D031

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Autoria: Presidência da República

1995

Presidência da República

Câmara da Reforma do Estado

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

Brasília, 1995

VERSÃO PRELIMINAR 4
18/10/95

Índice

1 Introdução 4

2 As Três Formas de Administração Pública 7

3 Breve Histórico 11
3.1 A Reforma do DASP 11
3.2 Rumo à Administração Gerencial 12
3.3 O Retrocesso de 1988 13

4 Diagnóstico 15
4.1 Dimensão Institucional-Legal 17
4.2 Recursos Humanos 19
4.3 O Mercado de Trabalho no Setor Público 22
4.3.1 Crise Fiscal e Gastos com Ativos e Inativos 22
4.3.2 Evolução da Remuneração dos Servidores 25
4.3.3 Desequilíbrios nas Remunerações 26
4.4 Dimensão Cultural e Dimensão-Gestão 28

5 O Aparelho do Estado e as Formas de Propriedade 31
5.1 Os Setores do Estado 31
5.2 Setores do Estado e Tipos de Gestão 32
5.3 Setores do Estado e Formas de Propriedade 33

6 Objetivos 34
6.1 Objetivos Globais: 35
6.2 Objetivos para o Núcleo Estratégico: 35
6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas: 36
6.4 Objetivos para os Serviços Competitivos: 36
6.4 Objetivos para a Produção para o Mercado: 37

7 Estratégia de Transição 37
7.1 Dimensão Institucional-Legal 38
7.2 As Emendas Constitucionais 39
7.2.1 As Duas Emendas da Administração Pública 39
7.2.2 A Emenda da Previdência 41
7.3 Legislação Infra-Constitucional 42
7.4 Dimensão Cultural e da Gestão 43
7.5 A Dinâmica da Transição 44

8 Projetos 46
8.1. Projetos Básicos 46
8.1.1 Avaliação Estrutural 47
8.1.2 Agências Autônomas 47
8.1.3 Organizações Sociais e Publicização 48
8.2. Projetos Adicionais 49
8.2.1 Projeto Cidadão 49
8.2.2 Indicadores de Desempenho 50
8.2.3 Qualidade e Participação 50
8.2.4 Nova Política de Recursos Humanos 50
8.2.5 Valorização do Servidor para a Cidadania. 52
8.2.6 Desenvolvimento de Recursos Humanos 52
8.2.8 Revisão da Legislação Infra-Constitucional 53
8.2.9 Rede do Governo 53
8.2.10 Sistemas de Controle e de Informações Gerenciais 54

9 Órgãos Estratégicos da Reforma do Aparelho do Estado 54

Anexo 56
Comparação Salarial entre o Setor Público e o Privado 56

Índice de Tabelas

Tabela 1: Evolução do Número de Servidores da União 16
Tabela 2: Evolução dos Gastos da União e dos Estados e Municípios 16
Tabela 3: "Amplitude" das Carreiras da Administração Federal 21
Tabela 4: Participação dos Gastos com Pessoal na Receita Disponível 22
Tabela 5: Despesa com Pessoal da União (bilhões de reais de abril/95) 23
Tabela 6: Comparação entre Segurados do INSS e da União (valores anuais) 24
Tabela 7: Evolução Salarial dos Servidores Públicos (reais de junho / 95) 25
Tabela 8: Salários Médios: Setor Público e Privado (reais de maio de 1995) 27
Tabela 9: Ocupantes de DAS 28

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

1 Introdução

Estado e sociedade civil constituem um país. O Estado é a organização política, onde o poder e a lei são definidos; a sociedade civil é a sociedade estruturada através de organizações civis e do mercado. Nas sociedades capitalistas o Estado é anterior ao mercado, porque cabe a ele definir os direitos de propriedade que permitem o funcionamento do mercado. No plano econômico, porem, o Estado não se limita a definir os direitos de propriedade e garantir os contratos. Estado e mercado, na verdade, são as duas instituições responsáveis pela coordenação dos sistemas econômicos no capitalismo contemporâneo. O mercado, diretamente; o Estado, de forma complementar. Uma crise econômica de grandes proporções, como aconteceu nos anos 30 e voltou a ocorrer nos anos 80, se origina provavelmente no funcionamento irregular de uma dessas duas instituições. Nos anos 20 e 30, a crise teve origem no mercado; nos anos 70 e 80, no Estado. O grande desafio que se coloca para os governos em todo o mundo nos anos 90, e especialmente no caso brasileiro, onde a crise do Estado foi particularmente grave, é a reforma ou a reconstrução do Estado.

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e da grave crise na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra.

A Primeira Grande Guerra Mundial e a Grande Depressão foram o marco da crise do mercado e do Estado Liberal. Surge em seu lugar um novo formato de Estado, que assume um papel decisivo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A partir desse momento, o Estado passa a desempenhar um papel estratégico na coordenação da economia capitalista, promovendo poupança forçada, alavancando o desenvolvimento econômico, corrigindo as distorções do mercado e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária.

Não obstante, nos últimos 20 anos esse modelo mostrou-se superado, vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornou a competição entre as nações muito mais aguda. A crise do Estado define-se então (1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como a superação da forma de administrar o Estado, isto é, superação da administração pública burocrática.

No Brasil, embora esteja presente desde os anos 70, a crise do Estado somente se tornará clara a partir da segunda metade dos anos 80. Suas manifestações mais evidentes são a própria crise fiscal e o esgotamento da estratégia de substituição de importações, que se inserem num contexto mais amplo de superação das formas de intervenção econômica e social do Estado. Adicionalmente, o aparelho do Estado concentra e centraliza funções, e se caracteriza pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos.

A grande tarefa dos anos 90 é superar a crise, é reconstruir o Estado, através da recuperação da poupança pública e do conseqüente resgate da sua autonomia financeira para implementar políticas públicas. É imprescindível, manter a estabilidade da moeda, bem como reavaliar as formas de intervenção no plano econômico e social, dado o esgotamento da estratégia burocrática e planejadora que caracterizou a ação estatal neste século - uma estratégia já superada, dentre outros fatores, pela dinâmica tecnológica e pela internacionalização do mercado. Só através da superação da crise do Estado será possível a retomada do desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, as quais, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as

condições para o enfrentamento da competição internacional: (3) a reforma da previdência e a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (4) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua "governança", ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. O governo brasileiro, no âmbito dos Três Poderes, não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

A reação imediata à crise - ainda nos anos 80, logo após a transição democrática - foi ignorá-la. Uma segunda resposta igualmente inadequada foi a neoliberal, caracterizada pela ideologia do Estado mínimo. Ambas revelaram-se irrealistas: a primeira, porque retrógrada; a segunda, porque utópica. Só em meados dos anos 90 surge uma resposta consistente com o desafio de superação da crise: a idéia da reforma ou reconstrução do Estado.

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, para se tornar seu promotor e regulador. Através da liberalização comercial, abandona-se a estratégia protecionista da substituição de importações. Através do programa de privatização, admite-se a crise fiscal e a limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais.

O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente a nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. Para isto será necessária uma mudança em três planos: no plano institucional-legal, através da reforma da Constituição e das leis do país; no plano cultural, através da internalização de uma nova visão do que seja a administração pública; e no plano da gestão, onde afinal se concretiza a reforma.

Para realizar esta última tarefa será necessário: (1) a redefinição dos objetivos da administração pública, voltando-a para o cidadão-cliente; (2) o

aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação, formulação , implementação e avaliação de políticas públicas; (3) a flexibilização de normas e a simplificação de procedimentos; (4) o redesenho de estruturas mais descentralizadas; (5) o aprofundamento das idéias de profissionalização e de permanente capacitação dos servidores públicos, idéias que vêm da administração pública burocrática, mas que jamais foram nela plenamente desenvolvidas.

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente aos da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal . Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através deste Plano Diretor.

Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, estados e municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.

Estes conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às varias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Este Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também se aplicar a nível estadual e municipal.

2 As Três Formas de Administração Pública

A reforma do aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma

de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos.

A defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político temos as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os "direitos públicos" à participação igualitária na coisa pública. As eleições livres e a liberdade de pensamento e de imprensa são formas de defender o cidadão e a coisa pública. A explicitação dos direitos públicos ao patrimônio que é de todos é um passo que está hoje sendo dado em todo o mundo. A denúncia da "privatização" do Estado pela esquerda corresponde à denúncia da direita de que o Estado e a sociedade estão sendo vítimas da prática generalizada do "rent seeking", da busca de rendas ou vantagens extra-mercados para grupos determinados através do controle do Estado. Ainda no plano democrático, a prática cada vez mais freqüente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente a nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública.

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Aos poucos, porém, verificou-se que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração pública que propomos chamar gerencial.

A reforma do aparelho do Estado não pode ser concebida fora da perspectiva de redefinição do papel do Estado e, portanto, pressupõe o reconhecimento prévio das modificações observadas em suas atribuições ao longo do tempo. Desta forma, partindo-se de uma perspectiva histórica, verificamos que a administração pública - cujos princípios e características não devem ser confundidos com os da administração das empresas privadas - evoluiu através de três modelos básicos: a administração pública patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Estas três formas se sucedem no tempo, sem, no entanto, que qualquer uma delas seja inteiramente abandonada.

Administração Pública Patrimonialista - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada das *res principis*. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado, e

este do Governo. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável.

Administração Pública Burocrática - Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado Liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.

Por outro lado, o controle, a garantia do poder do Estado, transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos vistos como clientes. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

Administração Pública Gerencial - Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A estratégia administrativa por excelência volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na aplicação dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se centrais. Em

sumia, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meios políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade), a administração pública gerencial não se diferencia da administração pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porem, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a administração pública burocrática, o interesse público é freqüentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando o interesse público com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. A avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada.

No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantém válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais do Estado. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração publica da cultura e das técnicas gerenciais modernas.

3 Breve Histórico

3.1 A Reforma do DASP

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 30. Surge no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, a administração pública sofre um processo de racionalização que se traduziu no surgimento das primeiras carreiras burocráticas e na tentativa de generalização do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma conseqüência clara da emergência de um capitalismo moderno no país.

Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1936. Nos primórdios, a administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Registra-se que, neste período, foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, baseada no princípio do mérito profissional. Entretanto, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.

3.2 Rumo à Administração Gerencial

Tendo em vista as inadequações do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma. Não obstante, as experiências se caracterizaram, em alguns casos, pela ênfase na extinção e criação de órgãos, e, em outros, pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática. Na própria área da reforma administrativa esta última prática foi adotada, por exemplo, no Governo JK, com a criação de comissões especiais: a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, objetivando a realização de estudos para simplificação dos processos administrativos e reformas ministeriais; e a Comissão de Simplificação Burocrática, que visava a elaboração de projetos direcionados para reformas globais e a descentralização de serviços.

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

De modo geral, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na

administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Em meados dos anos 70, uma nova iniciativa modernizadora da administração pública teve início, com a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização. Reuniu-se em torno dela um grupo de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, que buscou implantar as novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal.

No início dos anos 80, registrou-se uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização -PrND. Através do mesmo, visava-se a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200/67.

3.3 O Retrocesso de 1988

As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Um novo populismo patrimonialista surgia no país. De outra parte, a alta burocracia passava a ser acusada, principalmente pelas forças conservadoras, de ser a culpada da crise do Estado, na medida em que favorecera seu crescimento excessivo.

