

# A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Capítulo 16 de Bresser-Pereira, Luiz Carlos,  
*Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*.  
São Paulo, Editora 34, 1996: 269-294.

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Conforme vimos no capítulo anterior, ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, que vinham sendo ensaiados nos anos anteriores, são então atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura - uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial. No plano econômico a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática ou social-liberal está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia.

Por outro lado, no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado Social-Liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a

retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado Social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *welfare state*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, são problemas que as famílias e os indivíduos devem resolver e financiar. Entretanto o resultado de sua crítica e da resposta social-democrática não é o Estado Liberal, mas o Estado Social-Liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que gradualmente deixa de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las.<sup>1</sup>

## CRISE E REFORMA

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. Conforme já vimos extensamente neste livro, a causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não apenas porque este não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

---

<sup>1</sup> - A expressão organização não-governamental (ONG) poderia ser considerada sinônimo de organização pública não-estatal (OPNE). OPNE seria apenas uma forma mais precisa de referir-se às entidades do terceiro setor sem fins lucrativos, na qual (1) não se confunde Estado com governo, e (2) se enfatiza o caráter público, voltado para o interesse de todos, desse tipo de organização voluntária. Na prática, as ONGs pretendem e são uma forma “mais moderna” de ação principalmente nas áreas da educação, da saúde, do meio ambiente e da assistência social, não incluindo nem pequenas instituições assistenciais, nem grandes fundações, as quais, todavia, são também OPNEs.

## OS DOIS OBJETIVOS E OS SETORES DO ESTADO

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, 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. A expressão local do patrimonialismo - o coronelismo - dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal. Surge a organização burocrática capitalista, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos. Surge a burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Max Weber (1922) definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos - dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos a um nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, que o burocratismo está condenado, e que é possível desenvolver estratégias administrativas baseada na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

Aos poucos foram se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar; (5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (6) definição dos objetivos a serem atingidos na forma de indicadores de desempenho sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência; (7) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos

administrativos; e (8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. Afinal o liberalismo do século XIX, no qual se moldou a forma burocrática de administração pública era um regime político de transição do autoritarismo para a democracia. Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos pelo Estado seja razoavelmente atendido.

## **AS DUAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS**

No Brasil a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, com a criação das autarquias, que estarão na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado.

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que,

ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

## **A VOLTA AOS ANOS 50 E AOS ANOS 30**

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar boas perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50.

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras - as autarquias e as fundações públicas - que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios - clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para, depois, pensar nos princípios da moderna administração pública.

A partir dessa perspectiva, decidiram: (1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, e, assim, tratar de forma igual faxineiros e juizes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado; (2) através de uma estabilidade rígida inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; (3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; (4) através da extensão a toda a administração pública das

novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas; (5) através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos serviços públicos e para seus pensionistas.

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 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 fenômeno. Na verdade o retrocesso foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. Na medida em que, no Brasil, a transição democrática ocorreu 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. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimonialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática: este fato levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

## **OS SALÁRIOS E A FOLHA**

A inexistência de uma política remuneratória para os servidores públicos federais durante o período autoritário não foi corrigida no retorno à democracia. As distorções salariais, que já eram grandes, apenas se aprofundaram, enquanto o total de gastos, que aumentou durante o governo Sarney, foi violentamente reduzido pelo governo Collor, através de uma grande redução dos salários médios reais. No governo Itamar o nível de salários foi recuperado, ao mesmo tempo em que o total de gastos com pessoal cresce de forma explosiva.

Conforme demonstra a Tabela 16.1, os salários, que haviam sido reduzidos para a metade entre 1989 e 1992, voltam para um nível superior ao pico anterior (1990) em 1995. A partir do final de 1992 o governo procurou, através de um programa de “isonomia salarial”, corrigir as profundas distorções na remuneração dos servidores que se acumularam a partir da segunda metade dos anos 80. Algumas correções foram realizadas, mas o principal resultado, entretanto, foi um forte aumento nos gastos com pessoal, que alcançaram um pico histórico em 1995, sem que as distorções fossem eliminadas.

**Tabela 16.1: Remuneração Média Real dos Servidores do Executivo  
(1989=100)**

	Índice PCC - nível superior	Índice ponderado *
1989	100.0	100.0
1990	105.8	114.7
1991	70.1	75.7
1992	61.7	67.3
1993	82.1	81.6
1994	98.9	97.0
1995	116.7	124.7

Observação: O Índice Ponderado foi construído a partir do índice das principais carreiras ponderado pelo número de ocupantes de cada carreira. Foi destacado o índice do Nível Superior do PCC - Plano de Classificação de Cargos, porque essa é a carreira mais representativa do serviço público brasileiro.

