a superar as falhas tradicionais dos processos seletivos onde o que se busca é aferir apenas a "capacidade de memorização" do candidato. Assim, os certames devem obedecer, quanto à estrutura, à realização de provas objetivas e subjetivas, ambas de caráter eliminatório e classificatório, além da avaliação de títulos adequados ao perfil generalista/híbrido desejável.

A fim de permitir a valorização da experiência prévia no serviço público, a legislação poderá contemplar a hipótese de que esse tempo de serviço em cargos de atribuições correlatas possa ser computado como título. Dessa forma, estar-se-á conferindo um *diferencial* aos candidatos oriundos do próprio serviço público sem, com isto, ferir-se a Constituição ou instituir privilégio antiisonômico ou mesmo qualquer forma de provimento derivado, inadmitido pelo texto constitucional.

Posto isso, a contagem do tempo de serviço como título nos concursos públicos é o único meio lícito para possibilitar-se melhor aproveitamento daqueles que, ocupantes de cargos ou funções no serviço público, sejam portadores de qualificações e experiências a serem valorizadas nas novas carreiras propostas. Essa valorização será processada, de acordo com o que os editais de convocação venham a definir, computando-se como título o tempo de exercício de atividades nas seguintes situações, sucessivamente: a) em cargos de direção e assessoramento na administração pública cujas atribuições sejam afins às das carreiras; b) em cargos efetivos ou funções cujas atribuições sejam correlatas ou afins às das carreiras.

O desenvolvimento nas Carreiras, seguindo os modelos mais bem sucedidos e organização, deverão proceder-se anualmente, por meio de progressão, padrão a padrão, e promoção, mediante a passagem de uma classe para a outra, observados requisitos como a avaliação de desempenho, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ao longo da Carreira e ao cumprimento de interstícios mínimos. Esses interstícios deverão ser fixados, preferencialmente, de acordo com cada carreira, em função de suas peculiaridades de qualificação e responsabilidade, observando a hierarquização das classes e a complexidade de seus conteúdos atributivos. Embora não seja possível definir a priori uma regra geral, um interstício razoável deveria observar o período de aproximadamente 15 anos para que os servidores possam atingir o final da Carreira; interstícios maiores terão, seguramente, o inconveniente de engessar, desestimular e impedir o desenvolvimento do servidor, enquanto interstícios mais curtos poderão, em breve espaço de tempo, gerar tensões inadmissíveis relacionadas à falta de perspectivas de desenvolvimento funcional.

Também é necessário instituir e estabelecer, para cada carreira, mecanismos próprios de avaliação de desempenho e de capacitação, de modo a que haja uma retro-alimentação permanente, colhendo-se insumos para o sistema de promoções e o constante aperfeiçoamento, atualização e capacitação dos seus integrantes.

Esta necessidade deriva, a partir do novo texto constitucional, de dois comandos específicos, o primeiro deles inserido na nova redação dada ao § 2º do art. 39 da CF, segundo o qual a participação em cursos de aperfeiçoamento ministrados por escolas de governo passa a ser requisito obrigatório para a promoção na carreira.

Sob a perspectiva de uma carreira, a avaliação de desempenho deve estar ligada às espécies de desenvolvimento horizontal e vertical (progressão e promoção). O aumento de salário dentro da mesma classe deve ser sempre dependente de

rendimento satisfatório, e não como uma mera conseqüência do tempo de serviço. É esse o método capaz de assegurar, por meio de estímulos positivos e negativos, motivação à manutenção e crescimento do desempenho. A progressão, no entanto, deve ter critérios de avaliação menos rigorosos, dado que se trata de mecanismo mais flexível para o desenvolvimento na carreira. Já a promoção, que implica na mudança de classe e a assunção de responsabilidades mais elevadas, dentro da mesma carreira, deve ser acompanhada, além da avaliação do mérito, por outros requisitos, de que são exemplos a existência de vaga, a sujeição a cursos de aperfeiçoamento ou formação, e, em determinados casos, o tempo de serviço na carreira, reduzindo-se, por esses requisitos, a influência da subjetividade da atribuição das promoções. Tais aumentos, todavia, devem ser suficientes para exercerem o seu papel motivador, o que atualmente é inviabilizado pelas exíguas tabelas de vencimento e valores de remuneração atribuídos aos servidores, mesmo quando integram carreiras estruturadas<sup>139</sup>.

Quanto ao segundo, é importante ressaltar que, a partir da vigência da nova redação dada ao art. 41 da CF pela Emenda Constitucional nº 19/98, a avaliação de desempenho surge como instrumento necessário até mesmo para assegurar a permanência do servidor no cargo, à medida que passa a ser considerada hipótese de perda do cargo a *insuficiência de desempenho*, periódica e objetivamente apurada, como estabelece a nova redação dada ao art. 41, § 1º, inciso III:

*“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.*

*§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:*

*I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;*

*II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;*

*III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.*

.....

*§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”*

Assim, além da avaliação destinada a aferir a capacidade e aptidão para o exercício do cargo, necessária para que seja adquirida a estabilidade - como já prevê o atual art. 20 da Lei nº 8.112/90 - também será o servidor, como regra geral, submetido a sistema de avaliação de desempenho por meio de procedimento periódico, a ser regulado em lei complementar. Essa sistemática de avaliação de

<sup>139</sup> No Poder Executivo da União, a exceção é o Plano de Carreiras do Banco Central do Brasil, cujas carreiras tem vencimentos básicos e estrutura remuneratória que permite ganhos progressivos em função das promoções e progressões. A partir da edição da Medida Provisória nº 1.915, em julho de 1999, as Carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria da Previdência Social e de Fiscalização do Trabalho passaram a contar, também, com tabelas de vencimento diferenciadas. No entanto, as regras de enquadramento nessas carreiras dos servidores vinculados ao sistema anterior implicou numa sensível redução do percurso de carreira a ser cumprido até o seu final, de modo a que não houvesse redução de remunerações.

desempenho terá como efeito definir **se** e **quando** deverá o servidor estável ser penalizado com a perda do cargo, razão pela qual prevê o dispositivo constitucional a garantia de **ampla defesa**.

A adoção desse sistema, característico da burocracia weberiana, é apontado, inclusive, como capaz de contribuir para a adoção de um modelo gerencial de gestão pública, pois trata-se de pré-condição para que a Administração Pública possa atuar de forma impessoal e com a competência necessária às flexibilidades inerentes a esse modelo (ABRUCIO, 1993:35). A avaliação de desempenho, evidentemente, não é capaz de superar problemas de ordem sistêmica ou cultural que freqüentemente são entraves ao alcance de melhores resultados, mas é sem dúvida um importante instrumento para ajudar a superar esses obstáculos.

Segundo a Organização das Nações Unidas<sup>140</sup>, um sistema baseado no mérito significa confiança na capacidade de decidir sobre o mérito relativo. O instrumento principal para formular as decisões é a avaliação do pessoal, e a validade desse sistema de avaliação depende da validade do sistema do mérito. Este é, sem dúvida, o principal desafio a ser vencido, uma vez que *não há inimigos declarados à avaliação de desempenho*, mas sempre que um sistema desta natureza é implementado, surgem obstáculos “inesperados” que, via de regra, acabam por reduzir sua eficácia ou mesmo reduzi-los à inutilidade. O grande problema está, portanto, em *como* apurar o desempenho, sem produzir as disfunções apontadas por DEMING (apud BARBOSA, 1996a:63): gerar um sistema arbitrário e injusto, que desmoralize os funcionários, alimente o espírito imediatista, aniquile o trabalho em equipe, estimule o medo e a mobilidade administrativa.

Na grande maioria dos países que aplicam o sistema do mérito, a avaliação de desempenho se efetua periodicamente, em geral uma vez por ano. O tipo de instrumento de avaliação varia muito, mas é freqüente que a avaliação se processe mediante um formulário padronizado, ou mediante um relatório, atribuindo-se uma pontuação a diversos fatores que medem o merecimento para a promoção. Um fator que tem sido sempre discutido é a quem cabe a avaliação: na maioria dos casos, a avaliação é feita pelo superior imediato, sujeita a reexame em nível superior. Este tipo de avaliação tem sido objeto de questionamentos, uma vez que, muitas vezes, o julgamento do superior imediato parece carecer da fidedignidade necessária sobre os verdadeiros conhecimentos e capacidades do funcionário. Outro aspecto diz respeito ao grau de participação do funcionário na própria avaliação: em muitos países, especialmente no Reino Unido, se dá conhecimento ao funcionário das avaliações desfavoráveis, possibilitando-se o recurso; em outros casos, não apenas se dá o

conhecimento, como se assegura a representantes dos funcionários a participação no processo de avaliação, como é o caso da França.

No Brasil, até hoje a avaliação de desempenho na Administração Federal não obteve êxito nas tentativas de libertar-se da discricionariedade, da tolerância, do paternalismo, da condescendência, e mesmo da displicência que sempre condenaram os instrumentos de avaliação ao desuso, em pouco tempo. A experiência mais recente tem repetido as distorções verificadas no passado, especialmente a falta de uniformidade na aplicação dos critérios de aferição de desempenho, decorrente da diversidade de chefias responsáveis pela avaliação. Para solucionar esse obstáculo, a *seriedade* da avaliação passou a ser encarada como mito, a ponto de serem instituídas por meio de diversas leis e regulamentos regras de “curva forçada” que visam obrigar os avaliadores a enquadrar os avaliados numa pretensa curva normal. Essa espécie de regra foi instituída, originalmente, para o serviço público federal, para fins de promoção, pelo Decreto nº 80.602, de 1977, e logo a seguir foi abandonada; a partir de 1994, foi reiterada, de forma mais drástica, na esfera federal, pelos regulamentos de avaliação de desempenho individual vinculados ao pagamento das diversas gratificações de desempenho já existentes.

Essa circunstância tem se refletido na inconsistência da associação entre avaliação de desempenho e gratificações de produtividade: o fato de o desempenho aferido ter efeitos imediatos na remuneração individual. Assim, não estando superados os entraves culturais e técnicos para uma avaliação consistente, e mesmo a inadequação dos mecanismos de aferição ao perfil dos servidores avaliados, verifica-se a utilização de mecanismos de rodízio, para amenizar os efeitos dessa “curva”, ou a sua utilização como instrumento de punição de servidores insubmissos. De resto, a avaliação de desempenho não se constituiu num mecanismo de valorização do sistema do mérito ou de melhoria de desempenho, mas em mera fórmula para justificar melhorias salariais setoriais, uma vez que as gratificações criadas desde 1994 para satisfazer necessidades inadiáveis de valorização salarial de diversos segmentos do funcionalismo tem sido atreladas a instituição de sistemas de avaliação de metas institucionais e de desempenho individual que, contudo, continuam a esbarrar no dueto *formalidade-informalidade*, que acaba por contaminar todo o processo.

Assim, fatores como motivação, qualidade do trabalho, comprometimento, pontualidade e tempestividade, eficiência, eficácia são indicativos relativos, que devem ser, sempre, ponderados e contextualizados, sob pena de produzirem novas disfunções.

Um sistema consistente e eficiente de avaliação de desempenho poderá constituir-se, todavia, não apenas em instrumento de gestão da força de trabalho sob o ponto de vista do sistema do mérito, como também será capaz de viabilizar a

<sup>140</sup> Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p. p. 47.

implementação de mecanismos remuneratórios baseados na desempenho, qualidade e produtividade das atividades desenvolvidas, individual e coletivamente.

O desenvolvimento pode, igualmente, ser associado a mecanismos de remoção ou mudança de órgão de exercício, de modo a possibilitar uma alocação estratégica dos servidores mais experientes em funções de coordenação, supervisão e formulação de planos e programas nos órgãos de direção superior, que notoriamente são mais necessitados de servidores com maior experiência profissional, em vista da maior complexidade dos problemas que lhes compete solucionar.