A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas que adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da

autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regimes jurídicos únicos para a União, os estados e os municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, pois atribuiu às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.

Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma conseqüência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional.

O retrocesso burocrático não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do mesmo. Na medida em que a transição democrática ocorreu no Brasil em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais.

Afinal, o resultado foi duplo: de um lado o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica; de outro lado, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração pública burocrática. Como exemplos temos a estabilidade rígida para todos os funcionários, a garantia universal da irredutibilidade de vencimentos, estágio probatório de apenas dois anos, aposentadoria com proventos integrais sem correlação necessária com o tempo de serviço e a contribuição do servidor.

Todos estes fatos contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira,

nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis não fosse a competência e o espírito público da burocracia brasileira.

As distorções provocadas pela nova Constituição logo se fizeram sentir. No governo Collor, entretanto, a resposta a elas foi equivocada e apenas agravou os problemas existentes, na medida em que se preocupava em destruir ao invés de construir. O governo Itamar Franco buscou essencialmente recompor os salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no governo anterior. O discurso de reforma administrativa assume uma nova dimensão a partir de 1994, quando a campanha presidencial introduz a perspectiva da mudança organizacional e cultural da administração pública no sentido de uma administração gerencial.

4 Diagnóstico

Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. Os dados da Tabela 1 e 2 confirmam claramente esta tendência pós-Constituição. Embora tenha havido uma substancial diminuição do número de servidores civis ativos do Poder Executivo da União, que caiu de 713 mil em 1989 para 580 mil em 1995 (Tabela 1), a participação da folha de pagamentos da União no PIB não se reduziu; na verdade, aumentou, passando de 2,89 por cento entre 1980-1987 para 3,17 por cento do PIB na média do período 1988-94 (Tabela 2). O crescimento dos gastos foi ainda muito mais acentuado nos estados e municípios, que passaram a receber uma parcela maior da arrecadação tributária.

O aumento dos gastos com pessoal foi menor na administração federal porque a necessidade de ajuste fiscal, somada à redução relativa de sua participação na receita tributária, levou à suspensão de quase todos os concursos públicos e, portanto, a uma diminuição do número de servidores ativos pois, desta forma, os funcionários que se aposentavam não eram substituídos.

O contingente total de servidores da União - considerando a administração direta (civis do Poder Executivo), autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e ex-territórios - registrou um declínio nos últimos anos. Em 1988, havia 1.444.000 servidores ativos. Ao final de 1994, eram contabilizados 1.197.000 funcionários.

Dada essa redução do número de funcionários, não se pode falar em excesso de quadros na União. O que existem são áreas que concentram um

número desnecessário de funcionários e outras que apresentam déficit, como no caso das atividades finais nos setores de saúde e educação.

Além disso, temos que associar esta análise ao processo de descentralização de funções entre os níveis de governo, no âmbito do Estado, e deste para o setor público não-estatal. A composição da força de trabalho no setor público, no que se refere à sua distribuição entre os três níveis de governo, mostra que os estados empregam praticamente a soma (49%) do que empregam municípios (26%) e a União (25%). Este perfil de distribuição, que demonstra uma clara concentração a nível estadual, revela-se a princípio incoerente com a municipalização da execução de serviços, conforme dispõe o texto constitucional.

Tabela 1: Evolução do Número de Servidores da União

	CIVIS ESTATUTÁRIOS*	UNIÃO**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	587.202	1.197.460
1995***	580.035	

(*) Civis da Adm. Direta (Poder Executivo), Autarquias e Fundações
(**) Inclui, além dos civis estatutários, as empresas públicas e as sociedades de economia mista
(***) Posição de março
Fonte: SRH / MARE - SEST/MPO

Tabela 2: Evolução dos Gastos da União e dos Estados e Municípios

(part. %)

	União	*Est. e Munic.*
Média 70/79	3,41	3,87
Média 80/87	2,89	4,18
Média 88/94	3,17	6,53

Fonte: IBGE

O diagnóstico da administração pública brasileira envolve a resposta a algumas perguntas básicas:

(1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para

os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?

(2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?

(3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores é satisfatória? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?

(4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado?

Para responder as duas primeiras perguntas será necessário um trabalho amplo e permanente de avaliação do setor público brasileiro. Um trabalho que foi em parte realizado no governo de transição, quando dois ministérios foram extintos e diversos órgãos restruturados ou mesmo criados. Está claro que ainda há muito a fazer.

No esforço de diagnóstico da administração pública brasileira centraremos nossa atenção, de um lado, no mercado de trabalho e na política de recursos humanos, e, de outro, na distinção de três dimensões dos problemas: (1) a dimensão institucional-legal, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a dimensão cultural, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e (3) a dimensão gerencial, associada às práticas administrativas. As três dimensões estão inter-relacionadas. Há uma tendência a subordinar a terceira à primeira, quando se afirma que é impossível implantar qualquer reforma na área da gestão enquanto não forem modificadas as instituições, a partir da Constituição Federal. É claro que esta visão é falsa. Apesar das dificuldades, é possível já promover a mudança da cultura administrativa e reformar a dimensão-gestão do Estado, enquanto vai sendo providenciada a mudança do sistema legal.

4.1 Dimensão Institucional-Legal

Na história brasileira, registram-se movimentos de reforma administrativa identificados com a fusão, extinção e criação de órgãos. Estas mudanças, que revelam uma grande instabilidade do organograma governamental, não evitaram a manutenção de estruturas obsoletas, pesadas e hierarquizadas,

pouco dinâmicas e excessivamente caras, sobretudo devido à tendência a centralização e à superposição de órgãos e de funções.

Em 1988, num esforço de impedir o arbítrio e fortalecer as instituições democráticas, a Constituição, por força do que dispôs o art.48, inciso XI, retirou a competência exclusiva do Poder Executivo para atuar na organização da administração pública no tocante à estruturação dos órgãos públicos. Este fato criou sérios obstáculos à modernização das organizações do Estado, sem impedir que a mudança das estruturas continuasse a ser submetida a critérios políticos indesejáveis.

Visando maior racionalização no uso de recursos, a Constituição de 1988 assegurou como princípio administrativo a descentralização para os estados e municípios da execução dos serviços sociais e de infra-estrutura, bem como dos recursos orçamentários. Conseqüentemente, os estados e municípios aumentaram sua participação na repartição da carga tributária. Entretanto, os avanços no sentido de conceder maior autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades subnacionais caminham lentamente, menos por falta de definição legal do problema, e mais pela crença arraigada na cultura política brasileira que cabe a União promover diretamente o desenvolvimento social do país.

O modelo burocrático tradicional, que a Constituição de 1988 e todo o sistema do Direito Administrativo brasileiro privilegiam, está baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados. A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público - cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante. Por outro lado, as exigências excessivas de controles no processo de compras e o detalhismo dos orçamentos são exemplos dessa perspectiva burocrática implantada na lei brasileira, que dificultam de forma extraordinária o bom funcionamento da administração pública.

Destaca-se a deficiência de sistemas de informação e a inexistência de indicadores de desempenho claros para os diversos órgãos da administração direta e indireta.

O excesso de controle formal reflete a cultura burocrática da ênfase em processos em detrimento de resultados. A Constituição de 1988 desencadeou o engessamento do aparelho do Estado ao subordinar entes descentralizados às

mesmas regras de controle formal da administração central. A nível infra-constitucional, a ênfase também converge para os controles, sendo ilustrativa da forma equivocada com que se busca responder aos problemas decorrentes da inexistência de instrumentos gerenciais adequados por meio do uso excessivo da norma.

4.2 Recursos Humanos

O sistema legal brasileiro está marcado pela ausência de uma política de recursos humanos coerente com as necessidades do aparelho do Estado. É, em princípio, o aspecto da administração pública mais vulnerável aos efeitos da crise fiscal e da política de ajuste.

A legislação que regula as relações de trabalho no setor público é inadequada, notadamente pelo seu caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor. São exemplos imediatos deste quadro a aplicação indiscriminada do instituto da estabilidade para o conjunto dos servidores públicos civis submetidos a regime de cargo público e de critérios rígidos de seleção e contratação de pessoal que impedem o recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência.

Enumeram-se alguns equívocos da Constituição de 1988 no campo da administração de recursos humanos. Por meio da institucionalização do Regime Jurídico Único, deu início ao processo de uniformização do tratamento de todos os servidores da administração direta e indireta. Limitou-se o ingresso ao concurso público, sendo que poderiam ser também utilizadas outras formas de seleção que, tornariam mais flexível o recrutamento de pessoal sem permitir a volta do clientelismo patrimonialista (por exemplo, o processo seletivo público para funcionários celetistas, que não façam parte das carreiras exclusivas de Estado).

Os concursos públicos, por outro lado, são realizados sem nenhuma regularidade e avaliação periódica da necessidade de quadros, fato que leva à admissão de um contingente excessivo de candidatos a um só tempo, seguida de longos períodos sem uma nova seleção, o que inviabiliza a criação de verdadeiras carreiras.

Além disso, a extensão do regime de cargo para todos os servidores civis, ampliando o número de servidores estáveis, não apenas encareceu enormemente os custos da máquina administrativa, mas também levou muitos funcionários a não valorizarem seu emprego, na medida em que a distinção entre eficiência e ineficiência perde relevância. Como os incentivos positivos são também limitados - dada a dificuldade de estabelecer gratificações por desempenho, e o fato de que a amplitude das carreiras (distância percentual entre

a menor e a maior remuneração) foi violentamente reduzida, na maioria dos casos não superando os 20 por cento -, os administradores públicos ficaram destituídos de instrumentos para motivar seus funcionários, a não ser as gratificações por ocupação de cargos em comissão (DAS). A redução da amplitude das carreiras, inclusive de algumas mais recentes como as dos analistas do Tesouro, dos analistas de orçamento, e dos gestores, reduziu as mesmas, na verdade, a meros cargos.

Do ponto de vista dos quadros técnicos, gerenciais e operacionais, observa-se que a administração de recursos humanos carece da existência de um sistema de incentivos para o profissional, sendo patente a ausência de uma política orgânica de formação, capacitação permanente e de remuneração, condizente com a valorização do exercício da função pública.

O perfil da distribuição de servidores em carreiras apresenta sérias distorções. Do total de funcionários civis estatutários, cerca de 47% estão agrupados fora de carreiras específicas, sem definição de atribuições, alocados no Plano de Cargos e Carreiras - PCC. Ressalta-se, ainda, uma concentração de pessoal nos níveis operacionais, sendo o quadro técnico, representante da inteligência do Estado, bastante reduzido.

Consideram-se carreiras estruturadas apenas a Diplomacia, o Magistério e as carreiras Militares. São aquelas que possuem uma amplitude entre o piso e o teto salarial que possibilita a ascensão funcional e a prática de políticas de promoção baseadas em análises de desempenho. Outras carreiras, como as dos Procuradores, da Polícia Federal, Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento e dos Gestores têm alguma estruturação, mas sua amplitude de remuneração é pequena.

A Tabela 3 confirma esta situação. A diferença entre a remuneração de um servidor que está ingressando na carreira e daquele que está no topo da tabela é mínima no caso dos auditores e procuradores, e também é pouco significativa para as carreiras de orçamento, finanças e controle e dos gestores públicos. A redução de tal amplitude dificulta a implantação de uma administração gerencial de recursos humanos, pois a avaliação por desempenho torna-se irrelevante, dado que o servidor é pouco estimulado a buscar a ascensão profissional.