Fonte: MARE - Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, com base em dados do Diário Oficial da União.

O aumento das remunerações ocorrido no governo Itamar somado a alguns aumentos adicionais realizados nos três primeiros meses do governo Fernando Henrique provocaram um violento aumento dos salários médios reais, e uma explosão correspondente dos gastos totais com pessoal no governo federal. A Tabela 16.2 apresenta os principais dados a respeito da despesa global. Em 1995 o gasto com pessoal alcançou, em reais deflacionados, um pico absoluto: 39,6 bilhões de reais, importando em aumento de 30 por cento real de 1994 para 1995. Essa porcentagem foi semelhante ao aumento ocorrido nas remunerações médias que aumentaram 28 por cento no mesmo período. médio real nesse período de um ano, que foi de 28 por cento. Em termos de participação da folha no PIB, porém, o pico continuou a ser 1990, em consequência do aumento dos salários que o governo que então se encerrava concedeu aos servidores federais.

**Tabela 16.2: Gastos com Pessoal Federal Civil e Militar**

	em R\$ bilhões	Índice (1989=100)	em % do PIB
1987	16.8	66.0	3.46
1988	20.6	80.9	4.26
1989	25.4	100.0	6.68
1990	29.3	115.3	6.47
1991	24.0	94.5	4.85
1992	19.6	77.0	4.58
1993	26.5	104.0	4.91
1994	30.5	120.0	5.14
1995	39.6	155.9	6.15

Observação: O valor de 1995 está sujeito a pequenas alterações, pois o gasto referente a dez/95 são estimativas. Os valores estão atualizados pela inflação até dez/95. O percentual do PIB foi calculado em relação aos valores correntes (não corrigidos pela inflação), o que implica alguma diferença em relação à evolução do índice

.Os aumentos salariais realizados no governo Itamar não lograram reduzir as distorções salariais existente no serviço público federal. Estas distorções podem ser avaliadas sob dois ângulos. De um lado temos os desequilíbrios em relação ao mercado de trabalho privado; de outro, os desequilíbrios internos, com alguns setores ganhando muito bem e outros muito mal.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é essa. Elas são baixas para alguns setores, altas para outros. A Tabela 16.3 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. Os resultados mostram que, enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior do que no setor privado. Dessa forma o setor público corrige o forte desnivelamento existente entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, mas, em contrapartida, o faz criando uma outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho.

**Tabela 16.3: Salários Médios: Setor Público e Privado (reais de maio de 1995)**

	SAL. MÉDIO S. PRIVADO	SAL. MÉDIO 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 (1995): SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal) e Coopers & Lybrand.

Por outro lado, internamente ao serviço público federal, encontramos também enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante recebem remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada através das empresas estatais. A conseqüência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração dos participantes no Plano de Classificação de Cargos, que então pretendia ser o sistema universal de carreira e remuneração dos servidores federais.

Para fugir a essa situação, dois tipos de estratégias foram adotadas: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo, tornados fortemente autônomos do ponto de vista administrativo a partir de 1988, trataram de aumentar por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração. Por outro lado, no Poder Executivo, as categorias tradicionalmente mais poderosas - os procuradores, os delegados de polícia, os diplomatas, os auditores fiscais -, e as novas carreiras de administradores-economistas criadas depois da abertura democrática - os analistas do tesouro e do orçamento e os gestores governamentais - passaram a receber “gratificações de produtividade”, que, na verdade, não eram outra coisa senão uma estratégia para corrigir



seus salários sem que fosse necessário aumentar a remuneração de todo o funcionalismo público de nível superior.

Dado seu caráter *ad hoc*, estas duas estratégias, perfeitamente compreensíveis e até certo ponto necessárias para que o Estado pudesse voltar a recrutar pessoal de bom nível nos setores estratégicos da administração, tiveram como resultado o aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores.