O instrumento normativo destinado à implantação de cada carreira haverá, portanto, de ajustar-se tanto às diretrizes estabelecidas legalmente, quando aos critérios supramencionados, para que se possa ultrapassar a fase de *incrementalismo* e improvisação que vem marcando as discussões sobre carreiras em nosso país. Embora a implantação e estruturação de carreiras sejam vista rotineiramente como “tábua de salvação” para servidores de determinados setores, em vista da possibilidade de que possam vir a ser beneficiados com melhorias remuneratórias, é necessário não perder de vista que o objetivo mediato dessas medidas há de ser a formação de carreiras sólidas, que permitam um processo contínuo de recrutamento, seleção, formação e retenção de pessoal qualificado, em especial para o exercício de funções estratégicas para o Estado.

E, como recursos estratégicos, as carreiras e seus integrantes devem ser administrados de maneira a otimizar a relação custo-benefício, com racionalidade e impessoalidade, mas também de modo a permitir uma *mudança qualitativa irreversível* no perfil da gestão estatal. E isso somente será obtido mediante a intransigente e contínua implantação das carreiras com base no **sistema do mérito**<sup>141</sup>. A instituição de um tal sistema do mérito, tanto para o ingresso quanto para o desenvolvimento na carreira, deverá ser ajustada às características de cada *carreira* a ser instituída, sob pena de converter-se em instrumento inócuo e injusto, aferindo para cargos diversos fatores de relevância também diversa, como se fossem os mesmos cargos, perfis e tarefas.

### 6.3 O perfil do novo profissional do serviço público

<sup>141</sup> A esse respeito, vale ressaltar a afirmação de KASZNAR: “Um sistema de mérito tem efetivamente a característica positiva e altamente democrática de ser um método de remunerar as pessoas, rejeitando a maioria dos típicos critérios usados nos sistemas de pessoal que excluem a demonstração e a prova de adequação, capacidade e mérito. É isso que um sistema do mérito tenta fazer: realmente impedir que ligações políticas, amizade, nepotismo, parentesco, pressões de grupos de interesse, predisposições culturais ligadas ao saber particular de grupos específicos, raça ou religião exerçam qualquer influência significativa em decisões relativas à seleção de alguém para um cargo, uma promoção, uma transferência local ou internacional” (op. cit., p. 20).

A discussão sobre o tema “Reforma do Estado” tem trazido à baila a questão da busca de um novo paradigma para a sua atuação, capaz de tornar a sua intervenção não apenas eficaz, mas também eficiente e efetiva. A busca desse novo paradigma tem orientado reformas administrativas nos últimos 30 anos, em toda a América Latina, cujos esforços tem deixado ainda muito a desejar no que se refere aos seus resultados concretos<sup>142</sup>, como é o caso das reformas operadas no Brasil desde 1967.

No que se refere aos recursos humanos da Administração Pública, a busca de um novo paradigma determina a definição de um perfil para o servidor público, notadamente nos seus escalões superiores, capaz de assegurar elevação no nível de produtividade ajustado ao seu tipo de atuação e a qualificação do processo de formulação e implementação de políticas.

Esta necessidade se torna ainda mais evidente quando se constata que, na Europa, Estados Unidos e Japão, os funcionários mais qualificados tem tido crescente participação e impacto sobre a formulação de políticas públicas, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento social e econômico desses países.

É essa, por sinal, a tendência recente nos países da Europa, onde o servidor público, historicamente identificado com um conceito de *neutralidade técnica* associado ao tipo ideal weberiano, passa a assumir um comportamento de árbitro e mediador, politicamente motivado para a promoção do desenvolvimento social e identificado com o interesse público (LEEMANS, 1987:74-75). Estes quadros devem ter, segundo KLIKSBURG, um alto nível de formação técnica,

“... a qual deve garantir uma base geral científica e cultural sólida, um conhecimento minucioso da realidade nacional e seu contexto, um atualizado e pertinente aparelhamento tecnológico, atitudes favoráveis a mudanças e inovações, bem como valores nacionais e sociais antes mencionados.” (KLIKSBURG, 1992:81)

Nos países do centro e do Leste europeu, cresce também a preocupação com a implantação de carreiras voltadas ao serviço civil superior, dotadas desse mesmo perfil. Segundo Jak JABES (1995),

“Professional leadership is regarded as crucial in all OECD countries for the quality and efficiency of the public administration as well for maintaining a strong corporate culture. Preparation of civil servants for senior posts is assuming greater urgency in the current transition environment in central and eastern European countries.”

Nesses países, a criação de um *Top Management Service* vem sendo considerada um elemento nos processos de reforma administrativa capaz de reduzir a compartimentalização da administração, facilitar a continuidade administrativa, aumentar a qualidade e eficiência do processo decisório e aperfeiçoar o próprio

<sup>142</sup> Cfe. KLIKSBURG, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. *Revista de la CEPAL*, nº 31, p. 179-199

processo de qualificação dos recursos humanos destinados à gestão governamental. Essa medida tem sido vista como capaz, inclusive, de colaborar para a mudança de mentalidades e atitudes que, em países em transição política, impedem a redução das nomeações exclusivamente políticas para postos de direção superior, assegurando aos governos um *quadro de “senior officials”* capaz de gerir recursos materiais e humanos e implementar políticas públicas a partir de uma postura ética e estritamente profissional.

Medidas com estes objetivos requerem a revalorização da administração de pessoal, e do próprio pessoal a serviço da Administração. Nesse sentido, a manutenção da estabilidade no cargo, a redução de disparidades salariais e o aumento da participação dos integrantes da organização no processo decisório, assim como do nível de capacitação tem sido apontadas como capazes de assegurar resultados adequados (KLIKSBERG, 1994:19), associadas à necessidade da preparação de quadros superiores da máquina pública. São necessárias, ainda, condições que assegurem a atração e retenção de pessoal altamente qualificado, programas de formação, treinamento e desenvolvimento e condições de remuneração adequadas, sem o que quaisquer medidas tendem ao fracasso por força da “drenagem” de seus integrantes pelo mercado (JABES, 1995).

Nos níveis inferiores, tendências como a terceirização de mão-de-obra em atividades de apoio operacional ou de nível auxiliar vêm, desde o início da década de 70, reduzindo a participação de servidores com baixa qualificação na composição dos quadros de pessoal. Mesmo entre os quadros de nível intermediário, verifica-se uma tendência a sua redução, mediante a substituição por quadros de maior qualificação. Ao mesmo tempo, torna-se necessário formular um novo perfil para o funcionário, que permita uma otimização do seu aproveitamento no serviço. Mesmo que isso não signifique a adoção de um sistema de carreiras classificado em categorias, é possível caminhar-se para a instituição de carreiras com conteúdos atributivos mais amplos, atendendo à necessidade identificada.

Esta, aliás, é a tendência nos países que têm experimentado processos de reforma, como constata J. L. MANION, ex-Secretário do Tesouro e ex-Secretário Associado do Gabinete do Governo do Canadá:

*“It is highly unlikely that the public service of the future will be comprise primarily of lifelong career public servants. Ideally, the more senior ranks should be filled by those who have the skills and opportunities to move freely between business, government, the university and the voluntary sector. In such a context, ‘the public service’ becomes a set of values, traditions and principles rather than a group of people or a set of management system and structures.*

*Finally, it seems likely that the public service will be much less of a highly structured and controlled hierarchy into which everyone is fitted to a particular ‘job’, than a series of highly fluid and professional teams forming and reforming to accomplish special tasks and missions, and them moving on the order tasks. This will be the case even within relatively narrow and focused agencies. The routine, repetitive tasks will probably be contracted out at an accelerated rate, or performed by computer, or eliminated.” (MANNION, 1991:368)(1995)*

A busca de um novo perfil do servidor público guarda consonância com as mudanças verificadas no mercado de trabalho do setor privado, que passa também por mudanças expressivas, em virtude da inovação tecnológica, do desenvolvimento econômico e da globalização dos mercados.

Segundo reportagem publicada pela Revista VEJA<sup>143</sup>, o perfil dos empregos e das ocupações mudou no sentido de que as linhas de produção substituíram os galpões lotados de empregados fazendo trabalho manual. Nos escritórios, funcionários que passavam o dia inteiro colando, arquivando e despachando documentos foram aposentados pela eletrônica. Não há mais lugar para a execução de tarefas repetitivas, como apertar eternamente os mesmos parafusos ou selar e carimbar num escritório, sempre dentro de uma pesada arquitetura hierárquica em forma de pirâmide, onde apenas o topo ousa ter vida inteligente, e os de baixo cumprem horário e prestam obediência, mas não tem responsabilidade sobre o insucesso da organização. Agora, exige-se mais do funcionário, e a retribuição é maior para os competentes. O perfil do profissional dos anos 90 se caracteriza pelos seguintes elementos:

- a) as realizações de equipe são a sua ferramenta para o sucesso;
- b) é estudioso;
- c) tem uma visão global das coisas;
- d) lidera mudanças;
- e) é facilitador;
- f) seu salário é conquistado pelo resultado de seu trabalho e de sua equipe;
- g) seu conhecimento é fruto do aprendizado contínuo.<sup>144</sup>

Além disso, o grau de instrução exigido é crescente: pessoas que não têm o primeiro grau completo terão cada vez mais dificuldades de encontrar colocação. O exercício de funções de comando é reservado aos que detém formação universitária; o domínio de idiomas cresce de importância, assim com o de informática. As empresas buscam empregados flexíveis, exigem que entendam um pouco de vários assuntos, captando e transmitindo informações de todas as áreas. A curiosidade é exigida como capacidade e disposição de absorver conhecimentos de qualquer experiência.

Reportagem da Revista IstoÉ, abordando o mesmo assunto, identifica o declínio da procura e da valorização de diversas profissões, em especial as funções administrativas, em função da reengenharia, que atinge principalmente atividades

<sup>143</sup> A REVOLUÇÃO que liquidou o emprego. *Revista Veja*, São Paulo, 19 de outubro de 1994, p. 88-98, p. 88.

<sup>144</sup> Idem, *Ibidem*, p. 91.

burocráticas, trabalhadores industriais, em função da modernização do setor, que reduz a mão de obra, e executivos financeiros, preteridos por profissionais capazes de operar a reengenharia das empresas<sup>145</sup>.

Em outra matéria jornalística, a Revista Veja identifica, no crescimento do número de desempregados e sub-empregados que se verifica no Brasil e no mundo, e no avanço da tecnologia e seu impacto na ocupação da mão-de-obra, alguns aspectos interessantes para a identificação do novo perfil de trabalhador do final do século XX. Em todos os setores de atividade, as exigências atuais para obter uma colocação são mais elevadas do que no passado. Nos estratos superiores e intermediários da força de trabalho, além da adaptabilidade, passa a ser requisito cada vez mais freqüente a exigência do conhecimento idiomas, a experiência de vida no exterior e o domínio da informática. Restam, por outro lado, os trabalhadores de baixa qualificação, notadamente na construção civil, e em setores de infra-estrutura e serviços, cujo potencial de geração de empregos poderá levar ao aproveitamento da mão-de-obra ociosa: o emprego está diminuindo na indústria, mas crescendo no setor de serviços, que já representa mais de 50% do PIB. Nesse contexto, “*conceitos como carreira, estabilidade, promoção por tempo de serviço estão desaparecendo: as empresas valorizam mais quem não se acomoda num único emprego, mas procura aprimoramento contínuo*”. Valoriza-se o conhecimento especializado em pelo menos uma área, acompanhado pelo conhecimento básico em outras áreas; exige-se do técnico noções também de vendas, administração e mercado; “*nenhuma habilidade deve ser desprezada*”<sup>146</sup>.