Tabela 3: "Amplitude" das Carreiras da Administração Federal*

CARGO / CARREIRA	*AMPLITUDE %*
ORÇAMENTO / FINANÇAS E CONTROLE	
Analista	26
Técnico	44
ESPEC. EM POLÍTICAS E GESTÃO GOVERN.	
Gestor	26
AUDITORIA	
Auditor Fiscal do Tesouro Nacional	6
Técnico do Tesouro Nacional	12
PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL	
Procurador 2ª Categoria a Procurador 1ª Categoria / Subprocurador de Categoria Especial	8
CARREIRA DE DOCENTE (SUPERIOR - 40 H)	
Professor Auxiliar a Titular	222
CARREIRA DE PESQUISA EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	
Assistente de Pesquisa a Pesquisador Titular	114
MILITARES	
Segundo Tenente a Almirante de Esquadra	181

Fonte: MARE: SIAPE.

Observação: "Amplitude" de uma carreira é a diferença percentual entre a menor e a maior remuneração dessa carreira.

A administração pública brasileira, embora marcada pela cultura burocrática e regida pelo princípio do mérito profissional, não chegou a se consolidar, no conjunto, como uma burocracia profissional nos moldes weberianos. Formaram-se grupos de reconhecida competência, como é o caso das carreiras acima descritas, bem como em áreas da administração indireta, mas os concursos jamais foram rotinizados e o valor de sua remuneração real variou intensamente em função de políticas salariais instáveis. Os instrumentos de seleção, avaliação, promoção e treinamento que deram suporte a esse modelo estão superados.

Embora seja possível interpretar que a Constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único tenham originalmente tentado preservar a administração, evitando a utilização política dos cargos e promovendo a valorização através da proteção ao servidor, o que se observa de fato é que contribuíram para restringir a capacidade operacional do governo, ao dificultar a adoção de mecanismos de gestão de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização

pelo efetivo desempenho profissional e também eficazes na busca da melhoria do desempenho organizacional e da qualidade dos serviços prestados.

4.3 O Mercado de Trabalho no Setor Público

As condições do mercado de trabalho no setor público também desempenham um papel importante na gestão de recursos humanos do Estado e, conseqüentemente, em seu próprio processo de modernização, na medida em que podem definir o grau de estímulo ao ingresso neste mercado para profissionais com boa formação e treinamento e recém-formados que se demonstrem competentes. Neste sentido, vamos analisar a relação entre a crise fiscal, a dinâmica deste mercado e o comportamento da remuneração dos servidores, e traçar uma comparação entre as estruturas salariais dos setores público e privado.

4.3.1 Crise Fiscal e Gastos com Ativos e Inativos

A participação dos gastos com pessoal na receita da União vêm apresentando uma tendência histórica crescente. A partir da Tabela 4, podemos observar que a participação dos gastos globais com pessoal na receita disponível (que corresponde à receita tributária bruta, descontada dos incentivos fiscais e das transferências legais e constitucionais) sofreu um incremento nesta década em relação aos valores observados nos anos 80, em grande parte devido à Constituição de 1988. A partir de 1990, tem se mantido no intervalo entre 55 e 60% .

Tabela 4: Participação dos Gastos com Pessoal na Receita Disponível **

MÉDIA 82-84	38,4%
MÉDIA 85-87	40,6%
MÉDIA 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995*	60,4%

(*) Acumulado até julho
(**) Receita tributaria bruta (-) incentivos fiscais
(-) transferências legais e constitucionais
Fonte: Execução. Fin. do Tesouro Nacional

Já os dados da Tabela 5 mostram o crescimento da folha de pagamento da União e a participação de ativos e inativos/pensionistas na mesma. Estas

despesas incluem o pagamento dos servidores da administração direta, indireta, empresas publicas, sociedades de economia mista e ainda transferências a estados e ao DF.

Tabela 5: Despesa com Pessoal da União (bilhões de reais de abril/95)

	MÉDIA 91/93		*1994*		*1995**		*1996***	
	RsS	**%**	**RsS**	**%**	**RsS**	**%**	**RsS**	**%**
ATIVOS	14,1	69,6	18,1	64,0	22,2	63,4	24,2	59,8
INATIVOS/PENS.	6,2	30,4	10,2	36,0	12,8	36,6	16,3	40,2
TOTAL	20,3	100,0	28,3	100,0	35,0	100,0	40,5	100,0

(*) Estimativa
(**) Previsão
Fonte: Ministerio do Planejamento

A partir das informações da Tabela 5, podemos observar claramente uma evolução proporcionalmente maior dos gastos com inativos que com ativos, fruto do crescimento do número de aposentados nos últimos anos (entre o inicio de 1991 e junho de 1995, da ordem de aproximadamente 110.000 pessoas), que não foi acompanhado da contratação de novos ativos, e do pagamento de proventos, em média, 8,3 % superiores ao valor do último salário do funcionário (para quem se aposenta após cumprir o tempo integral de serviço).

O numero de funcionários na administração direta e indireta (considerando os civis do Poder Executivo) atingia em março último 580.035 pessoas (54,8% do total), enquanto o número de inativos e instituidores de pensão (que geram as pensões) chegava a 478.181 (45,2% do total). A tendência mostra que, dada a idade média elevada dos ativos (42 anos), e mantida a média anual do número de aposentadorias (aproximadamente 18.000, sem considerarmos os períodos atípicos), em três anos o número de ativos se igualará ao de inativos.

Estima-se que 36% dos gastos com pessoal da União serão direcionados para o pagamento de inativos em 1995. Se desconsiderarmos, entretanto, as despesas esporádicas como férias, 13. salário, diárias, indenização de transporte e despesas de exercícios anteriores (algumas delas típicas dos servidores ativos), esta proporção se eleva para 45%.

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

Além de explosivo do ponto de vista fiscal, o sistema previdenciário público é hoje, do ponto de vista social, um sistema injusto e desequilibrado, na medida em que aposenta o servidor quando ele está ainda com plena força para trabalhar, paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima da recebida no setor privado e sem correspondência com sua contribuição. Tudo isto pago pelo contribuinte, quando se sabe que no Brasil, dado o peso dos impostos indiretos, quanto menor o nível de renda, maior a proporção da renda destinada a impostos.

Conforme podemos ver na Tabela 6, o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior do que o benefício do aposentado do INSS, enquanto que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior do que a dos segurados no INSS.

Tabela 6: Comparação entre Segurados do INSS e da União (valores anuais)

	Receita (R$)	*Despesa (R$)*	*Segurados*	*Beneficiários*	*Contribuição Média (R$)*	*Benefício Médio (R$)*
União	3,3 B	12,8 B	910.000	760.000	3.626	16.842
INSS	32,5 B	32,6 B	30 M	15,6 M	1.082	2.088
União/INSS	10,2 %	39,3%	3,0%	4,9%	3,4 vezes	8,1 vezes

Observações: M = milhões de pessoas; B = bilhões de reais. Adotamos as seguintes hipóteses: Receita da União 1,5 B de contribuição dos funcionários, correspondente a 7,5 % de uma folha de ativos (os outros 4 % foram reservados para despesa de saúde) de 22,2 B, mais a mesma quantia da União.
Contribuição Média = Receita/Segurados.
Benefício Médio = Despesa/Beneficiários.

Enquanto no INSS o trabalhador recebe uma aposentadoria, em média, de 1,7 salários mínimos, sendo que 73% dos beneficiados recebem proventos na faixa de um salário mínimo e 90% na faixa até cinco salários mínimos, os inativos civis do Poder Executivo recebem em média 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. No INSS, os trabalhadores mais pobres se aposentam, por idade, aos 62 anos; no serviço público, aqueles que cumprem integralmente o tempo de serviço deixam de trabalhar, em média, aos 56 anos (sem considerarmos os professores, que se aposentam mais cedo e certamente contribuiria para reduzir o valor desta média. Os professores universitários, por exemplo, aposentam-se com freqüência antes dos 50 anos e, em média, aos 53 anos.

As pessoas que começam a servir ao Estado com idade relativamente avançada contribuem durante um intervalo reduzido para o sistema previdenciário

do setor publico. Não obstante, conseguem se aposentar com vencimentos integrais, que, afinal, acabam por ser 8,3 por cento maiores do que o último salário devido a uma promoção adicional na passagem para a inatividade (para aqueles que cumprem o tempo integral de serviço); há a possibilidade de contagem de tempo de serviço em dobro em algumas situações, e os reajustes dos salários dos ativos (inclusive gratificações por produtividade) são repassados aos inativos. Não há, necessariamente, nenhuma relação atuarial entre tempo de serviço, de contribuição e valor dos proventos.

Além de o sistema ser injusto, cerca de 85% de seu financiamento recai sobre o Tesouro, dado o fato de que só recentemente os servidores passaram a contribuir para sua aposentadoria. No INSS, para cada R$ 1 arrecadado, é gasto aproximadamente R$ 1,9 com benefícios; no setor público, para cada R$ 1 arrecadado, gasta-se R$ 4,6 com benefícios.

4.3.2 Evolução da Remuneração dos Servidores

A política remuneratória do servidor durante o governo Collor foi marcada por uma queda generalizada dos níveis reais de salário, que visava a compressão dos gastos com pessoal do Tesouro. Conforme pode se observar na Tabela 7, o salário das carreiras selecionadas sofreu uma redução significativa em comparação ao vigente antes de 1990 (tal comportamento é semelhante para as demais não incluidas no quadro). A partir de 1993, o governo logrou recuperar os níveis salariais dos servidores, que atualmente se encontram numa situação próxima à do final dos anos 80.

Tabela 7: Evolução Salarial dos Servidores Públicos (reais de junho / 95)

MÉDIA ANUAL	*AUDITOR FISCAL*	*ANALISTA SOF/TESOURO GESTÃO*	*PCC NÍVEL SUPERIOR*	*PCC NÍVEL AUXILIAR*
1989	3.528	4.778	1.171	201
1992	3.852	1.698	723	134
1994	3.314	1.408	1.158	168
JUN. 1995 (*)	4.719	3.497	1.363	191

(*) Valor no mês

Obs.: Estes valores são referentes à remuneração do final da tabela, exceto o PCC - Nível Auxiliar, que se refere ao valor inicial da tabela

Fonte: MARE: Diário Oficial da União

4.3.3 Desequilíbrios nas Remunerações

A característica fundamental do sistema remuneratório da União é o desequilíbrio. Um sistema burocrático de remuneração é um sistema em que todos os vencimentos estão organizados em uma tabela única, constituída de 30 a 40 entradas. As carreiras se organizam nessa estrutura de remunerações universal. Uma carreira de nível superior terá uma maior extensão e ocupará a faixa superior da tabela, uma carreira operacional situar-se-á na parte inferior da tabela. A Tabela 7 nos oferece uma idéia dessas distorções. Observe-se a diferença entre o PCC de nível superior e a remuneração das demais carreiras de nível superior.