Finalmente, temos uma terceira origem das distorções do sistema remuneratório federal: as falhas da lei. Estas falhas expressam-se principalmente através de dois mecanismos: a possibilidade de “incorporações de vantagens temporárias”, como “quintos”, e a possibilidade de acumulação de cargos e seus respectivos proventos por servidores ativos e inativos. Estas incorporações de vantagens temporárias e as acumulações de cargos, habilmente manipuladas, permitiram que um número crescente de servidores passassem a ganhar altos salários, surgindo então a expressão “marajás” para identificar esses funcionários. A Constituição de 1988 procurou enfrentar o problema através de um “teto de salários”, correspondente à maior remuneração em cada um dos poderes (Ministros de Estado, deputados federais e senadores, e Ministros do Supremo Tribunal Federal), mas a interpretação do Supremo Tribunal Federal excluindo as vantagens pessoais do teto, tornou esse teto inefectivo. Em 1996 a expectativa dos governadores é a de que a emenda da administração pública logre definir com clareza o teto, terminando de vez com os marajás.

**Tabela 16.4: Despesa com Pessoal da União (bilhões de reais de dezembro/95)**

	MÉDIA 91/93		1994		1995*	
	Rs\$	%	Rs\$	%	Rs\$	%
ATIVOS	14,8	63,8	16,5	54,0	20,3	50,8
INATIVOS/PENS.	7,0	30,2	12,5	41,0	17,3	43,2
BEN. GLOBAIS E AJUSTES	0,0	0,0	-0,4	1,3	0,0	0,0
TRANSFERÊNCIAS	1,4	6,0	1,9	6,3	2,4	6,0
TOTAL	23,2	100,0	30,5	100,0	39,9	100,0

(\*) Estimativa  
Fonte: SIAFI

Os aumentos de salários concedidos durante o governo Itamar provocaram um enorme aumento na folha de pagamento do governo federal, como já vimos pela Tabela 16.2, e podemos vê-lo novamente na Tabela 16.4. A folha quase dobrou o seu valor em termos reais: de uma média de 23,2 bilhões de reais em 1991/93, subiu para 39,9 bilhões em 1995 e para uma estimativa em torno de 40 bilhões em 1996, mesmo sem a concessão de reajuste em janeiro desse ano.

Esse crescimento da folha não se deveu ao aumento do número de funcionários. Dada a necessidade de ajuste fiscal, que ficou patente a partir de 1987, e dado o custo elevado que passou a representar a contratação de novos servidores públicos, os concursos públicos foram quase totalmente suspensos a partir de 1988, de forma que o número total de

funcionários diminuiu. Na verdade, conforme pode ser observado pela Tabela 16.5, o número de funcionários ativos, que chegou a alcançar 713 mil em 1989, baixou para 567 mil em 1995. Se considerados também os funcionários das empresas estatais, a queda foi ainda maior, dado o fato adicional das privatizações.

**Tabela 16.5: 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	583.020	1.197.460
1995***	567.689	

(\*) Civis da Adm. Direta (Poder Executivo), Autarquias e Fundações

(\*\*) Inclui, além dos civis estatutários, os funcionários das empresas estatais. }

(\*\*\*) Posição de dezembro

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995).

A explicação para o aumento da folha tem que ser encontrada no aumento dos salários a partir de 1993, e no custo crescente dos servidores inativos. O elevado valor das aposentadorias, mais altas do que o último salário da atividade em quase 20 por cento, quando em outros países os proventos da aposentadoria variam em torno de 70 por cento do último salário, e o fato de os servidores poderem se aposentar muito cedo, levou a uma explosão do custo dos inativos. Conforme vemos pela Tabela 16.4, os inativos e pensionistas, que já representavam 30 por cento do custo da folha de pessoal em 1991/93, passam a representar 40 por cento em 1996.

Por outro lado, é preciso considerar que o Brasil conta com o provavelmente mais generoso sistema previdenciário do mundo. Enquanto nos demais países a aposentadoria ocorre aos 60 ou, mais freqüentemente aos 65 anos, aqui ela ocorre, em média, aos 53, subindo para 56 anos quando não se consideram as aposentadorias proporcionais, em que o funcionário se aposenta antes de completar o número de anos exigido; e há muitos casos de aposentadorias de funcionários com cerca de 40 anos. Nos demais países a porcentagem com que o funcionário se aposenta em relação a seu último salário varia de 50 a 75 por cento, ao passo que aqui é de 120 por cento. Os trabalhadores rurais, que são os mais pobres, aposentam-se em média aos 63 anos com um salário mínimo. Os trabalhadores urbanos aposentam-se um pouco mais cedo, e com uma aposentadoria maior, mas muito distante das aposentadorias do setor público. Na verdade, o privilégio dos servidores públicos está se escondendo atrás das limitações de recursos que impedem maiores salários e maiores aposentadorias no setor privado.