A necessidade desse novo perfil tem sido uma constatação recorrente, tanto no serviço público quanto no setor privado:

*“Acabou a era da ultra-especialização. O futuro pertence àqueles que souberem combinar conhecimento específico com uma sólida formação generalista. ‘A fronteira entre as profissões está desaparecendo’ adverte o carioca Sérgio Costa Ribeiro, pesquisador titular do Laboratório Nacional de Computação Científica do CNPq.”*<sup>147</sup>

Esta tendência já começa a refletir-se sobre o processo de formação de profissionais através do sistema de educação regular. Profissões específicas antes consagradas, como Administração, Economia e Contabilidade, perdem espaço para um novo tipo de profissional, combinando áreas de conhecimento distintas:

*“Detectada desde o final da década passada, somente agora esta nova era do trabalho começa a aparecer com mais força nas fichas de inscrição dos vestibulares. Numa espécie de dança das carreiras, ganham cada vez mais acento carreiras como Engenharia de Produção (mistura de Engenharia e Administração), Bioengenharia (Biologia e Engenharia) e Direito - esta última pelo grande leque de áreas de atuação e pelo*

<sup>145</sup> MARQUES, Carlos José & BRENER, Jayme. Há vagas. *Revista IstoÉ*, São Paulo, 4 de outubro de 1995. p. 142-147. p: 143.

<sup>146</sup> SIMONETTI, Eliana & GRINBAUM, Ricardo. Assombração nacional. *Revista Veja*, São Paulo, 11 de fevereiro de 1998, p. 68-73.

<sup>147</sup> OLIVEIRA, Malu e GOLDBERG, Simone. Ser ou não ser. *Revista IstoÉ*, São Paulo, 21 de setembro de 1994, p. 63-67. p. 63.

*conhecimento globalizante que propicia. A cada dia perdem mais lugar cursos como Economia, Ciências Contábeis, Análise de sistemas e Programação de Computadores.*<sup>148</sup>

No entanto, a tendência ainda não pode ser interpretada como definitiva, no que se refere ao fim das especializações profissionais. Profissões como Medicina, Odontologia, Direito e Jornalismo continuam valorizadas, em vista de sua própria essencialidade e conteúdos formadores. O que parece claro é o redirecionamento de talentos, por meio da combinação de várias áreas do conhecimento ou o exercício de uma função que não tenha ligação direta com o diploma. Além disso, há uma indicação clara no sentido de uma maior valorização da formação a nível de pós-graduação, ou da formação específica fornecida pelo empregador<sup>149</sup>.

Estas matérias jornalísticas refletem a concretização das previsões feitas no final da década de 1980, identificando as potenciais mudanças no perfil das profissões e das perspectivas de carreira para o final do século, onde já se identificava o alargamento dos horizontes profissionais e o fim das “monotividades” em favor de uma “plurifuncionalidade”, resultantes de uma crescente qualificação da mão-de-obra e do desenvolvimento tecnológico. Esse alargamento viria a modificar as exigências salariais e o curso das carreiras, demandando maior mobilidade profissional (VIMONT, 1990:155).

No serviço público, a figura do *profissional generalista* vem sendo identificada como ideal desde a profissionalização, no século passado, do *Civil Service* britânico. Nesse país, passados mais de 130 anos, permanece a convicção de que é mais adequada a cultura generalista, cuja valorização se deve à avaliação de que o importante é que o funcionário tenha qualidades humanas e valores morais, assim como uma graduação de formação geral em qualquer área, não necessariamente direito, economia ou sobre o funcionamento de um serviço específico<sup>150</sup>. A partir do final da década de 1960, buscou-se uma ampliação do espaço de *especialistas* no serviço civil britânico. Nesse período, houve uma ampla reavaliação do papel dos especialistas e generalistas no serviço público, reconhecendo-se, nos primeiros, um papel fundamental nas áreas científicas, de orçamento, estatísticas e controle das despesas. Como regra, no entanto, prevaleceu a noção de que os generalistas têm sido capazes de atender, com maior adequação, às demandas do Estado britânico.

Nos Estados Unidos, a partir de 1978, com a criação do *Senior Executive Service - SES*, constituiu-se, pela primeira vez em nível federal, um corpo de altos administradores generalistas. A finalidade do SES seria constituir um quadro de

<sup>148</sup> Ibidem, p. 64

<sup>149</sup> Ibidem, p. 67.

<sup>150</sup> Segundo PARADA (1993:390), a fórmula do funcionário generalista, interdepartamental, do sistema inglês, teve grande influência na França e na Espanha, nas reformas dos anos 60, inspirando a criação do Corpo de Administradores Civis, na França, e o Corpo de Administradores Civis Superiores do Estado, na Espanha.

funcionários executivos destinado a assegurar a continuidade administrativa e sua neutralidade política, criando uma carreira para o pessoal administrativo de alto nível. Nesse sentido, o SES viria aproximar a administração pública americana de três princípios ainda incipientes no seu meio, embora já identificados como necessários desde a década de 1930: o ideal de uma “classe administrativa”, contrário à idéia dominante de uma democracia sem classes; o ideal do generalista, contrário à confiança em *experts* altamente especializados; e o ideal da fidelidade do servidor à lei e à sua missão, contrário à lealdade aos dirigentes políticos (NEWLAND, 1988:627).

Essas iniciativas revelam a preocupação de atender-se à necessidade apontada por KLIKSBERG (1988b:45), segundo o qual, nos níveis mais elevados da função pública, a necessidade aponta para a superação da antinomia tradicional entre políticos e técnicos, através da preparação e promoção de quadros de direção político-técnicos que, ao mesmo tempo que garantam a identificação com o fortalecimento da democracia e projetos nacionais básicos, tenham uma sólida formação técnica:

*“A orientação não é de formar um tecnocrata puro, mas chegar à combinação de um excelente técnico, com um funcionário ligado às realidades nacionais e com sensibilidade face aos dirigentes políticos e setores sociais maciços. Uma tal combinação não é fácil de ser gerada, mas parece ser um caminho muito mais promissor do que procurar ‘corpos de direção neutros’ avaliativos perante os processos de mudança.”*

Essa formação, assevera o mesmo Autor (KLIKSBERG, 1988a:82), deve ser orientada para as especificidades do setor público, levando em conta as necessidades do ambiente em que atua:

*“Não acreditamos em que formar um gerente público seja pegar um bom programa de business administration de algumas universidades desenvolvidas, mas formar um gerente público é formá-lo em ciências do governo, em políticas públicas, em problemas próprios do setor público. Isso tem um amplo desenvolvimento a nível internacional, e é muito importante tratarmos de trabalhar sobre um perfil de funcionário público para o setor público.*

*Em segundo lugar, consideramos que formar um gerente público significa formá-lo nos problemas do país, e que um gerente público deve ter uma alta porcentagem de formação sobre o contexto; que significa conhecer a fundo os problemas da sociedade nacional, com todos os detalhes, em todas as suas implicações, porque ele não será um gerente público no vácuo, mas será um gerente público perante um elenco de problemas, onde seu real conhecimento da situação social, da situação econômica, das implicações de todo tipo no país, é decisivo para a formação.*

*Em terceiro lugar (...) consideramos que deve ser um gerente público formado para uma organização pública do tipo que estávamos mencionando, ou seja, uma organização flexível, aberta para a participação, ao invés de ser formado para reproduzir o modelo Weberiano, o velho modelo de uma organização rígida, autocrática, vertical, autoritária, etc.*

*E, em quarto lugar, consideramos que um gerente público deve ter um credo ético; que não deve ser formado à margem de valores, ou seja, não acreditamos em um gerente público neutro, mas em um gerente público comprometido. Comprometido com os grandes problemas nacionais. Interessado seriamente, envolvido com os grandes problemas nacionais.”*

Este novo perfil gerencial deverá, ainda, atender às necessidades identificadas em diversas pesquisas realizadas ao longo dos últimos 10 anos. Segundo KLIKSBERG (idem, ibidem), esse perfil gerencial requer mais do que técnicas gerenciais sofisticadas e habilidades específicas: requer uma grande formação humanística. São necessários gerentes aptos à construção de sociedades que possam enfrentar a crise e garantir a democracia, o que requer o domínio das ciências que explicam o contexto social, além da iniciação no método científico e capacidade metodológica para compreender, de maneira articulada, séria e rigorosa, a realidade das organizações. São necessários gerentes capazes de liderar democraticamente as organizações, e que possuam um componente crítico-criativo.

Segundo LENK, para a superação dos “gargalos” da tecnocracia x decisor político, é necessário “um novo tipo de cientista e técnico” capaz de captar e analisar, de forma compreensível, interdependências sócio-técnicas mais amplas, superando as deficiências da especialização em situações de crise e as deficiências das motivações exclusivamente políticas, que tendem a soluções administrativas tecnocráticas que evitem dificuldades. Para esse autor,

*“Corretivos críticos independentes e planejamento normativo (no sentido de Czbe Khan) dependem da comunicação e da cooperação - permanentes e institucionalizadas - com ‘especialistas em generalidades’, universalísticos e com capacidade de julgamento que disponham de capacidade para a análise estrutura de normas e sistemas e para a formulação de objetivos fundamentais, para a comparação racional entre valores, para o julgamento crítico de preferências, além da fantasia para fixação de objetivos parciais, assim como de conhecimentos empíricos e teóricos para a iniciativa e a divulgação de normas e objetivações. Em termos resumidos: sociólogos culturais, sociólogos organizacionais, e filósofos da argumentação normativa, assim como, da análise de normas e valores devem participar duradouramente (isto é, institucionalizadamente) no grupo dos planejadores. Só assim poderá ser percorrida a estrita trilha entre a expertocracia e a tecnocracia de um lado, e, de outro, a arbitrariedade decisória, e mesmo assim utilizar plenamente os níveis então já conquistados dos processos tecnológicos de comando.” (LENK, 1975:144)*

Cresce, nesse contexto, a demanda por profissionais dotados de um perfil generalista, capazes de atender a necessidades diversificadas e dinâmicas. Esse processo, no entanto, não elimina a necessidade dos especialistas, que preservam a sua essencialidade. À medida que as organizações crescem e os problemas tornam-se complexos, há um aumento de especialização. As atividades são divididas e subdivididas, exigindo a existência de especialistas em setores parciais da atividade. Aumenta, também, a necessidade de coordenação, à medida que as áreas de atividade individual se tornem mais circunscritas, uma vez que torna-se maior a distância física e intelectual entre o trabalho especializado de cada indivíduo, e o especialista tende, por força dessa circunstância, a deixar de ver a relação de sua operação segmentária para com os grandes propósitos da organização (HENDRICKSON, 1962:150).

O generalista surge, então, nesse processo, como um elemento de ligação entre os especialistas, um solucionador dos inevitáveis conflitos decorrentes do zelo dos especialistas pela sua própria convicção. Sua responsabilidade contínua é a de

misturar os pontos de vista divergentes dos peritos obtendo um programa realizável, ajustando o trabalho dos especialistas aos objetivos da organização. Para alcançar esse objetivo, o generalista deve possuir conhecimentos sobre cada uma das partes para poder atingir um todo integrado. Ele pode ter conhecimentos especializados, mas para ser um bom generalista de administração, deve encarar os fatos não do ponto de vista de sua especialidade, mas à luz do programa total (idem:151).