No Brasil não há nada parecido com um sistema universal e padronizado de remuneração de servidores. Ou melhor, existe o Plano de Cargos e Carreiras - PCC, que poderia preencher esse papel, mas que na verdade é apenas a situação da qual todos querem sair para irem para carreiras específicas que, graças a seu sistema de gratificações especiais, acabam sendo razoavelmente remuneradas. No geral, o que existe é um sistema de remunerações extremamente distorcido, em que algumas carreiras, especialmente as jurídicas e, em segundo plano, as econômicas, são bem remuneradas, enquanto que os demais cargos, especialmente os de nível superior do PCC, são mal pagos. São também muito bem remuneradas, quando comparadas com o setor privado, as funções operacionais, que exigem baixa qualificação.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é exatamente essa. Elas são baixas para alguns setores, altas para outros. A Tabela 8 baseia-se em uma comparação entre os salários do setor público e do setor privado, na qual foram confrontadas as remunerações de cargos com atribuições semelhantes nos dois mercados. Para o cálculo do salário dos servidores, foi utilizada a estrutura de remuneração e a distribuição dos funcionários na escala salarial de cada cargo. Os dados foram coletados no SIAPE. No caso dos trabalhadores das empresas privadas, foi utilizada a pesquisa de cargos e salários da Coopers & Lybrand. Os valores estão atualizados pela inflação até o mês de maio de 1995. Nos cargos executivos do setor público estão considerados os DASs de 4 a Especial.

Os resultados mostram que enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os menos qualificados (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, CPD, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior no setor público (os dados detalhados se encontram em anexo no final deste trabalho). A principal conseqüência desta situação é a dificuldade em recrutar pessoas mais qualificadas na administração pública, importantes para a renovação, criação e disseminação de métodos que contribuam para a modernização gerencial do Estado.

Tabela 8: Salários Médios: Setor Público e Privado (reais de maio de 1995)

	SAL. MEDIO S. PRIVADO	*SAL. MEDIO S. PÚBLICO*	*DIFERENÇA PÚBL./PRIV.*
CARGOS EXECUTIVOS	7.080	5.736	-19%
CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR	1.899	1.814	-5%
CARGOS DE NÍVEL TÉCNICO / MÉDIO	926	899	-3%
CARGOS OPERACIONAIS	437	635	45%

Fonte: MARE: SIAPE e Coopers & Lybrand

Inicialmente, foram levantados os cargos com atribuições semelhantes no setor público e no privado. Para calcular a remuneração media de cada cargo, foi utilizada, no setor privado, o salário medio, independentemente do porte e da localidade das empresas; para o setor público, foi considerada a estrutura de remuneração e a distribuição de frequência dos servidores na escala salarial de cada cargo. Para os executivos, foi feita uma amostra do valor da remuneração dos ocupantes de DAS de diversos niveis, considerando o diretor-presidente como DAS de Natureza Especial, Diretores como DAS-6, Gerenters como DAS-5, exceto para os cargos da área juridica, que têm uma estrutura hierárquica um pouco distinta. Não estão incluidos benefícios indiretos dos cargos. O anexo traz o detalhamento da pesquisa para a remuneração de todos os cargos pesquisados.

Pode-se argumentar que o leque salarial (a distância entre o menor e o maior salário) é muito grande no setor privado e, conseqüentemente, a estrutura salarial do setor público estaria contribuindo para melhorar o perfil da distribuição da renda no pais. Isto é em parte verdade. Entretanto, a ordenação dos salários (do maior para o menor) não é semelhante nos dois setores: esta última caracteristica contribui decisivamente para a desmotivação do servidor, gera distorções na produtividade e desestimula o ingresso no setor público.

Concluindo, a inexistência tanto de uma política de remuneração adequada (dada a restrição fiscal do Estado) como de uma estrutura de cargos e salários compatível com as funções exercidas, e a rigidez excessiva do processo de contratação e demissão do servidor (agravada a partir da criação do Regime Jurídico Único), tidas como as características marcantes do mercado de trabalho do setor público, terminam por inibir o desenvolvimento de uma administração pública moderna, com ênfase nos aspectos gerenciais e na busca de resultados.

Neste quadro, a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão - DAS -, que geralmente é entendida como um grave desvio do modelo burocrático, na medida em que permite a contratação de pessoal externo ao serviço público, na verdade é um elemento positivo a dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes.

Em primeiro lugar, apenas uma minoria dos cargos são ocupados por não-servidores. Conforme podemos ver pela Tabela 9, 75,5% dos ocupantes de DAS são servidores estatutários ou das empresas públicas federais. Em segundo lugar, a remuneração global dos detentores de DAS obedece a um esquema crescente, aproximando-se de um sistema de carreira.

Tabela 9: Ocupantes de DAS

	Qtde. Servidores	*Idade Média*	*Sexo Feminino*	*Nível Superior*	*Serv. Efetivo ou de Empresa*	*Remuneração Média*
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.665
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
TOTAL	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fonte: SIAPE
Inclui remuneração do cargo e da função; estão considerados no calculo somente os servidores efetivos

A lei que no inicio de 1995 aumentou o valor nominal dos DASs de 4 a Especial e determinou que a remuneração de origem dos servidores fosse descontada apenas aperfeiçoou ainda mais esse sistema. Na verdade, o sistema de DASs, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial. Os DASs são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõe de DASs disputam entre si os melhores quadros do serviço federal. Desta forma se premiam os mais competentes. Certamente existem distorções no sistema, derivadas da consignação de DAS para pessoas sem mérito, geralmente provenientes de fora do serviço público. Estas distorções, entretanto, são a exceção e não a regra. Uma exceção cuja ocorrência será cada vez mais difícil à medida em que um número alto e crescente de DASs seja reservado por lei a servidores federais.

4.4 Dimensão Cultural e Dimensão-Gestão

Os problemas até agora analisados estão fortemente relacionados com sua dimensão institucional-legal, dependendo, portanto, de revisão constitucional, ou de mudança na legislação infra-constitucional, mas todos esses entraves estão diretamente relacionados com a cultura burocrática existente no país, intensamente preocupada em evitar as práticas clientelistas ou patrimonialistas. Esta cultura deriva de uma desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais. Na prática, o resultado é uma desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. Daí a rigidez da

estabilidade e dos concursos, o formalismo do sistema de licitações, e o detalhismo do orçamento. Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal, ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial.

A dimensão institucional-legal e a dimensão cultural dos entraves a uma administração pública moderna, gerencial, eficiente e voltada para o atendimento do cidadão complementa-se com a dimensão-gestão. Na verdade, é nesta última que a administração pública demonstra sua energia, pois sua eficiência e efetividade dependerão da capacidade de gestão nela existente.

Esta dimensão diz respeito a um elemento central da técnica administrativa de como fazer, com que métodos, de que modo, sob orientação de quais valores. A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concursos e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material mas também de caráter psicossocial, dá autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados. Nada disto existe na administração pública federal.

O modelo burocrático implantado no país soma aos defeitos inerentes a administração pública burocrática, relacionados com o controle rígido dos processos, a falta de treinamento e de estrutura de carreiras, que caracterizam as boas burocracias ainda existentes em países como a França e o Japão. Os instrumentos de supervisão e acompanhamento são pouco criativos, sendo deste modo insuficientes para acompanhar a mudança tecnológica e a necessidade de repensar e propor novos objetivos e métodos de forma ágil, em menor tempo e a um custo mais baixo. Além disso o sistema carece de mecanismos auto-reguladores, e por isso é refratário às inovações. Sua capacidade de resposta aos novos e constantes estímulos é limitada, fato que o torna arcaico e ineficiente.

Os mecanismo por excelência de motivação, na administração pública burocrática, é o da promoção por mérito em carreiras formalmente estabelecidas. Através desse mecanismo, em que o tempo, além dos cursos, a avaliação de desempenho e os exames são essenciais, o administrador ascende lentamente na sua profissão. Dada, entretanto, a dinâmica do desenvolvimento tecnológico das sociedades contemporâneas, esse sistema de carreira foi se tornando crescentemente superado. Os jovens administradores não estão dispostos a esperar o alcance dos 50 anos para ocuparem cargos de direção. Por outro lado, a instabilidade do sistema político e administrativo brasileiro dificultou adicionalmente o desenvolvimento de carreiras. Mesmo as novas carreiras, criadas na segunda metade dos anos 80, como as dos gestores e dos analistas de finanças e orçamento, tiveram sua amplitude de remuneração rapidamente reduzida, para permitir o acesso dos jovens. O sistema de premiação e motivação

dos funcionários públicos foi crescentemente identificado com a ocupação de cargos em comissão.

Torna-se, assim, essencial repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros. Não há dúvida que a motivação positiva fundamental é aquela relacionada com o sentido de missão do servidor. Para o servidor público é mais fácil definir esse sentido do que para o empregado privado, já que a atividade do Estado está diretamente voltada para o interesse público, enquanto que a atividade privada só o está indiretamente, através do controle via mercado. Entretanto, em momentos de crise e de transição como o que vivemos, o papel do Estado e do servidor público ficam confusos. A idéia burocrática de um Estado voltado para si mesmo está claramente superada, mas não foi possível ainda implantar na administração pública brasileira uma cultura de atendimento ao cidadão-cliente.

A segunda motivação é a da profissionalização do serviço público, não apenas através de concursos e processos seletivos públicos, mas principalmente através de um sistema de promoções na carreira em função do mérito acompanhada por remuneração correspondentemente maior. Esta motivação é fundamental, mas já vimos que não pode ter a rigidez peculiar às carreiras burocráticas. É preciso garantir a profissionalização sem a correspondente rigidez da burocracia.

Finalmente é essencial contar-se com uma motivação negativa, possibilitada através da demissão por insuficiência de desempenho. Embora secundária em relação às motivações positivas, não há dúvida que sem ela será muito difícil, senão impossível, levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego.

O diagnóstico mostra que para uma reforma consistente do aparelho do Estado necessita-se, hoje, mais que um mero rearranjo de estruturas. A superação das formas tradicionais de ação estatal implica descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados.

A modernização do aparelho do Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade.

5 O Aparelho do Estado e as Formas de Propriedade

Para enfrentar os principais problemas que representam obstáculos à implementação de um aparelho do Estado moderno e eficiente, torna-se necessário definir um modelo conceitual, que distinga os segmentos fundamentais característicos da ação do Estado. A opção pela construção deste modelo tem como principal vantagem permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado, evitando a alternativa simplista de proposição de soluções genéricas a problemas que são peculiares dependendo do setor. Entretanto, tem a desvantagem da imperfeição intrínseca dos modelos, que sempre representam uma simplificação da realidade. Estas imperfeições, caracterizadas por eventuais omissões e dificuldades de estabelecimento de limites entre as fronteiras de cada segmento, serão aperfeiçoadas na medida do aprofundamento do debate.

O Estado é a organização burocrática (ou aparelho) que possui o poder de legislar e tributar sobre a população de um determinado território. O Estado é, portanto, a única estrutura organizacional que possui o "poder extroverso", ou seja, o poder de constituir unilateralmente obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites.

O aparelho do Estado ou administração pública lato senso, compreende (a) um núcleo estratégico ou governo, constituído pela cúpula dos três poderes, (b) um corpo de funcionários, e (c) uma força militar e policial.

O Estado é mais amplo do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema institucional através do qual exerce o monopólio da violência legal. O aparelho do Estado é regido basicamente pelo direito constitucional e pelo direito administrativo, enquanto que o Estado é fonte ou sancionador e garantidor desses e de todos os demais direitos. Quando somamos ao aparelho do Estado todo o sistema institucional-legal, que regula não apenas o próprio aparelho do Estado mas toda a sociedade, temos o Estado.