A Tabela 16.6 dá uma idéia do privilégio representado pelo atual sistema de aposentadorias do setor público quando comparado com o do setor privado. O valor das aposentadorias dos funcionários do Legislativo é 21,7 vezes maior do que a aposentadoria dos beneficiários do INSS. No caso do Judiciário, 20,4 vezes, e do Executivo, 8,25 vezes. Como o número de funcionários dos dois primeiros poderes é pequeno, a média geral deve estar ainda na casa das 8 vezes. É certo que desde 1993 os servidores vêm contribuindo para seu sistema de previdência. Em média, contribuem com 11 por cento do seu salário, sem limite de remuneração, enquanto que no caso do INSS a contribuição e o benefício

estão limitados a 10 salários mínimos. Por isso, os servidores contribuem, em média, com mais do que os trabalhadores do setor privado. Os cálculos realizados, entretanto, mostram que sua contribuição média é apenas 3,4 vezes maior do que a contribuição média para o INSS, enquanto que o benefício é 8 vezes maior.

**Tabela 16.6: Aposentadorias Médias União/INSS**

<b>Em salários mínimos</b>			<b>Vezes</b>
<b>INSS</b>		1.7	1.0
<b>Executivo</b>	(civis)	14.0	8.25
<b>Legislativo</b>		36.8	21.7
<b>Judiciário</b>		34.7	20,4

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e Ministério da Previdência Social.

## **OS DOIS OBJETIVOS E OS SETORES DO ESTADO**

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira, alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo

tempo, fortalecer o a competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, a nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelo tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. A nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar (1) qual o tipo de propriedade e (2) qual o tipo de administração pública mais adequados. A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

**Figura 16.1: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração**

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não- Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Polícia, Regulamentação Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	●				●
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais		Privatização →	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*.

## PROPRIEDADE ESTATAL E PRIVATIZAÇÃO

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais - aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) - de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências executivas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não-exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de “agências executivas”, que poderíamos também chamar de “agências

autônomas”.<sup>2</sup> Uma agência executiva deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo Ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho não apenas qualitativos mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar.

## **PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL**

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não-exclusivas de Estado. Nossa proposta é de que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere - a propriedade privada e a pública -, mas são três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal. Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal.

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de

---

<sup>2</sup> - A expressão “agência autônoma” talvez seja mais adequada para um órgão intermediário entre as agências executivas e as organizações sociais: as agências reguladoras, que exercem atividade exclusiva de Estado, mas devem ter conselhos de direção com mandato, dotados de uma autonomia maior do que o das agências executivas. Enquanto estas devem seguir a política definida pelo governo, as agências reguladoras, quando definem preço, não devem seguir uma política governamental que varia com o tempo e as circunstâncias: seu papel permanente é de estabelecer o preço que seria o do mercado se mercado competitivo houvesse.

intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia.

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

## **A REFORMA CONSTITUCIONAL**

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. Na medida em que suas principais propostas - a flexibilização da estabilidade, o fim do regime jurídico único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de

projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes - sejam aprovadas, não apenas abre-se espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente.

O sistema atual é rígido, todos os funcionários têm estabilidade, a qual só pode ser rompida através de um processo administrativo em que se prove falta grave. A enumeração das faltas que podem ser consideradas é ampla, incluindo a desídia. Na verdade, entretanto, alguém só é demitido se furtou, se ofendeu grave e publicamente, ou se abandonou o emprego. Se isto aconteceu e puder ser provado, o funcionário poderá ser demitido sem nenhum direito. Nos demais casos, seja porque é difícil de provar, seja porque há uma cumplicidade generalizada que inviabiliza a demissão, ninguém é demitido.

Na proposta de reforma o governo abandonou esse tudo ou nada, segundo o qual ou o servidor conserva o emprego ou perde todos os seus direitos, e partiu para um sistema gradualista, semelhante ao já adotado pelo setor privado. São criadas duas novas causas para demissão, além da falta grave: a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de quadros. Para ficar claro que a demissão por insuficiência de desempenho não é a mesma coisa que falta grave, o funcionário terá direito a uma pequena indenização. Esta indenização será maior se o desligamento tiver como causa o excesso de quadros, já que nesse caso não há responsabilidade pessoal do funcionário pelo fato de ter sido exonerado.