Uma das mais interessantes definições acerca desse perfil profissional é a figura do *analista simbólico*, descrito por Robert REICH (apud SANTOS & BRITO, 1995:72), com base na experiência americana. Segundo esse Autor, ex-Secretário de Trabalho do Governo Federal dos Estados Unidos, no espaço de duas décadas, as empresas de alto valor passaram a se estruturar em torno de grupos e subgrupos descentralizados, interagindo com unidades de trabalho difusas, distribuídas mundialmente, dedicadas a produtos e serviços de alto valor para clientes específicos. Nesse contexto, o profissional adequado passou a ser o *analista simbólico*, dotado da habilidade de identificar e resolver problemas, reunir, rearranjar e reformular as coisas, gerando determinado produto simbólico. Esses *analistas* são *gerentes de idéias* que solucionam e identificam problemas e promovem a venda de solução por meio da manipulação de símbolos. Caracterizam-se por ter formação superior e/ou pós-graduação, variando sua remuneração conforme a época, a qual é relacionada com a qualidade, originalidade, inteligência e velocidade com que resolvem e identificam novos problemas.

O perfil do *analista simbólico* tem, na Administração Pública, correspondência com o *analista de políticas*, que é o profissional que fornece informações e assessora os tomadores de decisão na escolha entre as diversas alternativas de soluções para os problemas governamentais, servindo ainda como intermediador entre especialistas de diversas áreas, sem ser ele mesmo especialista. O *analista de políticas* deve ser capaz de identificar problemas, intermediar soluções e coordenar a solução selecionada (REICH, apud SANTOS & BRITO, 1995:74).

O novo perfil combina o perfil generalista puro, próprio dos *grands corps* do modelo francês, com o perfil especializado, gerando um perfil híbrido, que combina uma formação generalista, com uma formação especializada em determinada área de políticas públicas, próximo do padrão americano de *analistas de políticas*.

Esse perfil, definido como o ideal para os escalões superiores, requer a sua complementação por meio da definição de perfis para os demais níveis, ou *produtores de rotina*, na terminologia de REICH. Definir em que medida são necessários especialistas ou generalistas, nesses casos, é a chave do problema, ajustando-se o perfil da força de trabalho às necessidades do Estado e de suas funções.

A definição do perfil do profissional dessas carreiras, portanto, deve atender às contínuas inovações organizacionais, reestruturação de instituições públicas e

redefinição de papéis no âmbito da Administração Pública, como consequência da evolução do papel do Estado, do progresso tecnológico e do processo de globalização.

Este quadro indica, sem dúvida, a necessidade de que as carreiras a serem estruturadas tenham em vista o fato de que não haverá lugar, no serviço público, para cargos de conteúdo restrito, ou destinados a mono-atividades, ocupadas por pessoal de baixa qualificação. Embora isso possa aparentar uma “elitização” do serviço público, é importante ressaltar a natureza do regime de cargo, cujas tarefas devem atender precipuamente às funções do Estado, de crescente complexidade, e não simplesmente servir de instrumento para a distribuição de postos de trabalho, mesmo quando preenchidos por concurso.

#### 6.4 Profissionalização dos comissionamentos

Aspecto também associado ao sistema do mérito, e essencial para assegurar a transparência do processo de profissionalização da Administração Pública, é o estabelecimento de regras claras que assegurem aos servidores de carreira o acesso aos cargos e funções de confiança.

Essas situações devem ser, tanto quanto possível, associadas à posse de qualificações adequadas, limitando-se os casos de livre provimento às situações essenciais de critério de confiança política. Nos demais casos, e como regra geral, o acesso a eles deve ser vinculado, por meio de **linhas de acesso**, às carreiras gerencial e técnicas, em diferentes níveis, e em função da qualificação e experiência do servidor de carreira, como forma de viabilizar a profissionalização e reduzir a descontinuidade administrativa em áreas específicas. Ainda que se assegure condições para que o comando político possa determinar as diretrizes e as políticas a serem implementadas, essa liberdade não pode ser absoluta, sob pena de converter-se, sob a capa do paradigma “agente-principal” em apenas mais uma faceta do clientelismo e do patrimonialismo que contaminam a instituição de uma administração burocrática weberiana no serviço público brasileiro.

Cabe aos planos de carreira definirem até que ponto os cargos comissionados existentes na estrutura hierárquica podem ser caracterizados como “principais” e a partir de que ponto são somente “agentes”, ainda que com autoridade hierárquica sobre os não-comissionados.

Todavia, é de se considerar que não basta ser servidor, ou de determinada carreira, para fazer jus ao cargo comissionado: é necessário que o acesso seja atrelado a processos de qualificação para o exercício da gerência e do assessoramento, guardando correspondência com a posição do servidor na carreira.

A redução do espaço para as nomeações políticas ou para a rotatividade das chefias, além de contribuir para o aumento da eficácia e da eficiência da ação do governo, teria o aspecto moralizador de retirar de circulação a “moeda de troca” tantas vezes associada à corrupção em nosso país e que freqüentemente serve à subversão do sistema do mérito. Além disso, como demonstram LOUREIRO et alii (1998, p. 78) a existência de carreiras às quais estejam vinculadas linhas de acesso pode ter grande importância para assegurar a organicidade e continuidade das políticas públicas.

Em relação à política e estrutura de cargos comissionados e funções de confiança, merece ser destacado o fato de que, historicamente, a Administração Pública brasileira tem avançado de maneira muito lenta no sentido de sua profissionalização.

Essa profissionalização é pressuposto para que as organizações públicas possam ingressar num patamar diferenciado, tornando-se menos infensas às interferências fisiológicas ou clientelistas que, via de regra, impedem que as organizações possam ser geridas tendo com horizonte o interesse público e a continuidade de suas políticas. Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na sua gestão decorre, em grande medida, a eficiência e efetividade das organizações públicas. Acerca da importância da profissionalização do sistema de comissionamentos, considera Rubens RICUPERO (1999), em contundente análise, que

*“O Itamaraty é o que é, padrão universal de qualidade, devido à aplicação desse princípio. Desde 1945, com a criação do Instituto Rio Branco, já há 53 anos portanto, não se entra para a diplomacia pela “janela” (sugestivamente, as últimas nomeações políticas foram feitas por Linhares, um presidente do Supremo, após a queda de Getúlio). Além disso, pela lei, o ministro do Exterior tem de compor seu gabinete e escolher até seu porta-voz dentre os integrantes da carreira.*

*Se você achar que é exclusivismo ou corporativismo, responda depressa: por que o PMDB ou o PFL não devem poder nomear o general de Manaus, o almirante de Fortaleza ou o brigadeiro do Rio e podem, ao contrário, pretender nomear o fiscal do Ibama no interior do Acre ou o diretor da alfândega do aeroporto de Guarulhos? Os dois exemplos não são fruto da fantasia, mas tirados da experiência de minha passagem pelos ministérios do Meio Ambiente e da Fazenda, onde tive de enfrentar pressões políticas desse nível de aberração, clara e insofismavelmente ligadas a esquemas de corrupção.*

*Dizer que a profissionalização é o sonho para a França, não para nós, é entregar os pontos diante de realidade que temos de mudar. Afinal foi possível no Itamaraty, no Banco do Brasil, no Banco Central, por que não no conjunto do serviço público? É preciso não esquecer que, em passado não muito distante, era até possível, com dinheiro ou influência, ganhar patente de major ou coronel da Guarda Nacional e isso também acabou.”*

Trata-se, portanto, de questão já suficientemente diagnosticada, e cuja solução se encontra, mais do que nunca, ao alcance do legislador, que deverá, no curto prazo, estabelecer regra que limite a discricionariedade dos governantes quanto ao provimento dos cargos comissionados, valendo, mais do que nunca, propor-se que sejam providos exclusivamente por servidores ocupantes de cargos efetivos do quadro geral da União os cargos em comissão e as funções de confiança de direção superior, limitando-se o livre provimento ao cargo de primeiro e segundo escalão

(Ministro, Secretários e Presidentes de autarquia ou fundação) e seus assessores imediatos.

Seria ainda recomendável que os cargos de nível inferior ao terceiro escalão em todos os órgãos e entidades fossem providos exclusivamente por servidores do quadro efetivo das instituições, e até mesmo nos escalões superiores, quando justificável pelo nível de especialização envolvido. No entanto, estabelecer-se restrição absoluta ao provimento de comissionamentos por servidores de carreira requisitados de outras instituições poderia resultar prejudicial à troca de experiências que a mobilidade horizontal que essa espécie de provimento proporciona, sendo requisito, em qualquer caso, que os ocupantes dos cargos comissionados sejam detentores de qualificação gerencial e técnica para o exercício os mesmos. O excessivo insulamento poderia dar origem a uma exacerbação do *esprit de corps* e a uma maior dificuldade na implementação de mecanismos de prestação de contas e de controle social, contrapondo-se o incentivo à carreira à necessidade de permeabilização das instituições ao fluxo de novas idéias e práticas.

Apesar das resistências culturais e políticas, o ordenamento jurídico nacional tem avançado nesta direção, inclusive na esfera constitucional.

Na esfera federal, as únicas regras até hoje editadas para limitar o grau de liberdade no provimento de cargos comissionados foram o art. 10 do Decreto-Lei n.º 1.660, de janeiro de 1979, que determinou que a designação para os cargos classificados abaixo do quinto nível hierárquico recairiam, em 50 % dos casos, em servidor ocupante de cargo permanente, e o art. 11 da Lei n.º 8.460, de setembro de 1992, que elevou esta regra até o quarto nível hierárquico (DAS-3). Sensível avanço foi obtido mediante a aprovação da Lei n.º 8.911, de julho de 1994, que em seus art. 5º e 6º determinou que a totalidade dos cargos de chefia inferiores ao terceiro nível hierárquico (o nível de DAS-4<sup>151</sup>), e 60 % dos cargos de assessoramento de cada órgão somente poderiam ser preenchidos por servidor ocupante de cargo efetivo, regra que, todavia, não resistiu às pressões políticas, tendo sido inicialmente suspensa e finalmente revogada a partir de janeiro de 1995.

Em termos gerais, a Carta de 1988 incorporou dois pressupostos básicos, a serem considerados na estruturação administrativa e na organização dos quadros de pessoal, em relação aos cargos comissionados.

O primeiro deles diz respeito à inexistência de concurso público para acesso a esses cargos (art. 37, II da CF); o segundo, à *preferência*, no seu provimento, para servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional (art. 37, V da CF). A nova redação dada ao art. 37, V da Constituição pela Emenda

<sup>151</sup> Acima do DAS-4 e abaixo do Ministro de Estado, existem apenas 3 níveis hierárquicos: DAS 5 e 6 e Secretário Executivo de Ministérios.

Constitucional nº 19, aperfeiçoou o comando, assegurando **exclusividade** para o servidor de carreira no provimento funções de confiança, enquanto manteve a necessidade de lei para definir os casos, condições e percentuais mínimos em que os cargos em comissão, destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, deverão ser preenchidos por servidores de carreira.

No âmbito dos Estados, as constituições estaduais e leis ordinárias têm tratado do assunto, e em alguns casos, estabelecido regras mais precisas com vistas a assegurar espaços mínimos à participação do servidor público na gestão superior e assegurar a democratização dos espaços decisórios. Em Minas Gerais, a Constituição Estadual disciplina, em seu artigo 23, parágrafo único, a obrigatoriedade de que, na administração indireta, pelo menos um cargo ou função de confiança de direção superior seja provido por servidor ou empregado público de carreira da respectiva instituição. Todavia, em pelo menos um caso o Supremo Tribunal Federal considerou - ainda que liminarmente - inconstitucional a sujeição do Chefe do Poder Executivo a essa obrigatoriedade, como demonstra a suspensão do art. 134 da Constituição do Estado de Mato Grosso pela ADIN n.º 282. O dispositivo impugnado achava-se assim redigido:

*“Art. 134 - Da direção das entidades da Administração pública indireta e seus respectivos conselhos ou órgãos normativos participarão, obrigatoriamente, pelo menos um diretor e um conselheiro, representantes dos servidores, eleitos por estes mediante voto e secreto, dentre filiados de associações e sindicatos da categoria .*

*Parágrafo Único - No caso do IPEMAT, além do que estabelece o "caput desse artigo, os servidores públicos do Estado do Mato Grosso, através de suas entidades legalmente constituídas com mais de dois anos de existência e que tenham mais de um mil associados, indicara um diretor e metade dos membros do Conselho deliberativo e Conselho Fiscal “*

Quanto à natureza dos cargos comissionados, é importante salientar que, prevendo a Constituição de 1988 que prescindem de concurso público as nomeações para cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, tal hipótese requer interpretação restrita, a fim de que se preserve não apenas o sistema do mérito como a possibilidade de profissionalização do serviço público a partir da obediência ao princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos.