5.1 Os Setores do Estado

No Aparelho do Estado é possível distinguir quatro setores:

NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor em as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e à cúpula dos ministérios, responsável pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.

SERVIÇOS COMPETITIVOS. Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO. Corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário, no caso de privatização, de regulamentação rígida.

5.2 Setores do Estado e Tipos de Gestão

Cada um destes quatro referidos setores apresentam características peculiares, tanto no que se refere às suas prioridades, quanto aos princípios administrativos adotados.

No núcleo estratégico, o fundamental é que as decisões sejam as melhores, e, em seguida, que sejam efetivamente cumpridas. A eficiência é menos importante do que a efetividade. O que importa saber é, primeiro, se as decisões que estão sendo tomadas pelo governo atendem eficazmente ao interesse nacional, se correspondem aos objetivos mais gerais aos quais a sociedade brasileira está voltada ou não. Segundo, se, uma vez tomadas as decisões, estas são de fato cumpridas.

Já no campo das atividades exclusivas de Estado, dos serviços competitivos e da produção de bens e serviços o critério eficiência torna-se

fundamental. O que importa é atender milhões de cidadãos com boa qualidade a um custo baixo.

Como já vimos, existem ainda hoje duas formas de administração pública relevantes: a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA e a ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL. A primeira, embora sofrendo do excesso de formalismo e da ênfase no controle dos processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já a administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial.

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência , ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.

5.3 Setores do Estado e Formas de Propriedade

Outra distinção importante é a relacionada às formas de propriedade. Ainda que vulgarmente se considerem apenas duas formas, a PROPRIEDADE ESTATAL e a PROPRIEDADE PRIVADA, existe no capitalismo contemporâneo uma terceira forma, intermediária, extremamente relevante: a PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL, constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público. O tipo de propriedade mais indicado variará de acordo com o setor do aparelho do Estado.

No núcleo estratégico a propriedade tem que ser necessariamente estatal. Nas atividades exclusivas de Estado, onde o poder extroverso de Estado é exercido, a propriedade também só pode ser estatal.

Já para o setor competitivo do Estado a propriedade ideal é a pública não-estatal. Não é a propriedade estatal porque aí não se exerce o poder de Estado. Não é, por outro lado, a propriedade privada, porque se trata de um tipo de serviço por definição subsidiado. A propriedade pública não-estatal torna mais fácil e direto o controle social, através dos conselhos de administração, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado. 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.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado a eficiência é também o princípio administrativo básico e a administração gerencial, a mais indicada. Em termos de propriedade, dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra. A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis - o que não é mais o caso no Brasil - ou então quando existe um monopólio natural. Mesmo neste caso, entretanto, a gestão privada tenderá a ser a mais adequada, desde que acompanhada por um seguro sistema de regulação.

6 Objetivos

A definição dos objetivos e estratégias da reforma do aparelho do Estado apresentada a seguir decorre do diagnóstico e dos pressupostos teóricos que presidiram a análise anterior.

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele possa exercer suas funções não apenas de garantidor da propriedade e dos contratos, mas também seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na promoção de uma maior igualdade social.

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil.

A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, que funcionam diretamente sob seu comando, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não-estatais - operem muito mais eficientemente.

Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em "agências autônomas", e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais

competitivos ao transforma-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as "organizações sociais".

Na reforma do aparelho do Estado podemos distinguir alguns objetivos globais e objetivos específicos para seus quatro setores.

6.1 Objetivos Globais:

- 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.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços competitivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ação de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

6.2 Objetivos para o Núcleo Estratégico:

- Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequados e efetivamente alcançados.
- Para isto, modernizar a administração burocrática, que no núcleo estratégico ainda se justifica pela sua segurança e efetividade, 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 burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho.
- Dotar o núcleo estratégia de capacidade gerencial para definir e cobrar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços competitivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

6.3 Objetivos para as Atividades Exclusivas:

- Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão; o dirigente altamente escolhido pelo Ministro segundo critérios rigorosamente profissionais, mas não necessariamente de dentro do Estado, terá ampla liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atinja os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados;
- Para isto, substituir a administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela a administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada.
- Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social.

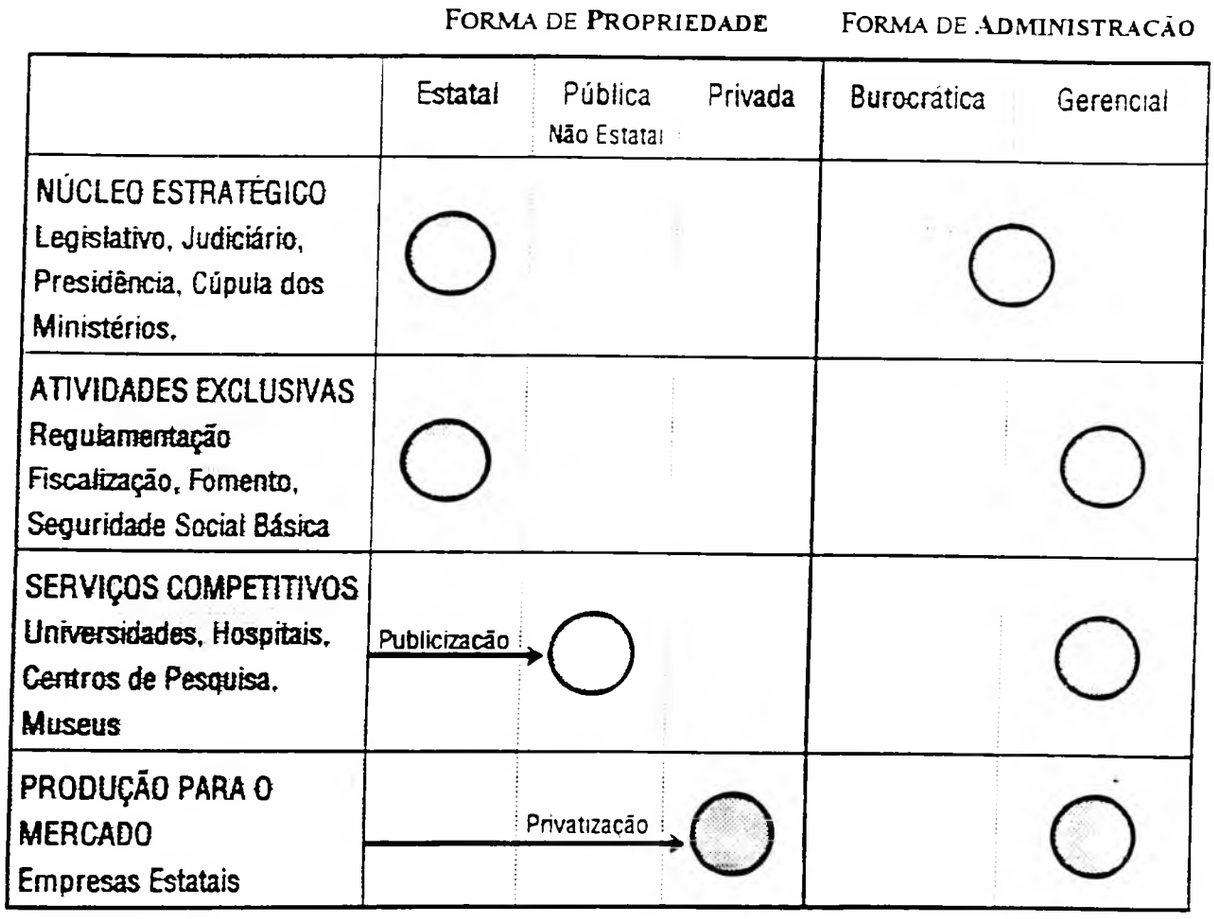
6.4 Objetivos para os Serviços Competitivos:

- Transferir para o setor publico 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 especifica 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 os dirigentes desses serviços.
- Lograr adicionalmente um 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 pareceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade que a 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.

6.4 Objetivos para a Produção para o Mercado:

- Dar continuidade ao processo de privatização através Conselho de Desestatização.
- Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.
- Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas.



7 Estratégia de Transição

A estratégia da reforma do aparelho do Estado está concebida a partir de três dimensões: a primeira, institucional-legal, trata da reforma do sistema

jurídico e das relações de propriedade; a segunda é cultural, centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão aborda a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Estas dimensões, ainda que guardem certa independência, operarão de forma complementar. A primeira permitirá mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal; a segunda, entretanto, viabilizará a operacionalização da cultura gerencial centrada em resultados através da efetiva parceria com a sociedade, e da cooperação entre administradores e funcionários; finalmente, a terceira possibilitará concretizar novas práticas gerenciais e assim obter avanços significativos, ainda que os constrangimentos legais não sejam totalmente removidos.

Em seguida serão apresentados os enunciados estratégicos para cada dimensão, e a definição de uma estratégia complementar abordando a transição, entre o momento atual e o desejado, apontando os resultados parciais a serem obtidos nos curto, médio e longo prazos.

7.1 Dimensão Institucional-Legal

A estratégia proposta, nesta dimensão, está orientada no sentido de viabilizar as transformações fundamentais pretendidas com a reforma do aparelho do Estado, em três direções. Em primeiro lugar, permitindo a focalização do Estado no atendimento das demandas sociais básicas. Em segundo lugar, facilitando o redirecionamento da maneira tradicional de atuar do Estado, evoluindo de um papel executor para um papel de promotor do desenvolvimento social e econômico. Finalmente, a estratégia proposta deverá criar as condições para a implementação do modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado.

É importante destacar que o compromisso fundamental do Estado não é o de realizar dentro de seu aparelho todas as funções demandadas pela sociedade. Ao invés, é o de assegurar ou facilitar a sua realização sempre que possível, o que deverá implicar na adoção de mecanismos inovadores de operação e funcionamento.

Entretanto, para a operacionalização das mudanças pretendidas será necessário o aperfeiçoamento do sistema jurídico-legal, notadamente de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes que impedem a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno. Neste sentido, a reforma

contempla a proposição de emendas constitucionais. Algumas reformas, como a da ordem econômica, já aprovada pelo Congresso, e a reforma tributária, no momento em discussão, estão no âmbito mais amplo da reforma do Estado. A reforma da previdência é tanto uma reforma do Estado em geral quanto uma reforma do aparelho do Estado, quando trata dos sistema de aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

Esta emenda reveste-se de enorme importância para o país, dado o caráter explosivo do aumento das despesas do Estado com os inativos. Este problema será enfrentado na medida que evite as aposentadorias precoces, antes dos 60 anos, e que tornem os proventos da aposentadoria proporcionais à contribuição realizada. Será importante, também, a eliminação de aposentadorias especiais, e o estabelecimento de regras para a atualização dos valores desvinculadas dos aumentos reais dados aos funcionários na ativa.

7.2 As Emendas Constitucionais

Finalmente, temos as duas emendas da reforma administrativa, também já no Congresso, e a emenda da previdência na parte que diz respeito aos servidores públicos. Estas emendas visam, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal especialmente nos estados e municípios, onde existe excesso de quadros, mas também na União no que diz respeito ao sistema previdenciário. A médio prazo visam possibilitar a modernização da administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado. Visam também, através da definição de tetos para as remunerações dos funcionários ativos e para os proventos dos pensionistas, e através da exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes, eliminar privilégios e desequilíbrios, que caracterizam o sistema remuneratório público brasileiro. Acompanhando a reforma constitucional será necessário aprovar no Congresso toda uma nova legislação infra-constitucional.