A demissão por insuficiência de desempenho se dará caso a caso. Seu objetivo será permitir que o administrador público possa cobrar trabalho do funcionário e assim viabilizar a administração pública gerencial. Já o desligamento por excesso de quadros será impessoal e voltado para a demissão de grupos de funcionários. O objetivo é reduzir custos, é garantir que os contribuintes não sejam obrigados a pagar por funcionários para os quais o Estado não tenha necessidade. No segundo caso a indenização corresponderá, em princípio, a um salário por ano trabalhado, no primeiro, à metade desse valor.

O servidor só poderá ser demitido por insuficiência de desempenho se for submetido a processo de avaliação formal, e terá sempre direito a processo administrativo com ampla defesa. Este dispositivo visa permitir a cobrança de trabalho pelos administradores públicos. A motivação dos servidores deve ser principalmente positiva - baseada no sentido de missão, nas oportunidades de promoção, e no reconhecimento salarial -, mas é essencial que haja também a possibilidade de punição.

Já a exoneração por excesso de quadros permitirá a redução do déficit público, através da adequação do número de funcionários às reais necessidades da administração. A decisão deverá ser rigorosamente impessoal, obedecendo a critérios gerais (p.ex., os mais jovens, ou os mais recentemente admitidos sem dependentes), de forma a evitar a perseguição política. Os critérios impessoais evitarão longas contestações na Justiça, porque tornarão impossível a demissão de funcionários escolhidos pelos chefes de acordo com critérios em que sempre haveria um certo grau de subjetividade.

Uma alternativa seria combinar os critérios impessoais com avaliação de desempenho. Embora essa alternativa seja atrativa, ela é na verdade incompatível com o desligamento por excesso de quadros, que acabaria reduzido à demissão por insuficiência de desempenho. Todos os funcionários atingidos imediatamente argüiriam que estavam sendo vítimas de perseguição política, iniciar-se-ia uma longa ação judicial, e os objetivos da exoneração - reduzir quadros e despesa - seriam frustrados. De acordo com a proposta do



governo, uma vez decidida a exoneração de um determinado número de servidores, os respectivos cargos serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados dentro de quatro anos. Dessa forma evita-se a exoneração por motivos políticos.

Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas também em benefício do funcionário. Todo servidor competente e trabalhador, que valoriza seu próprio trabalho, será beneficiado. Saberá que está realizando uma tarefa necessária. E, ao mesmo tempo, readquirirá o respeito da sociedade - um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados, cujo trabalho não pode ser cobrado, estabeleceu padrões de ineficiência e mal atendimento para todo o funcionalismo.

É importante, entretanto, observar que a estabilidade do servidor, embora flexibilizada, é mantida, na medida em que este só poderá ser demitido nos termos da lei. Caso haja algum abuso, poderá sempre ser reintegrado pela Justiça, ao contrário do que acontece no setor privado, onde não existe estabilidade, e o empregado demitido tem apenas direito a indenização. A manutenção da estabilidade do servidor não apenas reconhece o caráter diferenciado da administração pública em relação à administração privada, mas também a maior necessidade de segurança que caracteriza em todo o mundo os trabalho dos servidores públicos. Estes tendem a ter uma vocação para o serviço público, estão dispostos a ter uma vida modesta, mas em compensação esperam maior segurança. Uma segurança maior, por exemplo, do que a dos políticos ou dos empresários. Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder-de-Estado de que estão investidos; não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação de excesso de quadros.

## **PREVIDÊNCIA PÚBLICA**

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é fundamental, na medida em que é a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade.

Os sistemas de aposentaria garantidos pelo Estado, em todo mundo, não são sistemas de capitalização, mas, em princípio, sistemas de repartição, em que os funcionários ativos pagam a aposentadoria dos inativos. Esta preferência pelo sistema de repartição ocorre porque o Estado, que geralmente tem condições de garantir o sistema, é mal gestor de fundos de capitalização. Um sistema de capitalização, por outro lado, só é legítimo quando o participante do fundo depender efetivamente da rentabilidade do mesmo. Ora, é difícil senão impossível dizer aos funcionários que sua aposentadoria dependerá de quão bem o Estado administrará o possível fundo de capitalização.