Tal excepcionalidade, no entanto, tem gerado a proliferação de cargos comissionados, em desrespeito à sua natureza específica para a qual o vínculo de confiança e a especificidade das suas qualificações são justificadoras da exceção constitucional, à medida em que são amplas as restrições impostas pelo art. 37, II em relação aos cargos efetivos e empregos permanentes.

De fato, desde 1988 tem-se verificado - mais do que no ordenamento anterior - uma excessiva proliferação desses cargos na Administração Pública, o que além de viabilizar a apropriação patrimonialista dos postos de trabalho, à revelia do sistema do mérito, permite que ocorra um elevado grau de politização da

administração pública, em todos os seus níveis, contrariamente ao que ocorre nos países europeus que adotaram sistemas de carreira<sup>152</sup>.

A proliferação desses cargos providos por critérios discricionários tem-se dado por meio da criação de cargos comissionados cujos conteúdos atributivos são, na maior parte dos casos, indefinidos - permitindo sua utilização para a satisfação de necessidades corriqueiras, típicas do dia-a-dia dos órgãos e entidades - ou mesmo explicitamente definidos como cargos tipicamente encartados na estrutura administrativa ordinária, como demonstram cargos de advogado, médico, professor, motorista, laboratorista e outros, providos sob a forma de comissionamento sem que esteja associada, a esses casos, qualquer *comissão* ou compromisso político que justifique a sua exclusão do sistema do mérito. Segundo Lúcia Valle FIGUEIREDO (1991:25), não é suficiente que a lei defina o cargo como comissionado para afastar a exigência de concurso público para ingresso: “se assim fosse, o problema constitucional, que obriga o concurso, estaria resolvido”, bastando definir em lei a totalidade dos cargos públicos como de livre nomeação e exoneração”. Considera ainda a jurista que

*“O texto constitucional, ao falar em cargos em comissão ‘declarado em lei de livre nomeação e exoneração’, está a pressupor a necessidade administrativa de tais cargos. Por isso, é importante a questão da boa fé, da lealdade e da moralidade. O cargo pode ser em comissão, quando sua vocação é para esse efeito, ou seja, o elemento que vai se investir neste cargo deve gozar da mais absoluta confiança daquele com quem vai trabalhar.*

*Se é assim, não há possibilidade de qualquer cargo ser em comissão, mesmo que a lei assim diga ou considere.”*

As medidas a serem adotada na organização dos quadros de pessoal de qualquer entidade, seja de direito público ou privado, relativamente aos cargos comissionados, hão de considerar, portanto, a natureza precípua desses cargos e as razões que permitem a sua exclusão do sistema do mérito. Não se admitem, portanto, cargos comissionados criados com a finalidade de, simplesmente, substituir cargos efetivos ou empregos permanentes, e destinados a suprir necessidades que devam ser satisfeitas por eles com vistas a burlar o sistema do mérito e encobrir práticas clientelistas ou legitimar o personalismo, sob pena de ofensa aos princípios da moralidade e da impessoalidade.

A Emenda Constitucional nº 19/98, ao tratar da matéria, definiu taxativamente a proibição de que sejam mantidos nas estruturas administrativas cargos ou funções de confiança voltados ao exercício de atividades que não sejam de direção, chefia e assessoramento. Mais uma vez, no entanto, será difícil assegurar a efetividade desse

<sup>152</sup> Segundo recomendação da Organização das Nações Unidas, é conveniente que a lei especifique, restritivamente, os postos de confiança de livre nomeação na Administração, e que os mesmos não se multipliquem. Estas situações devem ser restritas aos postos superiores e de supervisão, não apenas para impedir que se tornem um meio para que o favoritismo prevaleça sobre o mérito, mas também para que esse efeito não se dissemine sobre a totalidade das estruturas hierárquicas, cfe. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de administración pública. Apud OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, op. cit., p. 8.

comando constitucional, pelo simples fato de que é virtualmente impossível fiscalizar o exercício de atividades pelos indivíduos contratados por meio desses artifícios.

## 6.5 Estrutura remuneratória

Cada carreira deverá ser dotada de uma estrutura interna específica, que reflita a sua posição hierárquica própria, a partir de critérios que permitam *classificá-la* em relação às demais. Esta estrutura há de combinar classes e padrões de maneira a refletir o *interstício* necessário para o desenvolvimento dos seus integrantes, do ingresso à aposentadoria, o qual deve ser associado a uma amplitude remuneratória que, a partir de uma remuneração inicial estabelecida com base em critérios de atratividade *vis a vis* o mercado de trabalho público e privado, permita *reter* os quadros mais experientes e qualificados, atendendo, ao mesmo tempo, os limites constitucionais e legais aplicáveis à remuneração no serviço público. Segundo KASZNAR (1996:35) deve-se “*comparar e contrastar os salários e os benefícios financeiros dos empregados do setor público com os dos empregados do setor privado em níveis profissionais compatíveis, de modo a ter uma certa noção de justiça e da adequação entre os diferentes tipos de salários*”, uma vez que a concessão de salários justos e competitivos “*é o meio mais efetivo de manter bons empregados públicos no setor governamental*”.

É relevante considerar-se, ainda, desenvolvimento de alternativas, os cenários prováveis de curto ou médio prazos, em relação à política remuneratória. Nesse sentido, o direcionamento dado pela Emenda Constitucional nº 19/98, que dá nova redação art. 39 da Constituição Federal, é um indicativo dos limites a serem observados na elaboração de uma política remuneratória adequada, bem assim das regras a serem obedecidas para a classificação e estruturação de carreiras e fixação dos respectivos vencimentos. Estabelece o novo texto constitucional:

*“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

*§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:*

*I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;*

*II - os requisitos para a investidura;*

*III - as peculiaridades dos cargos.*

A partir desses critérios, delimita-se o campo de atuação dos formuladores da política remuneratória, permitindo que se estabeleça, caso sejam respeitados, valores de remuneração ajustados a cada caso.

No âmbito das propostas do extinto MARE, a política de recursos humanos a ser implementada, pelo menos em tese, comunga dessas intenções. Segundo o MARE,

*“A adequação dos recursos humanos tem-se constituído, desta forma, em tarefa prioritária no atual contexto de mudança, implicando no estabelecimento de uma política voltada para a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, a implantação de um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com a necessária reconstrução do aparelho do Estado.*

*Os planos de carreira vem sendo estruturados em classes hierarquizadas segundo a natureza e a complexidade das tarefas, fazendo-se a distribuição escalonada dos cargos e empregos entre as classes e a promoção na carreira tem-se baseado em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos.*

*A nova organização das carreiras atende às necessidades da administração e baseia-se nas atribuições dos cargos, buscando-se, sempre que possível, o enriquecimento do trabalho, tornando as atribuições mais amplas, podendo ser genéricas, quando vinculadas ao exercício de atividades comuns de toda administração, ou específicas de um ou mais órgãos ou entidades, dependendo das atribuições.”<sup>153</sup>*

A implementação de carreiras, ou de um novo sistema classificatório, requer medidas simultâneas no sentido de que seja dotado de condições para a atração e retenção de quadros qualificados, notadamente por meio de sistema remuneratório adequado e programas de treinamento e desenvolvimento (gerencial, administrativo e operacional). Essas medidas, que requerem aprovação legislativa, devem ser concatenadas, pois não será viável implementar um sistema baseado no mérito, na qualificação e no desempenho, se paralelamente não for viabilizado um sistema de recompensas que indique as verdadeiras perspectivas de valorização profissional vinculadas à nova situação.

Desde 1995, o tratamento dado à remuneração dos servidores públicos federais civis pretende constituir-se na “variável gerencial” onde a remuneração, assim como a permanência do servidor público no cargo, depende da satisfação de requisitos de desempenho firmados pelo órgão ou entidade a que serve. E a criação de gratificação de desempenho, de eficiência ou de produtividade vem, desde 1994, se constituindo em “panacéia”, remédio para todos os males, à medida que é através dela que vem sendo implementada a política remuneratória segundo a qual “identifica-se que os servidores de nível superior exercendo atividades nas áreas relacionadas ao novo papel do Estado ganham menos do que seus pares no setor privado, ao contrário do que ocorre com os que se encontram nas atividades de apoio”<sup>154</sup>.

<sup>153</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 9.

<sup>154</sup> BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p. 13.

Apesar de efetivamente conter alguns aspectos positivos, não se pode deixar de considerar que os sistemas de avaliação de desempenho já implementados, baseados na fixação de metas e de critérios para sua avaliação, tem deixado muito a desejar. Além disso, tais gratificações têm peso excessivo na composição remuneratória dos servidores, em alguns casos atingindo até 90% da remuneração total, o que significa um elevado grau de dependência do servidor em relação à forma como será avaliado o seu trabalho pela chefia imediata ou como se comportará a instituição no cumprimento das "metas" preestabelecidas para determinado período.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à necessidade de que seja contemplada a necessidade de incentivos à interiorização dos serviços e dos servidores, notadamente nas zonas de fronteira e unidades descentralizadas de atendimento ao público. Valorizar o servidor que exerce essas atividades é fundamental, para que não se fortaleça a noção de que essa atividade é um fardo e comportamentos disfuncionais com o objetivo de afastá-lo ou mitigá-lo. Essa valorização tanto poderá se dar no plano remuneratório como no plano institucional, à medida que os agentes públicos voltados a essas atividades sejam valorizados e recompensados.

A definição das carreiras a serem implementadas guarda, como se vê, uma estreita relação com as políticas gerais de recursos humanos a serem adotadas para o serviço público. No entanto, medidas específicas não são necessariamente excludentes ou incompatíveis com medidas de caráter mais amplo, embora se insiram ambas num *rol* de alternativas cuja relação custo-benefício a curto e médio prazo deverá ser elemento fundamental para eleição das soluções a serem adotadas, especialmente em vista do fato de que o nível de comprometimento da receita líquida da União atingiu, no ano de 1997, 45,92%, ou seja, quase 76% do máximo permitido. No ano de 1998, o percentual de comprometimento situou-se em 43%.

Nos primeiros seis meses de 1999, conquanto tenha sido alterada a metodologia de apuração do comprometimento da receita corrente líquida, o percentual atingiu 39%, o que corresponde a 78% do limite máximo permitido pela Lei Complementar nº 96/99 (50% da receita corrente líquida).

Ao mesmo tempo, a opção pelo privilegiamento do pagamento de juros e encargos da dívida pública tem inviabilizado a elevação do gasto com pessoal proporcional à elevação das receitas correntes líquidas, que de 1995 a 1998 aumentaram em 57,72% em termos nominais, enquanto a despesa com pessoal elevou-se em 20,6% - menos da metade da inflação do período.

Ademais, indício da indisposição do governo federal quanto ao tema é o fato de que a proposta orçamentária para o ano 2000 encaminhada ao Congresso Nacional explicita que a dotação prevista para o pagamento de pessoal e encargos contempla acréscimo de apenas 3%, decorrente do "crescimento vegetativo" da folha de pagamentos e da implementação da última parcela do Plano de Carreira dos

Servidores do Poder Judiciário. Não há, portanto, previsão orçamentária suficiente para garantir a recomposição remuneratória dos servidores federais, nem tampouco a autorização específica, requerida pelo art. 169 da Constituição, para que seja elevado o gasto mediante a implantação de novas carreiras ou mudança de estruturas remuneratórias.