7.2.1 As Duas Emendas da Administração Pública

A emendas do capítulo da administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial, incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado. Os dispositivos compreendidos no projeto são de importância estratégica para a consecução da reforma administrativa, contemplando os princípios e normas de gestão, as relações jurídicas dos servidores com a administração e as prerrogativas dos três poderes para a organização administrativa e a fixação de vencimentos dos cargos de seus serviços auxiliares ou administrativos. .

A primeira emenda cobre o capítulo da administração pública. Suas principais mudanças são:

- o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, permitindo-se a volta de contratação de servidores celetistas;
- a exigência de processo seletivo público para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários;
- a flexibilização da estabilidade dos servidores estatutários, permitindo-se a demissão, além de por falta grave, também por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros;
    - nos dois últimos casos o servidor terá direito a uma indenização;
    - no caso de insuficiência de desempenho, que tem por objetivo levar o servidor a valorizar o seu cargo, e permitir ao administrador público cobrar trabalho, o funcionário só poderá ser demitido depois de devidamente avaliado, e terá sempre direito a processo administrativo específico com ampla defesa;
    - no caso de exoneração por excesso de quadros, a exoneração deverá obedecer a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, e os cargos correspondentemente serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados em um prazo de quatro anos;
- possibilidade de se colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros;
- permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público, sempre através de concurso ou processo seletivo público, desde que lei específica o autorize;
- reserva de 20 por cento das vagas nos concursos e processos seletivos públicos para servidores, na forma regulada em lei complementar;
- limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos Poderes, inclusive vantagens pessoais, à remuneração do Presidente da República;
- limitação rígida dos proventos da aposentadoria e das pensões ao valor equivalente percebido na ativa;

- facilitação de transferência de pessoal e de encargos entre pessoas políticas da Federação, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, mediante assinatura de convênios;
- elimina a isonomia como direito subjetivo, embora mantenha, implicitamente, o princípio, que é básico para qualquer boa administração;
- explicita permissão ao legislador para fixar limitação de idade em concursos e processos seletivos públicos.

A segunda emenda estabelece (1) um tratamento equilibrado entre os três poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa e (2) a fixação de vencimentos dos servidores dos três poderes, excluídos os titulares de poder, através de projeto de lei. A iniciativa será sempre do poder respectivo, mas a aprovação passa a depender da sanção presidencial.

Esta segunda emenda obedece rigorosamente o princípio da autonomia dos três poderes. Esta autonomia foi concebida por Monstesquieu como um sistema de freios e contra-freios, para evitar a prevalência de um poder sobre o outro. Em relação à remuneração dos servidores esse sistema de freios e contra-freios deixou de existir, o que vem provocando distorções graves de caráter isonômico. Não se pretende eliminar a curto prazo tais distorções, mas é fundamental estabelecer um limite para elas.

7.2.2 A Emenda da Previdência

A emenda da previdência é fundamental para o setor público. Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios. A aposentadoria dos funcionários ocorrerá basicamente por idade, com uma pequena correção para o tempo de serviço, e será proporcional à contribuição do servidor.

Estes dois princípios aplicam-se também ao setor privado. O sistema previdenciário público continuará, entretanto, distinto do setor privado, na medida em que o Estado continuará garantindo integralmente o sistema previdenciário dos servidores, independentemente do seu nível de remuneração. Para o setor privado a expectativa é a de que o Estado garantirá a aposentadoria até um certo nível de salários mínimos, e, a partir daí, cada cidadão deverá adotar um sistema de aposentadoria complementar contratado com fundos privados.

A emenda constitucional não define, naturalmente, os detalhes do sistema previdenciário público. A idéia geral é a de se exigir uma contribuição

que seja, atuarialmente, compatível com uma aposentadoria de 75 a 80 por cento do salário médio recebido nos últimos 36 meses anteriores à passagem para a inatividade, dada o rendimento médio esperado para as contribuições dos servidores. Não será necessário, porém - e provavelmente não será conveniente - criar um sistema de capitalização, já que o Estado é mal gestor desse tipo de fundo. O sistema de aposentadoria pública, embora baseado em um cálculo de rendimentos de um fundo virtual, deverá continuar a ser um sistema de repartição e não de capitalização. Em princípio deverá ser comum para os detentores de cargos e empregos.

7.3 Legislação Infra-Constitucional

A aprovação das emendas constitucionais exigirá imediatamente a definição de uma série de leis complementares e ordinárias, que tratarão principalmente do seguinte:

- definição do processo específico de demissão por insuficiência de desempenho;
- definição da indenização no caso de demissão por insuficiência de desempenho e no de desligamento por excesso de quadros, prevendo-se maior indenização no segundo caso;
- definição das carreiras exclusivas de Estado (que não devem ser confundidas com as atividades exclusivas de Estado, embora haja uma relação estreita entre os dois conceitos), constituídas por funcionários que exercem o poder de estado; seus membros não poderão ser exonerados por excesso de quadros;
- definição na mesma lei complementar dos critérios gerais de exoneração por excesso de quadros;
- definição do novo sistema de previdência dos funcionários, que será garantido pelo Estado, baseado em aposentadoria por idade e em proventos proporcionais à contribuição ou ao tempo trabalhado para o Estado;
- definição do sistema de saúde dos servidores;
- revisão do Estatuto Jurídico Único;
- leis e prevendo a desburocratização e a desregulamentação dos serviços públicos;
- lei da previdência pública, incluindo os detentores de cargos e empregos.

7.4 Dimensão Cultural e da Gestão

A transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, vá mudando a cultura administrativa do país. Esta cultura, fortemente marcada pelo patrimonialismo recente, tem ainda um forte caráter burocrático. Como é própria da visão neoliberal, a cultura burocrática parte de uma desconfiança fundamental na possibilidade de cooperação e de ação coletiva. Os indivíduos são vistos como essencialmente egoístas e a-éticos, de forma que só o controle *a priori*, passo a passo, dos processos administrativos permitirá a proteção da coisa pública. A mudança para um cultura gerencial é uma mudança de qualidade. Não se parte para o oposto, para uma confiança ingênua na humanidade. O que se pretende é apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados.

Só esse tipo de cultura permite a parceira, a cooperação. Só através dela será possível viabilizar não apenas as diversas formas de parceria com a sociedade, como também a cooperação a nível vertical entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários. A verdadeira eficiência é impossível sem essa parceria e essa cooperação.

Por outro lado, os controles *a posteriori* dos resultados deverão ser extremamente severos. A administração pública burocrática, produto de um estagio inferior da sociedade, muito mais autoritário e classista, enfatiza os processos porque sabe ou supõe que não poderá punir os transgressores. A administração pública gerencial enfatiza os resultados porque pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem.

Sem a mudança cultural da administração pública burocrática para a gerencial será impossível aprovar as reformas institucionais-legais. E será igualmente inviável avançar na dimensão-gestão. As três mudanças, entretanto, não deverão ocorrer seqüencial mas concomitantemente, ora com prevalência de uma dimensão, ora com prevalência de outra.

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão-gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se desenvolvem estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas.

A mudança da gestão, embora dependa das reformas institucionais-legais, não se limita a elas nem pode esperar por elas. É preciso já se implantar na administração pública toda uma nova filosofia, toda uma nova cultura gerencial e suas respectivas práticas.

A modernização da gestão ser fara atraves da implantação de laboratórios especialmente nas autarquias prestadoras de atividades exclusivas do Estado, visando iniciar o processo de transformação em agências autônomas, ou seja, em agências voltadas para resultados, dotadas de flexibilidade administrativa e ampla autonomia de gestão.

Primeiramente será implementada uma ação de avaliação institucional, com o objetivo de identificar a finalidade de cada órgão da administração pública no sentido de promover o (re) alinhamento com os objetivos maiores do Estado. Em seguida será elaborada uma sistemática de avaliação, a partir da construção de indicadores de desempenho, que permitam mensurar os grau de consecução dos objetivos pretendidos.

Em paralelo, serão implementadas ações na área de recursos humanos, que permitam o aperfeiçoamento das capacidades gerenciais e técnicas do setor público, através de recrutamento de pessoal estratégico, a partir de concursos e processos seletivos públicos anuais para pequenos contingentes, caracterizando, desta forma, um processo permanente de atualização dos quadros do aparelho do Estado. Ainda nesta área, o papel a ser desempenhado pelas escolas de governo sera fundamental através de programas de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos diretamente relacionados aos objetivos da reforma do aparelho do Estado. O conjunto de ações na área de recursos humanos tem por objetivo, a valorização do bom servidor público, através do reconhecimento por parte do cidadão de seu trabalho e, da conseqüente mudança de imagem perante a sociedade, envolvendo maior grau de autonomia, iniciativa e responsabilização, diminuindo controles formalistas e incentivando a adoção de uma política que seja conseqüente tanto com o bom desempenho quanto com a insuficiência do mesmo.

Concluindo, a estratégia da reforma, nesta dimensão, prevê, ainda, a retomada do programa de qualidade, que deverá enfatizar não apenas o aspecto qualidade total mas também o aspecto participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços a nível operacional. O Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública estará voltado para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público.

7.5 A Dinâmica da Transição

Os objetivos e princípios deste Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado serão implementados de forma gradual. Buscar-se-á assegurar o cumprimento dos objetivos, a partir de uma sistemática de acompanhamento e avaliação permanente dos resultados obtidos pelos diversos projetos específicos que serão listados abaixo. Na medida, que obstáculos sejam removidos, novos projetos serão propostos visando adaptar a estratégia às novas realidades

identificadas. Assim, este plano diretor não pretende esgotar a tarefa de reformar o aparelho do Estado, mas tem o firme propósito de tornar irreversível o processo de mudança através de resultados imediatos no curto prazo, e outros de mais longo alcance nos médio e longo prazo. Será considerado, para efeitos deste documento, o curto prazo até o final deste ano de 95, o médio prazo o período compreendido entre os anos de 96 e 97, e o longo prazo, o final deste governo, ou seja, o início de 99. Assim, a expectativa é de no curto prazo iniciar o processo de modernização da gestão através de ações que independam de modificações mais estruturais no sistema jurídico-legal. No médio prazo espera-se com a aprovação das emendas e respectivas regulamentações, além do projeto de Organizações Sociais, dar continuidade ao processo de modernização da gestão de forma mais consistente a partir da combinação de ações tanto na dimensão institucional, quanto na da gestão. Finalmente, no longo prazo, o objetivo é consolidar o processo de mudança, a partir da idéia de sua irreversibilidade, dotando o aparelho do Estado de uma estrutura com um grau de flexibilidade tal que permita enfrentar os desafios de ajustamento que certamente serão impostos, porém, ainda, imprevisíveis. A seguir serão detalhados os resultados esperados nestas três dimensões temporais.

No curto prazo, é possível imaginar avanços na direção da modernização da gestão pública, a partir de ações específicas de laboratórios visando o estabelecimento das agências autônomas entre as atividades exclusivas de Estado, e de ações de convencimento visando implantar organização sociais.

Estas ações serão precedidas de um programa de sensibilização do corpo gerencial e demais servidores para a adoção do novo modelo de gestão, e apoiadas por um amplo programa de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, nas diversas escolas de governo. Em paralelo, será desencadeado um programa de desregulamentação visando eliminar os atuais entraves, no âmbito do executivo, ao modelo proposto. Também está prevista a continuidade, sob novo enfoque, do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública, visando aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, e o início do processo de avaliação institucional, a partir da construção de um sistema de indicadores que permitam aferir o desempenho organizacional tanto na perspectiva interna, quanto na dos usuários dos serviços, viabilizando, desta forma o controle social. Finalmente, pode ser considerado como resultado, ainda no curto prazo, a realização de concursos públicos em áreas estratégicas da administração pública, permitindo iniciar o processo de recuperação das capacidades técnicas e gerenciais no âmbito do aparelho do Estado. Estas mudanças, ainda que limitadas do ponto de vista de sua abrangência e profundidade, significam os primeiros passos na direção do aperfeiçoamento contínuo da gestão governamental.

No médio prazo, a expectativa de aprovação das emendas constitucionais e respectivas regulamentações, das autorizações legislativas para

a implementação das organizações sociais, e o aprofundamento da implantação da nova cultura gerencial, centrada em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho, permitirão mudanças mais estruturais na direção pretendida. Espera-se, nesta etapa, que os órgãos da administração pública adotem uma nova postura gerencial, baseada em objetivos bem definidos e alinhados com os objetivos de governo, e que implementem uma nova sistemática de avaliação de desempenho, tanto em nível institucional, quanto individual. Ainda, a médio prazo, espera-se a implementação do projeto cidadão e adoção de uma nova política de recursos humanos que dê consequência ao novo modelo a ser implantado. Estes resultados deverão indicar uma nova visão para a administração pública brasileira, focalizada no cidadão, e na profissionalização do servidor, a partir de um redesenho institucional e gerencial baseado no controle social.

Finalmente, no longo prazo, espera-se que a reforma do aparelho do Estado produza as transformações fundamentais que viabilizem o novo Estado desejado, indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do país. Para alcançar este estágio, e com a flexibilidade requerida para enfrentar os novos desafios que certamente serão impostos, os resultados esperados estão relacionados a duas dimensões: a primeira, de natureza interna, diz respeito a consolidação da cultura gerencial e da efetiva valorização dos servidores, através do resgate da identidade com o serviço público; a segunda, de natureza externa, a partir do surgimento de uma nova sociedade, baseada na participação popular, que recoloca o Estado como instrumento do exercício pleno da cidadania.

8 Projetos

A reforma do aparelho do Estado, na dimensão-gestão, será realizada através de uma série de projetos conduzidos pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. O papel do MARE, entretanto, apoiado pelo Comitê Executivo da Reforma do Estado, e orientado pela Câmara da Reforma do Estado, será apenas o de estimulador. O trabalho efetivo de reforma deverá ser feito a nível dos ministérios, que desenvolverão seus próprios projetos, sempre assessorados pelo MARE.

8.1. Projetos Básicos

Na dimensão-gestão são três os projetos básicos que permitirão a implantação da administração pública gerencial no serviço público brasileiro. Em um plano horizontal, temos o projeto de Avaliação Estrutural, que examinará de forma global a estrutura do Estado. Ao nível das atividades exclusivas de estado,

temos, operando de forma vertical, em maior profundidade, o projeto das Agências Autônomas, e, ao nível do serviços competitivos, o projeto das Organizações Sociais acompanhado pelo programa de publicização.

8.1.1 Avaliação Estrutural

Este projeto é fundamental para o desenvolvimento das agências autônomas e das organizações sociais. Tem por objetivo analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequação de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna e ágil e permeável à participação popular. Esta é naturalmente uma ação permanente e prioritária do governo, já expressa em uma série de atos a partir da medida provisória que promoveu a reorganização do governo e a extinção de dois ministérios - o Ministério do Bem Estar Social, inclusive suas fundações vinculadas, e o Ministério da Integração Regional.

O projeto parte de algumas perguntas básicas: A atividade exercida é necessária? Só pode ser realizada pelo Estado, ou pode ser realizada pelo setor privado? Ou então pelo setor público não-estatal? Se deve ser realizada pelo Estado, a que nível: federal, estadual ou municipal? Com base na resposta a estas perguntas, haverá a proposta de extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, e também de incorporação e criação de órgãos.

Parte-se de uma discussão sobre funções e papéis do Estado, em suas diferentes esferas, para em seguida proceder à análise das competências e estruturas organizacionais da administração direta e indireta, visando verificar se são insuficientes, superdimensionadas, ou superpostas, além de considerar as possibilidades de descentralização.

Esta análise será efetuada buscando compatibilizar os programas e prioridades do Estado com a estrutura institucional do Governo Federal. Dada a importância da tarefa e sua abrangência, um grupo de trabalho do Comitê Executivo da Reforma do Estado deverá preocupar-se permanentemente com o tema, que, por outro lado, é função da Diretoria de Modernização do MARE.

8.1.2 Agências Autônomas

A necessidade de aumentar o grau de autonomia e a conseqüente responsabilização por resultados inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas do Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão.

O Projeto das Agências Autônomas desenvolver-se-á em duas dimensões. Em primeiro lugar, serão elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas, e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes. Em paralelo, serão aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

8.1.3 Organizações Sociais e Publicização

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a "publicização" dos serviços competitivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de "organizações sociais".

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços competitivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.

Entende-se por "organizações sociais" as entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária.

As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa, respeitadas condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se, deste modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviços, doações, legados, financiamentos, etc.

As entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direito da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado ao nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor mas significativa dos custos dos serviços prestados.

A transformação dos serviços competitivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os

hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.

8.2. Projetos Adicionais

Além dos três projetos mencionados, uma série de outros projetos são fundamentais para a implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro. Enumeramos abaixo os principais projetos.

8.2.1 Projeto Cidadão

Este projeto tem como objetivo aperfeiçoar as relações entre os órgãos da Administração Pública e os cidadãos, no âmbito de suas atribuições institucionais atendendo à diretriz do Projeto de Reforma do Estado, de localização das ações nos anseios e necessidades do cidadão, atuando nas seguintes áreas:

- simplificação de obrigações de natureza burocrática instituídas pelo aparelho do Estado, com que se defronta o cidadão do nascimento à sua morte.
- implementação de sistema de recebimento de reclamações e sugestões do cidadão sobre a qualidade e a eficácia dos serviços públicos que demandam uma resposta pró-ativa da Administração Pública a respeito.
- implementação de sistema de informação ao cidadão a respeito do funcionamento e acesso aos serviços públicos, e quaisquer outros esclarecimentos porventura solicitados.
- na definição da qualidade do serviço, que deverá constar dos indicadores de desempenho, um elemento fundamental será o tempo de espera do cidadão para ser atendido; as filas são a praga do atendimento público ao cidadão.

A abrangência do projeto deve ser considerada sob dois aspectos:

- quanto às esferas de governo, na primeira fase, sua amplitude será restrita aos órgãos federais, sendo ampliado gradativamente para as esferas estaduais e municipais;
- quanto à natureza da administração pública, o projeto estará voltado inicialmente para a administração direta, englobando, posteriormente, a administração indireta, autárquica e fundacional;

8.2.2 Indicadores de Desempenho

Este projeto, essencial para a implementação das agências autônomas e das organizações sociais, terá de ser realizado em parceria pelo MARE com o Ministério do Planejamento e Orçamento, implicará em um esforço sistemático e amplo para definir indicadores de desempenho quantitativos para as atividades exclusivas do Estado. Estes indicadores, somados mais adiante à definição de um orçamento global, serão a base para a celebração de contrato de gestão entre o dirigente da entidade e o respectivo ministro. E a partir do contrato de gestão será possível implantar um modelo de administração pública gerencial.

A diferença entre este projeto e o das Agências Autônomas ou o das Organizações Sociais está no fato de que enquanto aqueles se concentrarão em umas poucas entidades, nas quais se realizará um esforço concentrado de aplicação das novas técnicas de gestão, neste toma-se apenas o passo preliminar desse processo - a definição de indicadores de desempenho claros - mas se generaliza a cobrança para toda a administração pública federal. Este projeto, portanto, como o da Avaliação Estrutural, é um projeto horizontal, que buscara abranger todas as autarquias e fundações públicas hoje existentes.

8.2.3 Qualidade e Participação

Este projeto foi concebido como instrumento básico da modernização da gestão pública, com ênfase nos princípios da qualidade e da participação dos funcionários a nível operacional. O que se busca é não apenas uma mudança nas formas de gestão mas também da cultura das organizações, no que diz respeito à cooperação entre administradores e funcionários. Tem como objetivo a introdução de novos conceitos e técnicas de gestão pública, baseados no desempenho, na redução ao mínimo dos erros, e na participação dos funcionários na definição dos processos de trabalho.

A qualidade total e a produtividade assumiram em anos recentes uma importância muito grande entre as técnicas administrativas. Este plano reconhece esse importância, mas entende que estas técnicas são um grande avanço se lograrem, a nível operacional, uma qualidade maior dos serviços, dentro da filosofia do erro zero, e uma maior cooperação entre funcionários e administradores. A nível mais geral, a estratégia da administração pública gerencial é a fundamental, devendo subordinar-se a ela o programa da qualidade e da produtividade, que, no setor público, é preferível chamar de programa da qualidade e da participação.

8.2.4 Nova Política de Recursos Humanos

A preparação da nova administração pública que surgirá das reformas em curso passa necessária e essencialmente pela profissionalização e pela

valorização do servidor público. Assim, uma nova política de recursos humanos deverá ser formulada para atender aos papéis adicionais do Estado de caracter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos.

A adequação dos recursos humanos constitui-se, desta forma, em tarefa prioritária neste contexto de mudança, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado.

Com relação às carreiras, elas podem ser classificadas em carreiras de Estado, formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado, e carreiras de empregados celetistas, utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico.

Os planos de carreira serão 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 sera baseada em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos.

A organização das carreiras atenderá as necessidades da administração e será baseada nas atribuições dos cargos, buscando-se, sempre que possível, o enriquecimento do trabalho, especialmente nas áreas de atividades rotineiras, 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.

Juntamente com a estruturação das carreiras deverá ser desenvolvida uma política de concursos regulares que permita uma lotação adequada ao pleno desenvolvimento das atividades e a recomposição regular e permanente da sua força de trabalho. Os concursos para as principais carreiras serão realizados anualmente. Portaria do MARE determinará a realização dos concursos, o número de vagas, e o mês de sua realização até 1999.

Quanto à aposentadoria e programa de saúde dos servidores públicos, o projeto propõe uma nova regulamentação para os benefícios que compõem a seguridade social do servidor público, notadamente no que diz respeito aos critérios de concessão da aposentadoria, os quais deverão pautar-se pelos princípios gerais que regem o Regime Geral da Previdência Social, quais sejam: a) delimitação do prazo de carência; b) proporcionalidade no que tange à quantidade de contribuições e seus valores versus o valor do benefício da aposentadoria; e c) manutenção de aposentadorias especiais para servidores

envolvidos em atividades penosas, insalubres e perigosas. Desta forma, pretende-se rever os critérios de concessão e os valores e formas de reajuste das pensões.

Assim, busca-se reduzir a pressão existente sobre o Tesouro Nacional no que se refere ao pagamento dos inativos e pensionistas, extinguindo-se aquelas vantagens que são distorcidas e não coadunam mais com a realidade, sendo passíveis de reprovação pela sociedade. Este projeto propõe, também, a criação de formas de financiamento adequadas para o Programa de Atenção Integral à Saúde do servidor e seus dependentes.

8.2.5 Valorização do Servidor para a Cidadania.

Este projeto tem como objetivo resgatar os talentos individuais e promover sinergia dos grupos e organizações que constituem a Administração Pública Federal, visando oferecer ao cidadão brasileiro serviços de melhor qualidade e maior prontidão às suas demandas.

Pretende-se: (1) criar condições psicossociais necessárias ao fortalecimento do espírito empreendedor do serviço público, conjugada ao comportamento ético e ao desempenho eficiente; (2) reforçar o sentido de missão e o comprometimento do servidor público para com a prestação de serviços de melhor qualidade para o cidadão, e (3) obter maior satisfação do servidor público com o seu trabalho e com sua qualidade de vida.

O projeto será implantado gradativamente através da ação participativa, de modo que os próprios servidores assumam sua implementação no regime de co-gestão. Serão constituídas equipes de mobilização em cada Ministério, e um núcleo central de mobilização, além da formação de consultores internos para fornecer orientação metodológica.

8.2.6 Desenvolvimento de Recursos Humanos

Este projeto deverá ser implementado pelas diversas escolas de administração pública do Estado, como forma de viabilizar a estratégia de modernização da gestão pública. Tem como objetivo a formação e capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma administração pública ágil e eficiente.

O novo modelo de operação das áreas de treinamento, prevê as seguintes iniciativas: (1) um núcleo básico com texto-síntese dos valores que compõem o novo paradigma da gestão governamental; (2) uma área de tecnologia educacional para apoiar a atividade pedagógica; (3) novos instrumentos de avaliação, a partir da revisão dos utilizados na avaliação da reação, e novos instrumentos que permitam avaliar o impacto do treinamento.

Neste contexto, a programação dos cursos devera enfatizar temas como novas estratégias de gestão pública, desenvolvimento gerencial e de recursos humanos orientados para a introdução da administração gerencial, atendimento ao público, além de treinamento na utilização da tecnologia de informações, que será ferramenta básica na implementação dos programas de reforma do aparelho do Estado.

8.2.8 Revisão da Legislação Infra-Constitucional

Dada a importância e urgência deste projeto, o mesmo já se encontra detalhado o item 7.1.2 deste Plano Diretor.

8.2.9 Rede do Governo

O Projeto visa o provimento de uma moderna rede de comunicação de dados interligando de forma segura e ágil a Administração Pública, permitindo assim um compartilhamento adequado das informações contidas em bancos de dados dos diversos organismos do aparelho do estado, bem como um serviço de comunicação (baseado em correios, formulários, agenda e "listas de discussão", todos eletrônicos) de forma a poder repassar à Sociedade em geral e aos próprios Órgãos do Governo, a maior quantidade possível de informação, contribuindo para melhor transparência e maior eficiência na condução dos negócios do Estado.

Inicialmente, utilizando a infra-estrutura de comunicação de dados disponível em Brasília (REMAV - Rede Metropolitana de Alta Velocidade, RENPAC - Rede de Pacotes, etc.), será construída incrementalmente a Rede do Governo (estendendo-a posteriormente ao resto do país) com ênfase:

- na segurança para garantir a privacidade e inviolabilidade da comunicação;
- na padronização de procedimentos para diminuir custos e simplificar o uso; e
- no compartilhamento de informações para evitar desperdícios.

Enquanto não é tecnicamente possível a operação plena da Rede, serão disponibilizados alguns bancos ou tipo de informações através da Internet e interligados alguns Órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica, no próximo ano, com a implantação de redes de alta velocidade no restante do País, será expandida a Rede do Governo aos principais centros.

8.2.10 Sistemas de Controle e de Informações Gerenciais

Para enfrentar o problema identificado no diagnóstico, qual seja, a deficiência dos sistemas de informação e de gerenciamento dos processos, foi concebido um projeto de implantação de uma rede que interligará, através de computadores, os diversos órgãos governamentais e disponibilizará os sistemas hoje existentes na administração pública.

Estes sistemas são o SIAFI, que registra os gastos efetuados pelo Tesouro; o SIAPE, que gera a folha de pagamentos e fornece dados cadastrais dos servidores; o SIDOR, que processa o orçamento de investimentos, e o SIASG, que acompanhará a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços. Além destes sistemas, estarão disponíveis também informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições.

A função básica destes sistemas é apoiar a execução, isto é, as atividades operacionais da administração pública. Não são, entretanto, exceto o SIAFI, instrumentos de apoio à tomada de decisão, pois não geram informações gerenciais. O próprio SIAFI, que é um sistema de controle de gestão financeira altamente sofisticado, apresenta deficiências na área gerencial. Estão agora sendo desenvolvidas aplicações tanto no SIAPE, quanto no SIAFI, direcionadas para o suporte às decisões gerenciais. Além disto, será estimulado o desenvolvimento de outros sistemas de informações gerenciais nas áreas setoriais visando ampliar o volume de informações para apoio ao processo de tomada de decisão gerencial no âmbito da administração pública.

Finalmente, este projeto prevê a disponibilização das informações definidas como não confidenciais para o cidadão, através de uma outra rede, cuja comunicação se dará via INTERNET.

9 Órgãos Estratégicos da Reforma do Aparelho do Estado

O êxito na implementação deste Plano Diretor está diretamente relacionado ao comprometimento de todos os ministérios neste grande desafio que é reformar o aparelho do Estado.

A participação dos ministérios abrangentes, é fundamental. Vale destacar o papel da Casa Civil, por sua ação coordenadora e a Fazenda, principalmente, pela função estratégica exercida pela Secretaria Federal de Controle, que muito contribuirá para a implementação de uma filosofia de controle por resultados. Também o Planejamento exercerá importante missão, notadamente na área de orçamento, a partir da adoção de um modelo baseado na

fixação de objetivos, mecanismos efetivos de avaliação de resultados, tendo, como, contrapartida, maior flexibilização na execução orçamentaria.

Aos ministérios setoriais, finalmente, cabe o papel de parceiros, tanto no momento de formulação, quanto no da implantação dos projetos, já que, a reforma acontecerá nas diversas unidades organizacionais de cada segmento da administração pública brasileira.

A título de conclusão, a sistemática proposta para a implantação deste Plano, prevê as seguintes instâncias com as respectivas macro-atribuições:

- *Câmara da Reforma do Estado e seu Comitê Executivo*, responsáveis pela dimensão político-estratégica, com atribuições de aprovar, acompanhar e avaliar os projetos da Reforma.
- *Conselho da Reforma do Estado*, órgão consultivo, e de articulação perante a sociedade civil dos programas propostos.
- *Casa Civil de Presidência da República*, responsável pela coordenação geral de todas as atividades não apenas da reforma do aparelho do Estado mas de todo o Estado.
- *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, responsável pela formulação, proposição e negociação das ações e projetos da reforma do aparelho do Estado, através de todas as suas secretarias.
- *Ministério do Planejamento e Orçamento*, responsável, em relação à reforma do aparelho do Estado, particularmente pelo planejamento das atividades do Estado e por uma sistemática orçamentária compatível com a administração pública gerencial.
- *Ministério da Fazenda*, responsável, em relação à reforma do aparelho do Estado, pelo controle efetivo das despesas e pelo controle interno.

Anexo

Comparação Salarial entre o Setor Público e o Privado

CARGOS EXECUTIVOS
(COMPARAÇÃO COM SERVIDORES EFETIVOS)

	Sal. Setor Privado	Sal. Setor Público	Dif. Público Privado
Diretor Presidente	17500	7371	-58%
Diretor de Informatica	10409	6473	-38%
Diretor Financeiro	10222	6473	-37%
Diretor Administrativo	8336	6473	-22%
Diretor Juridico	8025	5931	-26%
Gerente de Suprimentos	4896	5931	21%
Gerente de Informatica	4882	5931	21%
Gerente Juridico	4876	3290	-33%
Gerente de Rec. Humanos	4557	5931	30%
Ger. Planej. Financ./Orçam.	4274	5931	39%
Gerente Administrativo	3577	5931	66%
Assessor Juridico	3403	3175	-7%
MEDIA	7080	5736	-19%

Valores atualizados para maio / 95
Fonte: SIAPE e Coopers & Lybrand

CARGOS DE NÍVEL SUPERIOR

	Sal. Setor Privado	Sal. Setor Público	Dif. Público Privado
Analista de Orçamento	2799	3441	23%
Engenheiro	2361	1308	-45%
Anal. Fin. e Controle	2331	3351	44%
Gestor	2324	3166	36%
Contador	2064	1204	-42%
Analista de Sistemas	2020	1330	-34%
Advogado	1947	2607	34%
Arquiteto	1932	1219	-37%
Analista de O&M	1662	1209	-27%
Auditor Interno	1662	1261	-24%
Anal. de Cargos e Sal.	1453	1209	-17%
Bibliotecaria	1080	1205	12%
Analista de Crédito	1057	1072	1%
MEDIA	1899	1814	-19%

Valores atualizados para maio / 95
Fonte: SIAPE e Coopers & Lybrand

CARGOS DE NÍVEL TÉCNICO / MÉDIO

	Sal. Setor Privado	Sal. Setor Público	Dif. Público Privado
Técnico de Orçamento	1456	1477	1%
Técnico Eletrônico	1202	839	-30%
Programador	1099	792	-28%
Técn. Fin. e Controle	1059	1413	33%
Técn. Segur. Trabalho	1053	821	-22%
Secretaria	1012	914	-10%
Assist. Contabilidade	896	776	-13%
Oper. de Computador	873	770	-12%
Desenhista Técnico	841	842	0%
Aux. de Enfermagem	777	726	-7%
Assistente Administ.	724	768	6%
Aux. de Contabilidade	627	776	24%
Operador de Telex	421	768	82%
MEDIA	926	899	-3%

Valores atualizados para maio / 95
Fonte: SIAPE e Coopers & Lybrand

CARGOS OPERACIONAIS

	Sal. Setor Privado	Sal. Setor Público	Dif. Público Privado
Mecânico de Manut.	794	616	-22%
Eletricista Instalador	742	635	-14%
Serralheiro	653	614	-6%
Impressor de Off-Set	607	826	36%
Aux. Contas a Pagar	584	668	14%
Auxiliar de Pessoal	577	668	16%
Aux. de Benefícios	554	668	21%
Marceneiro	547	621	14%
Motorista	512	685	34%
Almoxarife	506	674	33%
Digitador	406	633	56%
Vigia	406	695	71%
Telefonista	397	535	35%
Porteiro	386	727	88%
Cozinheiro	366	563	54%
Recepcionista	348	727	109%
Aux. de Escritorio	344	668	94%
Pedreiro	336	614	83%
Carpinteiro	313	621	98%
Ascensorista	311	727	134%
Ajud. Cargas/Exped.	298	534	79%
Faxineiro	290	563	94%
Garçom	280	563	101%
Copeira	278	563	103%
Ajud. de Cozinha	273	563	106%
Aux. de Serv. Gerais	257	534	108%
MEDIA	437	635	45%

Valores atualizados para maio / 95
Fonte: SIAPE e Coopers & Lybrand