De acordo com o sistema de repartição, entretanto, é preciso que haja um equilíbrio entre o número de jovens, que pagam o sistema em termos correntes, e o número de velhos beneficiados pela aposentadoria. No Brasil estabeleceu-se um sistema de privilégios no que diz respeito ao sistema de aposentadorias dos servidores públicos, que se expressa na existência de aposentadoria integral independentemente da contribuição, e na

possibilidade de se aposentar muito cedo. Enquanto os trabalhadores mais pobres do setor privado rural aposentam-se em média aos 62 anos, os funcionários públicos podem aposentar-se com proventos integrais em uma idade pouco superior aos 50 anos, e os altos funcionários, antes dos 50 anos! Por outro lado, 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.

O sistema previdenciário privado vem mantendo através dos anos um relativo equilíbrio financeiro devido à estrutura etária em forma de pirâmide achatada que ainda prevalece no país. Com a redução da taxa de natalidade, porém, essa estrutura etária está se modificando aceleradamente. Por isso a crise financeira da previdência já está aí. Uma crise que tenderá a agravar-se à medida que a relação entre os jovens, que têm que pagar os custos da previdência, e os aposentados for diminuindo. Nos anos 50 essa relação era de 8 para 1; hoje é de 2 para 1; em breve será de 1 para 1 e o sistema estará inviabilizado.

No caso da previdência pública o desequilíbrio já é total: as contribuições dos funcionários somadas a uma virtual contribuição em dobro do Estado financiam cerca de um quinto do custo anual da folha de inativos e pensionistas. No entanto, o sistema sobrevive porque o Tesouro paga a diferença. Esta, entretanto, é uma situação iníqua - afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada - que se tornou insustentável do ponto de vista fiscal: o sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2 por cento do PIB.

Para se sanar, a médio prazo (a curto é impossível) esse desequilíbrio originado em um sistema de privilégios, as duas regras gerais que estão sendo previstas para a previdência privada deverão também ser rigorosamente aplicadas à previdência pública:

- (1) a aposentadoria deverá ser por idade, ligeiramente corrigida por tempo de serviço, de forma que os funcionários se aposentem em torno dos 60 anos, dez anos mais tarde do que hoje acontece;
- (2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral, como prevê a Constituição de 1988.

Só assim será possível garantir um custo razoável para o sistema previdenciário público. Este, entretanto, deverá permanecer garantido pelo Estado. Não faz sentido exigir de funcionários do Estado - uma instituição que, ao contrário das empresas privadas, tem condições de garantir um sistema previdenciário -, que recorram obrigatoriamente aos fundos privados de previdência complementar. O Estado garantirá a aposentadoria de seus servidores, independentemente do regime jurídico em que estiverem enquadrados.

Para calcular quanto o funcionário deverá receber ao aposentar-se, deverá ser feito um cálculo atuarial. Dada a contribuição dos funcionários e do Estado para a aposentadoria, dadas as idades médias em que o funcionário começa a contribuir, se aposenta, e falece, e dado um retorno razoável do fundo virtual (já que o sistema deverá ser de repartição), será possível calcular e estabelecer em lei a proporção da média dos últimos salários do funcionário que constituirá sua aposentadoria. Cálculos iniciais sugerem que essa porcentagem deverá girar em torno de 80 por cento.

Os direitos adquiridos e as expectativas de direitos serão plenamente respeitadas. Os funcionários que, antes da mudança da Constituição, já têm o direito de aposentar-se, aposentar-se-ão segundo as normas atuais, mesmo que decidam fazê-lo daqui a muitos anos, quando chegarem na idade compulsória. Este é um direito adquirido. Por outro lado,

as expectativas de direito serão garantidas de forma proporcional. Um funcionário, por exemplo, que começou a trabalhar com 17 anos, tem hoje o direito a aposentar-se pelo atual sistema aos 52 anos. Pelo novo sistema, terá direito a se aposentar com cerca de 58 anos (60 anos corrigido pelo tempo de serviço, que foi longo). Com quanto aposentaria o funcionário, também admitido aos 17 anos, que no momento da emenda constitucional tivesse completado 17 anos e meio de serviço público? Como se garantirão as expectativas de direito, sua aposentadoria, calculada através de uma simples regra de 3, ocorrerá em torno dos 55 anos. O mesmo tipo de cálculo deverá ser realizado para se determinar o valor da aposentadoria: deverá ser um valor intermediário entre a aposentadoria integral mais 20 por cento que hoje prevalece e a aposentadoria em torno de 80 por cento que caracterizará o novo sistema.