Esta situação se agrava nos Estados da Federação, à medida que os dados disponíveis, referentes ao ano de 1997, apontam para um percentual de comprometimento da receita corrente líquida elevado, superior em grande parte dos casos ao máximo autorizado pela Lei Complementar nº 96, o que virtualmente inviabiliza recomposições salariais, até porque, nesses casos, o mandamento constitucional impõe a **redução** da despesa, mediante a **demissão de servidores públicos**.

**Tabela 11 - Relação entre Despesas de Aposentados e Pensionistas e o Total da Folha de Pessoal dos Estados - 1997**

ESTADOS COM EXCESSO DE DESPESA					
Estados	Ativos e aposentados	1997	Mai/99	Excesso/97	Redução de pessoal
Rio Grande do Sul	183.812	84,9	80	41,50%	76.282
Rondônia	44.000	83	82	38,33%	16.867
Minas Gerais	476.000	80	77	33,33%	158.667
Rio de Janeiro	406.594	79,7	77	32,83%	133.498
Distrito Federal	112.884	77,3	66	28,83%	32.548
Amapá	10.600	75,3	56,3	25,50%	2.703
Alagoas	45.498	74,3	80	23,83%	10.844
Pernambuco	164.345	70,9	73,1	18,17%	29.856
Piauí	75.000	69,7	67,5	16,17%	12.125
Pará	116.768	69,5	61,4	15,83%	18.488
Paraná	199.453	68,8	71	14,67%	29.253
Santa Catarina	120.081	67	78,6	11,67%	14.009
Rio Grande do Norte	93.000	66,6	52,4	11,00%	10.230
Maranhão	97.291	66,5	58	10,83%	10.540
Acre	32.500	66,1		10,17%	3.304
Espírito Santo	70.610	65,4	90	9,00%	6.355
Sergipe	49.959	65,3	56,3	8,83%	4.413

Mato Grosso do Sul	51.000	65,2	67	8,67%	4.420
São Paulo	1.020.962	62,3	69,5	3,83%	39.137
Goiás	142.874	61,7	78	2,83%	4.048
Ceará	115.000	61,2	53,6	2,00%	2.300
Mato Grosso	45.063	60,7	67	1,17%	526
TOTAL	3.673.294				620.413
<b>ESTADOS SEM EXCESSO DE DESPESA</b>					
Bahia	187.597	52,5	53		
Paraíba	96.719	45,7	58		
Tocantins	34.133	43,8	37		
Amazonas	61.930	42,5	61		
Roraima	21.000	23,2	25,5		

Fonte: SEAP/MOG – Boletim Estatístico de Pessoal – Julho de 1999. Cálculos do Autor.

Conforme demonstra a Tabela acima, a esmagadora maioria dos Estados enfrenta problemas com o excesso de despesas na rubrica pessoal e encargos: o excesso é, em média, para os que excedem os 60%, de quase 17%. Assim, considerada a média salarial em cada Estado, e o número de servidores ativos e inativos, seria necessária extinção de, em média, 17% dos postos de trabalho ou instituidores de pensão. Como esse último elemento é incomprimível no curto prazo de dois anos fixado pela Lei Complementar nº 96/99, cuja contagem iniciou no dia 1º de junho de 1999, seria necessário reduzir a folha de pagamento dos servidores ativos de modo a que cada Estado se situasse no limite de 60% de gastos, o que acarretaria, somente nos Estados que têm excesso de despesa, no desligamento de mais de 620.000 servidores, número que somente seria menor se utilizado, como critério geral para demissão, o de **maior renda**, dentre os fixados pela Lei nº 9.801/99, que permite apenas a opção entre esse critério e o de menor idade ou de menor tempo de serviço.

Existe, portanto, um obstáculo de natureza política - a falta de vontade e disposição do governo federal de conceder reajustes e fixar remunerações dignas para os servidores - e um obstáculo contábil, legal e constitucional, que se materializa nos Estados e em muitos municípios, que é a inexistência de disponibilidades financeiras suficientes para a implementação de uma política de remuneração ajustada às necessidades da profissionalização do serviço público.

A este obstáculo se soma o discurso, articulado exaustivamente nos últimos dez anos, de combate aos “marajás”, cevado na recorrente descoberta de situações absurdas, quase sempre decorrentes de leis malfeitas, de conteúdo testamentário, da

incorporação imoral de vantagens em regime de “overnight” ou de decisões judiciais muitas vezes questionáveis, mas que acabam por consolidar-se após o trânsito em julgado, gerando situações praticamente irreversíveis.

Mas, por outro lado, aumenta a passos largos o uso de contratos de consultoria e convênios com organizações internacionais para assegurar aos dirigentes a possibilidade de satisfazerem necessidades de assessoramento em “alto nível”. Reportagem publicada em 18/10/1999 pela Revista Época relata de maneira eloqüente esta situação:

*“Há 2.003 fundações de apoio à pesquisa também contratadas por órgãos públicos, em todo o país, sem licitação. Graças a essa prática, também se abre uma porta de bom tamanho para a contratação de profissionais ou serviços de consultoria, sem a abertura de concorrência nem a realização de concurso público. Os números soam impressionantes. Neste ano, foram consumidos R\$ 780 milhões apenas na administração federal. A cifra representa sete vezes mais do que o governo vai economizar por ter exonerado funcionários no último Programa de Demissões Voluntárias (PDV). Parcelas crescentes dos gastos vão seguindo seu curso sem controle. É o caso de contratos feitos por meio de empresas privadas ou fundações, já condenados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A lei permitiu que tais entidades fossem dispensadas de concorrência somente quando se tratasse de projetos de pesquisa em áreas de sua especialidade. Em julho deste ano, o TCU concluiu que muitas delas funcionam, na verdade, como locadoras de mão-de-obra. (...)”*

*Agora, os ministérios entregam a agências de publicidade a tarefa de pagar jornalistas contratados para atuar como assessores de imprensa. Assim, garantem salários de até R\$ 10 mil mensais, o dobro do que seria possível com a estrutura oficial. É uma cadeia de subcontratos. O ministério contrata a agência de publicidade. A agência recorre a um escritório de assessoria de imprensa, que emprega os jornalistas. Não há fiscalização sobre salários nem critérios de contratação. No Ministério da Saúde, por exemplo, a assessoria de imprensa consome R\$ 1 milhão por ano. Duas empresas e uma cooperativa de jornalistas dividem esse orçamento.”*

Porém, aparentemente, o volume de despesas com essas formas de contratação - no mais das vezes totalmente discricionárias - supera largamente a “economia” feita com a sub-remuneração dos servidores de carreira ou com a não reposição da força de trabalho, em termos de relação custo-benefício. Isso porque, embora sucessivas administrações em ministérios, autarquias e demais órgãos estratégicos de governo tenham canalizado recursos para a realização de diagnósticos, termos de referência, projetos e programas mediante tais mecanismos, são de irrelevante impacto os benefícios dessas contratações.

Por tudo isso, não se pode ter dois pesos e duas medidas, ou seja, a defesa intransigente da profissionalização da função pública não pode compactuar com tais distorções, ou ser cúmplice de manobras que, derivadas do corporativismo ou do patrimonialismo, permitem que o serviço público continue a ser o esteio dos compadres, dos amigos, dos protegidos.

Este desafio - construir um serviço público profissionalizado e um Estado legitimado pela efetividade e equidade - não pode ser contaminado pela condescendência ou pela cumplicidade, pela tolerância ou pela omissão.

O que a sociedade paga a cada indivíduo para que lhe preste os necessários serviços precisa ser pautado pela transparência, pela proporcionalidade e pela razoabilidade, de modo que cada cidadão, ao recolher seus impostos e cumprir suas obrigações, tenha a certeza de que estará recebendo, em troca, a exata quantia de serviços e bens públicos que seu dinheiro pode comprar. E, para aquele que nada pode comprar, os excluídos que são legião em nossa sociedade, um serviço público profissionalizado, democratizado e pautado pelo mérito é o meio pelo qual ser-lhe-á garantido o exercício da cidadania, sem que necessite relacionar-se de maneira clientelista com os poderosos. Mas essa burocracia não pode converter-se em casta, acima do bem e do mal, exatamente porque é por meio recursos que o Estado arrecada a pretexto de direcionar preferencialmente aos excluídos, aos quais estão sendo sonogados direitos e benefícios sociais, que são garantidas as remunerações, vantagens e incentivos inerentes ao sistema de carreiras, e que por isso não podem converter-se em privilégios ou sustentar-se instrumentos jurídicos de moralidade duvidosa.

Já vai muito longe a história de idas e vindas nesse processo inconcluso de reforma do Estado brasileiro. E, para que se possa fazer algo antes que ele acabe, é vital ter a clareza de quanto cabe a cada um, num processo de transformação que vai muito além da duração de um mandato presidencial, ou mesmo de uma geração.

Aos servidores e seus sindicatos cabe, como alerta a *Public Services International*<sup>155</sup>, confederação internacional de sindicatos dos trabalhadores no serviço público que reúne 525 entidades em 141 países, representando mais de 20 milhões de trabalhadores, adotar uma estratégia positiva de reforma do setor público que corresponda às necessidades de seus membros e dos usuários de serviços públicos, apontando caminhos para o redesenho da Administração Pública que supere a tendência de desmonte dos serviços públicos e exacerbação do individualismo intrínseca à doutrina neoliberal.

Este é o desafio que precisa ser enfrentado, e pretendemos ter contribuído para tanto por meio das idéias e elementos apresentados neste estudo.

<sup>155</sup> Ver *La reorganizacion del sector publico* em URL [http://www.world-psi.org/download/Sp-Redesigning\\_the\\_Public\\_Sector.rtf](http://www.world-psi.org/download/Sp-Redesigning_the_Public_Sector.rtf).

## 7. BIBLIOGRAFIA

1. A REVOLUÇÃO que liquidou o emprego. Revista Veja, São Paulo, 19 de outubro de 1994, p. 88-98.
2. ABRUCIO, Fernando. Profissionalização in ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2., p. 33-104.
3. ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Cadernos ENAP n.º 10, ENAP: Brasília, 1997, 52 p.
4. \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro : FGV, 2ª. ed, 1998.
5. ADUAN, Wanda Engel. Deuses e monstros. Folha de São Paulo, 8 ago 1999, p. 1-3.
6. ALCAZAR, Mariano Baena del. Pointers for a discussion on the relations between politicians and higher civil servants. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 53, march 1987, p. 89-116.
7. AMARAL, Luis Henrique. Primeira OS, ex-fundação quer competir no mercado. *Folha de São Paulo*, 1º mar 1998, p. 1-9.
8. AMATO NETO, Vicente e PASTERNAK, Jacyr. Organizações sociais e saúde pública. Folha de São Paulo, 11 set 1998, p. 1-3.
9. AMATO, Pedro Muñoz. Administração Pública e Privada in JAMES, Samuel Haig (org.) Que é Administração Pública. Textos Selecionados de Administração Pública. 2ª ed., Rio de Janeiro:FGV, 1962, p. 101-105.
10. ANDRADE, Régis de Castro & JACOUD, Luciana (org.). Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira. Brasília: ENAP-CEDEC, 1993, vol. 2., p. 23-32.
11. ANDRÉ, Maristela Afonso de. Efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. I Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Industriais. EAESP/FGV, 24-25 set 1998, p. 151-163.
12. \_\_\_\_\_. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. *Revista de Administração de Empresas* vol. 39, nº 3, jul-set 1999, p. 45-52.

13. ANDREWS, Christina W. & KOUZMIN, Alexander. O Discurso da Nova Administração Pública. *Lua Nova* nº 45, 1998, p. 97-129.
14. ARAGÃO, Cecília Vescovi. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 3, set-dez 1997, p. 103-133.
15. BANCO MUNDIAL. Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (Resumen). Banco Mundial, 1997.
16. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Natureza e Regime Jurídico das Autarquias, São Paulo : Ed. RT, 1968.
17. BANDEIRA\_\_\_\_\_. Curso de Direito Administrativo, Malheiros, 1994, 5º ed.
18. BARBOSA, Lívia. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público* ano 47, Vol. 120, nº 3, set-dez 1996, p. 59-101.
19. BARBOSA, Pedro Ribeiro. Gestão de Hospitais Públicos e maior autonomia gerencial: melhor performance organizacional com apoio em contratos de gestão. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, nº 2, mai-ago 1996, p. 67-97.
20. BARBOSA, Benedito Gomes. O anteprojeto de organizações sociais e o contrato de gestão. *Gênesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado* nº 12, jan-mar 1997, p. 27.
21. BARUCH, Ismar (coord.). Classificação de Cargos no Serviço Público. Relatório da comissão dos Planos de Classificação de Cargos e Remuneração da ex-Civil Service Assembly of the United States and Canada. Rio de Janeiro, DASP, 1959. 88 p.
22. BAYMA, Israel F. C. Parecer Técnico ao Substitutivo do PL nº 1.617/99. Liderança do PT na Câmara dos Deputados, mimeo, 1999, 16 p.
23. BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade; critérios distintivos. *Revista de Informação Legislativa* ano 29, nº 118, p. 111-126, abr.-jun. 1993.
24. BLAU, Peter M. La burocracia en la sociedade moderna. Buenos Ayres, Paidós, 1962.
25. BOBBIO, Norberto et alii. Dicionário de Política - verbetes Burocracia e Burocratização. Brasília, 1992, Ed. UnB, Vol. I, p. 124-136.
26. BORDIN, Luís Carlos Vitali. A autonomia da administração tributária. *Tributação em Revista* nº 26, out-nov-dez 1998, p. 61-66.
27. BRASIL, IPEA. *A reforma do Estado: subsídios para um programa de governo*. Subsídios para a Reforma do Estado, 5 vol., vol. 5 - Desestatização. Brasília : IPEA/ENAP/IBAM, 1995.

28. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11, Brasília: MARE, 1997, 48 p.
29. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 2, Brasília: MARE, 5ª ed, 1997.
30. BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas. Cadernos Mare da Reforma do Estado nº 9, MARE: Brasília, 1997, 50 p.
31. BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Boletim Estatístico do MARE, ed. fev. 1999, julho 1999 e outras.
32. BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília : Imprensa Nacional, 1995, 86 p.
33. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e PRESTES MOTTA, Fernando C. Introdução à organização burocrática. (1ª ed. 1980), São Paulo, Brasiliense, 1987, 311 p.
34. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia. 2ª ed. (1ª ed. 1981), São Paulo, Brasiliense, 1982, 301 p.
35. \_\_\_\_\_. A reforma do aparelho do Estado e a constituição brasileira. Textos para discussão nº 1. Brasília : ENAP, 1995, 24 p.
36. \_\_\_\_\_. As organizações sociais. *Folha de São Paulo*, 22 mai 1995.
37. \_\_\_\_\_. Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília : MARE, mimeo, 1996, 25 p.
38. \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial, *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, nº 1, jan-abr 96, p. 7-37.
39. \_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Brasília: MARE, 1997.
40. \_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público* ano 48, n 1, jan-abr 1997, p. 5-24.
41. \_\_\_\_\_. O neoliberal disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. *Lua Nova* nº 46, 1999, p. 221-225.
42. CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo. Coimbra, Almedina, 10ª ed., 1991, Tomo I.
43. CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, s/ed, 1994, 300 p.

44. \_\_\_\_\_. Reforma do Estado in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, Rio de Janeiro : FGV, 2<sup>a</sup>. ed, 1998.
45. CARVALHO, Nelson Rojas, Tony Blair e o novo trabalhismo inglês. *Novos Estudos CEBRAP* n.º 48, julho 1997, p. 21-28.
46. CARVALHO NETO, Antônio Moreira de. Terceirização de serviços públicos no Reino Unido e os impactos sobre as relações de trabalho: considerações sobre a realidade brasileira. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, n.º 2, mai-ago 1996.
47. CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. Exposição no Seminário sobre "Sociedade e Reforma do Estado", organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em São Paulo, 26-28 mar 1998.
48. CASTRO SANTOS, Maria Helena de. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* vol. 40, n.º 3, 1997, p. 335-376.
49. CATALÁ, Joan Prats I. Governabilidad democratica en la America Latina Finisecular - instituciones, gobiernos y liderazgos. PNUD, Seminário para a elaboração de uma Agenda Nacional de Governabilidade, setembro de 1996.
50. \_\_\_\_\_. Direito e gerenciamento nas administrações públicas – Notas sobre a crise e renovação dos respectivos paradigmas. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol. 120, n.º 2, mai-ago 1996, p. 23-44.
51. CHONCHOL, Jacques. Impacto de la globalizacion en las sociedades latinoamericanas. ¿que acer frente a ello? *Estudios Avanzados* 12(34), 1998.
52. CHURCH, George J. *What evers happened to the great american job? The new rules of the game may soon apply around the world, Time 22 november: 30-4*, apud MARTINS, Heloisa Helena Teixeira de Souza. Os dilemas do movimento sindical em face da terceirização in Terceirização: Diversidade e negociação no mundo do trabalho. Heloísa Helena de Souza Martins & José Ricardo Ramalho (org.). São Paulo : Hucitec, 1994.
53. CORREA, Gilberto. Reforma do Estado e o Setor de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro : ANPESQ, mimeo, 1996, 15 p.
54. Corrupção - Brasil é 45º em ranking de 99 países. *Zero Hora*, 27 out 1999, p. 6.
55. COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Banco mundial sobre o Estado. *Lua Nova* n.º 44, 1998, p. 5-26.

56. COSTA, Frederico Lustosa da. Reforma do Estado: restrições e escapismos no funcionamento das “agências autônomas”. *Revista de Administração Pública* vol. 33, n.º 2, p. 191-199.
57. DEBANDE, Olivier. Privatization., deregulation and the labour market: a review of the literature. *Analls of Public and Cooperative Economics* vol. 70, n.º 2, june 1999, p. 277-302.
58. DELEON, Linda. Accountability in a “reinvented” government. *Public Administration* vol. 76, Autumn 1998, p. 539-558.
59. DOMINGOS, João. União passará órgãos públicos para setor privado. *O Estado de São Paulo*, 25 out 1996, p. A4.
60. DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. São Paulo em Perspectiva, SEADE, São Paulo, vol. 10, n.3, jul/set 1996, in URL Internet <http://www.ppbr.com/ld/govport.html> (março de 1998).
61. DUNLEAVY, Patrick & HOOD, Christopher. De la Administracion Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *GAPP* n.º3, maio-agosto 1995 p. 105-114.
62. DUNSIRE, Andrew. The public-private debate: some United Kingdom evidence. London – UK, *International Review of Administrative Sciences* vol. 56, n.º 1, march 1990, p. 29-61.
63. DUTRA JR. Adhemar Ferreira. O Projeto de Resolução n.º 93, de 1992, aspectos administrativistas e constitucionais. Brasília, Câmara dos Deputados, mimeo, 1992, 14 p.
64. FAORO, Raymundo. A modernização do clientelismo. *Carta Capital*, 3 set 1997, p. 42.
65. FARIA, Aparecido de. Terceirização: um desafio para o movimento sindical. in Terceirização: Diversidade e negociação no mundo do trabalho. Heloísa Helena de Souza Martins & José Ricardo Ramalho (org.). São Paulo : Hucitec, 1994.
66. FERRAREZI, Elisabete. Estado e Setor Público Não-Estatal: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. URL <http://www.geocities.com/CapitolHill/4015/ges3set.htm>, maio de 1999.
67. FERNANDES, Rubens Cesar. O que é terceiro setor. *Revista do Legislativo* n.º 18, abr. jun 1997.
68. FIGUEIREDO, Lucia Valle. Cargos em comissão e funções de confiança. *Revista de Direito Público* n.º 99, jul-set 1991.
69. FONTANEL, Jacques. O Estado e o processo de globalização. *Ensaio FEE* vol. 19, n.º 2, 1998, p. 9-37.

70. FRANK, Jürgen. A sociedade pós-industrial e seus teóricos in *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 85-120.
71. GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1995, 4ª ed.
72. GENRO, Tarso. A roupa nova do rei. *Novos Estudos CEBRAP* nº 50, março 1998, p. 41-53.
73. \_\_\_\_\_. Tarso. Sobre a Reforma do Estado como Reforma Social. Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados - PEC nº 173/95 em 31 de janeiro de 1996. in *Reforma Administrativa - Frente & Verso*. Porto Alegre, CPERS/Camargo, Coelho & Mainieri, 1996. p. 5-9.
74. GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo - A experiência de Porto Alegre*. Fundação Perseu Abramo, 1998, 112 p.
75. GHISI, Ademar Paladino. O TCU e os serviços sociais autônomos - importância da atuação dos conselhos fiscais para a eficácia do controle externo. *Revista do Tribunal de Contas da União* v. 28, nº 72, abr-jun 1997, p. 18-19.
76. GUERZONI FILHO, Gilberto. Burocracia, tecnocracia, pseudoburocracia e a Constituição de 1988: tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. *Revista de Informação Legislativa* ano 32, nº 128, out-dez 1995, p. 43-62.
77. HARRIS, Peter. Reestruturing the public sector: The New Zealand Experience. Public Services International, URL Internet [http://www.world-psi.org/download/en\\_restruct\\_nz.rtf](http://www.world-psi.org/download/en_restruct_nz.rtf), jul 1999.
78. HENDRICKSON, Roy F. O generalista de administração. in JAMES, Samuel Haig (org.) *Que é Administração Pública*. Textos Seleccionados de Administração Pública - Vol. 1. Rio de Janeiro, FGV, Serviço de Publicações, 1962, p. 149-153, p. 151.
79. HOEFLIER, Kohlen & Kleeberg. Sistema de Carreiras in *O Direito de Carreira na Renania do Norte/Vesfália*. Trad. Carlos Almeida Pereira, s/ed., mimeo, 1990.
80. HOLANDA, Fábio Chaves. Nota sobre a proposta orçamentária para 1999. Liderança do PT na Câmara dos Deputados, mimeo, novembro de 1998.
81. FALCÃO MARTINS, Humberto. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. CLAD, mimeo, 1997, 26 p.
82. HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional* vol. 17, nº 1, jan-jun 1995, p.37.

83. JABES, Jak. Improving management with a Top Management Service. *Public Management Forum*, vol. 1 nº 1, 1995. Site internet <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/impf1/1pmf6.htm>.
84. KASZNAR, Istvan Karoly. Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito. *Revista de Administração Pública* nº 30, maio-jun 1996, p. 19-37
85. KLIKSBURG, Bernardo. Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina. *Revista de la CEPAL* nº 31, p. 179-199
86. \_\_\_\_\_. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública* vol. 22, nº 1, p. 59-85, jan.-mar. 1988.
87. \_\_\_\_\_. Um novo paradigma em gestão pública. *Revista do Serviço Público* vol. 116, nº 2, p. 39-46. mai-jun 1988.
88. \_\_\_\_\_. Como transformar e Estado: para além de mitos e dogmas. Brasília: ENAP, 1992, 88 p.
89. \_\_\_\_\_. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. *Revista de Administração Pública* vol. 28. nº 3, p. 5-25, jul-set. 1994.
90. \_\_\_\_\_. Seis tesis no convencionales sobre participación. *Instituciones y Desarrollo*, diciembre 1998, p. 131-170.
91. KRIEGER, Gustavo. *Negócios na Esplanada*. Revista Época, 18 out 1999.
92. LEEMANS, Arne F. Recent trends in the carrer service in European countries. *International Review of Administrative Sciences* vol. 53, p. 63-88, mar. 1987.
93. LENK, Hans. Tecnocracia e tecnologia: notas sobre uma discussão ideológica in *Tecnocracia e ideologia*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 121-144.
94. LEONEL, Mauro. A sociedade policêntrica. *Folha de São Paulo*, 10 jul 1999.
95. LERUEZ, Jacques. El legado del Thatcherismo en Gran Bretaña. *Revista Foro Internacional*, octubre-diciembre, 1992.
96. LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando e ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público* ano 49, nº 4, out-dez 1998, p. 47-83.
97. MACEDO, Marcelo Hernandez e ALVES, Andrea Moraes. Reforma Administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 3, set-dez 1997, p. 63-84.
98. MANION, J. L. Career public service in Canada: reflections and predictions. *International Review of Administrative Sciences* vol 57, 1991, p. 361-371.
99. MARCELINO, Gileno F. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: FUNCEP, 1988.

100. \_\_\_\_\_. O Estado Brasileiro de Cabral a Sarney - I - Como o Estado cresceu e se transformou. *Revista do Serviço Público* vol. 115, nº 7, p. 14-20, jul-ago 87.
101. MARQUES, Carlos José & BRENER, Jayme. *Há vagas*. Revista IstoÉ, São Paulo, 4 de outubro de 1995. p. 142-147.
102. MARTIN, Hans Peter & SCHUMANN, Harald. A armadilha da globalização. São Paulo: Globo, 4ª ed, 1998, 352 p.
103. MARTINS, Luciano. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985, 265 p.
104. \_\_\_\_\_. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP nº 8, Brasília : ENAP, 1995,
105. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1992, 17ª ed..
106. MELO, Marcus André. Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, vol. 120, nº 1, jan-abr 1996, p. 67-82.
107. MENDES, Karla e VERDINI, Liana. União corta R\$ 20 milhões do DF. *Correio Braziliense*, 21 de abril de 1999, p. 20.
108. MÉNDEZ, José Luiz. Regressando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, nº 6, jul-1996, p. 41-68.
109. MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade in ETZIONI, Amitai (org). Organizações Complexas. São Paulo: Atlas. p.57-69.
110. MIRANDA, Jorge. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. *Estudos Eleitorais* vol. 2, nº 1, jan-abr 1998, p. 7-37.
111. MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e o marco legal das organizações sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº 2, mai-ago 1997.
112. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 11ª ed.
113. MOURA, Gilnei Luiz de. Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – Gestão 1989-1993. *Revista de Administração Pública* vol. 31, nº 4, 1997, jul-ago 1997.
114. MUKAI, Toshio. Licitações Asiáticas. *Correio Braziliense*, Caderno Direito & Justiça, 20 abr 1998, p. 3.
115. Naciones Unidas, Departamento de Assuntos Económicos y Sociales, Subdirección de Administración Pública: Manual de legislación y prácticas de

- administración pública *apud* OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera em en Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.
116. NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários e participação na gestão e controle das organizações sociais. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 1, jan-abr 1997, p. 27-42.
117. NEWLAND, Chester A. The American Senior Executive Service: old ideals and new realities. *International Review of Administrative Sciences* vol 54, nº 4, p. 625-660, dec. 1988.
118. Não há mais política de administração pública da União. *Jornal do Auditor Fiscal*, nº 57, nov 1999, p. 8.
119. Next Steps Report 1998. The Stationary Office, UK, march 1999.
120. NIGRO, Felix. Administração de Pessoal no Serviço Público. 1ª ed., Rio de Janeiro:FGV, 1966, 523 p.
121. BATISTA JR. Paulo Nogueira. “Globalização” e administração tributária. *Princípios* nº 46, ago-set-out-1997, p. 6-15.
122. NOLAN, Lord. Normas de Conduta para a Vida Pública. Cadernos ENAP nº 12. Brasília: ENAP, 1997.
123. NUNES, Marcos Alonso. Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa. Textos para discussão nº 18, Brasília: ENAP, agosto de 1997.
124. OFFE, Claus. O dilema político da tecnocracia in Tecnocracia e ideologia. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1975, p. 70-84.
125. OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Problemas de Carrera en el Servicio Público. Comisión Paritaria del Servicio Público - Primera Reunión, Ginebra, 1970. Informe III. 2ª ed. (1ª ed. 1970), Ginebra (Suiza), 1974, 67 p.
126. OLIVEIRA, Malu e GOLDBERG, Simone. *Ser ou não ser*. Revista IstoÉ, São Paulo, 21 de setembro de 1994, p. 63-67.
127. OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo, 3ª ed, Brasília:MH, 1994, 436 p.
128. PAYNE, Teresa & SKELCHER, Chirs. Explaining less accountability: the growth of local quangos. *Public Administration* vol. 75, nº 2, Summer 1997 p. 207-224.
129. PARADA, Ramon. Organización y empleo público. 7ª ed., Madrid (España): Marcial Pons, 1993.

130. PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. Autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista. *Correio Braziliense*, Caderno Direito e Justiça apud URL internet <http://www.neofito.com.br/artigos/admin22.htm>.
131. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 1997, 8º ed., 566 p.
132. \_\_\_\_\_. Parcerias na Administração Pública. São Paulo: Atlas, 1997.
133. \_\_\_\_\_. Reforma do Estado. *Revista dos Tribunais - Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, nº 18, jan-mar 1997, p. 119-120.
134. RAMOS, Marcelo de Matos. Contrato de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado. *Revista do Serviço Público* ano 48, nº 2, mai-ago 1997, p. 81-99.
135. Respostas às Questões Formuladas pela Dep. Telma de Souza. MARE, dez. 1995.
136. REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs Estão Fora de Lugar. *Dados - Revista de Ciências Sociais* vol. n.º 39, n.º 2, 1996, p. 195-211.
137. RICUPERO, Rubens. Marx, profeta da globalização. *Estudos Avançados* 12(34), 1998.
138. \_\_\_\_\_. O novo serviço público. *Folha de São Paulo*, 9 de janeiro de 1999.
139. RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais versus crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. *Revista de Administração Pública* nº 32, set-out 1998.
140. RUIZ, Sívila. ONGs podem ser solução para o futuro. *Folha de São Paulo*, 26 jul 1999.
141. SANTOS, Luiz Alberto dos. Constituição, reforma administrativa e Estado de Direito. *Revista de Segurança Social* jun-jul 1997, p. 2.
142. \_\_\_\_\_. Reforma administrativa no contexto da democracia – A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro. Brasília: DIAP/ARKO Advice, 1997, 297 p.
143. SANTOS, Maria Helena & BRITO, Marcelo. Escolas de Governo e profissionalização do funcionalismo público. *Revista do Serviço Público* vol. 119, nº 1, p. 69-99. jan-abr. 1995.
144. SEIDL, Antonio Carlos. Organização inglesa quer atrair empresa brasileira. *Folha de São Paulo*, 28 jun 1999, p. 3-4.

145. *Select Committee on Public Service – House of Lords*. Public Service Committee Report, jan 1998, URL Internet <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldselect/ldpubsrv/055/psrep01.htm>.
146. SHEPHERD, Geoffrey & VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a Administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Revista do Serviço Público* ano 47, vol 120, nº 3, set-dez 1996, p. 103-128.
147. SIMONETTI, Eliana & GRINBAUM, Ricardo. *Assombração nacional*. Revista Veja, São Paulo, 11 de fevereiro de 1998, p. 68-73.
148. SIQUEIRA, Belmiro in BRASIL, Câmara dos Deputados. Anais do Simpósio Nacional do Plano de Classificação de Cargos, realizado na Comissão de Serviço Público da Câmara dos Deputados, em 7 e 8 de junho de 1978. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978, 338 p.
149. SOARES, Fabiana de Menezes. A redefinição do Estado através da participação popular na Administração Pública: necessidade, instrumentos e o papel do Município. *Genesis - Revista de Direito Administrativo Aplicado* nº 10, jul-set 1996, p. 713-720.
150. SUNKEL, Osvaldo. Globalization, neoliberalism and State Reform. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, 26-28 de março de 1998, 13. p.
151. Supremo Tribunal Federal. Processo ADIN nº 449-2 DF. Voto do Relator.
152. TÁCITO, Caio. Direito administrativo participativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 15, 1996.
153. TAVARES, Rodrigo França. MP da reforma só prevê verba por 1 ano. *O Globo*, 26 out 1996, p. 10.
154. \_\_\_\_\_. Governo muda gestão de órgãos públicos. *O Globo*, 24 out 1996.
155. TEIXEIRA, Gerson & HACKBART, Rolf. A execução do Orçamento da União/1999. Liderança do PT na Câmara dos Deputados, mimeo, dez 1999, 6 p.
156. TENÓRIO, Fernando Guilherme & ROZENBURG, Jacob Eduardo. Gestão Pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública* vol. 31, nº 4, jul-ago 1997, p. 101-125.
157. Toward Better Governance – public service reform in New Zealand. Office of the Auditor Geral of Canadá, s/d. URL Internet [http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other\\_e/nze/nzbody.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/other/html/other_e/nze/nzbody.html)”, julho de 1997
158. União passa órgãos públicos para o setor privado. *O Estado de São Paulo*, 25 out 1996, p. A-4
159. UNITED NATIONS. Human Development Report 1999. URL Internet <http://www.undp.org/hdro.htm>, july 1999.

160. VENEU, Marcos Guedes. Representações do funcionário público. *Revista de Administração Pública* vol. 24 nº 1, p. 5-16, nov. 1989/jan. 1990.
161. VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge. Social Control of the State: Some mechanisms and experiences of popular participation. The George Washington University/Institute of Brazilian Issues, URL <http://www.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring1997/Ronaldo.Vieira.Junior.html>, 1997, 31 p.
162. VIGEVANI, Tullo. Globalização e Política: ampliação ou crise da democracia? Brasília : ENAP, mimeo, 1998.
163. VIMONT, Claude. Les nouveaux profils des metiers et des carrieres dans les annees quatre-vingt-dix. *Chroniques d'actualite de la Sedeis*, Paris (France) vol. 39, nº 5, p. 145-156, mai-1990.
164. WALD, Arnaldo & MORAES, Luiza Rangel de. Agências reguladoras. *Revista de Informação Legislativa* ano 36, nº 141, jan-mar 1999.



**Luiz Alberto dos Santos**, gaúcho de Porto Alegre, é formado em Comunicação Social (PUC-RS) e Direito (UFRGS), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília.

Aprovado no 1º Concurso promovido pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, em 1988, assumiu em 1990 o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atuou na Secretaria de Modernização da SEPLAN/PR, no Departamento de Modernização da SAF/PR, no

Programa Federal de Desregulamentação/Presidência da República e no Instituto Nacional do Seguro Social/Diretoria de Relações do Trabalho. Desde 1992 assessora a Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados nas áreas de administração pública, previdência social, direito administrativo e constitucional e direito previdenciário.

Desde 1995, vem acompanhando a tramitação de todos os projetos e propostas relacionados à reforma da Administração Pública e da Previdência Social, tendo participado, como painalista, de inúmeros encontros, seminários e reuniões com entidades sindicais e associações de servidores públicos. É autor de *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia – A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro*, publicado pelo DIAP/ARKO Advice em 1997.

É ex-Presidente e atual Diretor de Estudos e Pesquisas da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

E-mail: [ablas97@geocities.com](mailto:ablas97@geocities.com)

CAPA