## **TRÊS PROJETOS FUNDAMENTAIS**

Três outros projetos, além da reforma constitucional que acabei de delinear, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasileiro: descentralização dos serviços sociais através das “organizações sociais”, implementação das atividades exclusivas de Estado através das “agências executivas”, e profissionalização do servidor.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a idéia é criar a possibilidade de essas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais - mais especificamente fundações de direito privado - que celebram contrato de gestão com o poder executivo, com aprovação do poder legislativo, e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a idéia implica em um maior controle social e em uma maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de diretamente dirigir a instituição.

A implantação de um programa de “publicização” - transformação de entidades estatais de serviço em entidades públicas não-estatais - permitirá que essas instituições ganhem ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas. Continuarão a contar com a garantia básica do Estado, que lhes cederá a título precário seus bens e seus funcionários estatutários, mas agora serão entidades de direito privado, que escapam às normas e regulamentos do aparelho estatal, e particularmente de seu núcleo burocrático, onde continuarão relativamente rígidas, mesmo depois da reforma constitucional.

Neste processo o importante é evitar a privatização e a feudalização das organizações sociais, ou seja, a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas. Com esse objetivo, uma série de cautelas legais e administrativas será adotada, tomando-se, entretanto, o cuidado de limitar os controles por processo, já que o essencial será, tanto da parte do próprio Estado, quanto da sociedade, o controle por resultados das organizações sociais.

O segundo projeto é o das “agências executivas”. 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 com ampla liberdade de gerenciar seus recursos humanos e financeiros, a partir de um orçamento global.

O Projeto das Agências Executivas está se desenvolvendo em duas dimensões. Em primeiro lugar, estão sendo 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, começam a ser aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

Finalmente, o terceiro projeto prioritário é aquele que buscará completar o processo de profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juizes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Não está clara a existência de uma carreira de altos administradores públicos. A idéia é desenvolver essa carreira a partir das carreiras já existentes, criadas no final dos anos 80, de Gestores Governamentais, de Analistas de Finanças e Controle, e de Analistas do Orçamento. Já foram dados os primeiros passos nessa direção através da previsão de concursos públicos anuais para essas carreiras, com datas de inscrição e número de vagas definidos até 1999. Os concursos exigirão nível de conhecimento de pós-graduação em administração pública ou em economia. Os altos administradores destinar-se-ão a ocupar os cargos superiores de todos os setores da administração pública, onde se necessitam administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e administradores do orçamento e programação econômica. Seu recrutamento se dará principalmente nos cursos de mestrado profissional em administração pública, economia e ciência política.

## CONCLUSÃO

Esta proposta de reforma do aparelho do Estado consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995). Enquanto isto, em julho de 1995 o governo enviou sua proposta de emenda constitucional, que em outubro desse mesmo ano foi aprovada na Comissão de Justiça com pequenas modificações. No final do ano foi nomeado o relator da emenda, que terminou três meses depois seu relatório, mantendo a maioria das propostas do governo, aperfeiçoando alguns aspectos, e deixando em suspenso o tema mais difícil: a mudança na estabilidade dos servidores. Até o início de julho de 1996, entretanto, a reforma administrativa não pode ser votada, dadas as dificuldades que enfrentou o governo na aprovação da reforma da previdência social e a inviabilidade prática de voltar duas emendas dessa dimensão ao mesmo tempo. Os revezes sofridos pelo governo na emenda da previdência o enfraqueceram politicamente e faziam prever dificuldades grandes para a emenda administrativa no momento de sua votação, apesar do forte apoio que essa emenda recebia da opinião pública e dos governadores dos estados.

Por outro lado, naquilo que se chocava diretamente com a Constituição, as idéias relativas à redução dos custos da administração federal, ao fortalecimento do núcleo estratégico, à implantação de agências executivas e das organizações sociais, caminhava, tanto a nível federal quanto a nível dos estados e municípios, onde a explosão dos custos com pessoal

pressionava por reforma. Os estados, especialmente, passaram a tomar diversas medidas para coibir a existência de marajás, principalmente entre os aposentados da Polícia Militar e do Poder Judiciário. E iniciaram programas de demissão voluntária, enquanto esperavam a reforma constitucional.

A nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização proposta com um processo de privatização. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro ainda prevalecente em nossas elites segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao Estado e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio das receitas do Estado naquele setor - no caso, o monopólio dos recursos destinadas ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática, a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo.