

A reforma do aparelho
do Estado e a Constituição
brasileira

Luiz Carlos Bresser Pereira

01

A reforma do aparelho
do Estado e a Constituição
brasileira

Luiz Carlos Bresser Pereira

01

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

Bresser Pereira, Luiz Carlos

A reforma do aparelho do Estado e a Constituição
brasileira / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: ENAP, 1995.

23 f. (Texto para discussão, 1).

1. Reforma do Estado. 2. Constituição. 3. Estado.
4. Função do Estado. 5. História Administrativa. Título. II.. Série.

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira¹

Luiz Carlos Bresser Pereira

Reformar o Estado é uma tarefa imensa, que ultrapassa de muito as possibilidades do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). É uma tarefa de todo o governo, em seus três níveis. Mais do que isto, é uma tarefa de toda a nação brasileira. Reformar o Estado significa superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, por meio de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade.

Em qualquer das três hipóteses, reformar o Estado significa dar uma resposta positiva ao problema fundamental do último quartel deste século: a crise do Estado.

Nos últimos 15 anos, o Brasil viveu uma crise econômica sem precedentes. Crise que manteve a renda por habitante estagnada e elevou as taxas de inflação para níveis altíssimos. Em 1994, porém, estabilizaram-se os preços por meio do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. Entretanto, não se imagina que a estabilização dos preços esteja consolidada, nem que o desenvolvimento esteja assegurado.

Se perguntarmos quais foram as causas dessa crise econômica — causas que ainda não estão totalmente superadas — eu diria que houve uma causa fundamental: a crise do Estado. Venho dizendo que a causa fundamental da crise brasileira e da crise latino-americana é a crise do Estado, desde 1987, quando a percebi com clareza. Crise que se desencadeou no início dos anos de 1980, ou, mais precisamente, em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se define, fundamentalmente, pela crise fiscal do Estado, pela crise do modo de intervenção da economia e do social, e pela crise do aparelho do Estado.

* Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil desde 1º de janeiro de 1995, quando se iniciou o governo Fernando Henrique Cardoso. Professor Titular do Departamento de Economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

Contato: bresserpereira@uol.com.br

A crise fiscal define-se pela perda do crédito público e pela poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido nos anos de 1930, 1940 e 1950, mas que deixou de sê-lo há muito tempo. Crise do modo de intervenção que se expressa também no fracasso em criar um Estado do Bem-Estar no Brasil, nos moldes social-democratas europeus.

A terceira crise é aquela que vai nos interessar neste trabalho, porque diz diretamente respeito à ação do MARE. É a crise do aparelho estatal, que já sofria cronicamente do clientelismo e da profissionalização incompleta, mas que a partir da Constituição de 1988 vai sofrer do mal oposto: do enriquecimento burocrático extremo. A consequência dos dois males é a ineficiência e a má qualidade da administração pública central e dos serviços sociais do Estado.

Havia ainda uma quarta crise do Estado, mas uma crise de outra natureza. Uma crise não econômica e administrativa, mas uma crise política. A crise do regime autoritário, instalado no país em 1964. Esse regime e o pacto político correspondente — um pacto burocrático-capitalista — começam a entrar em crise a partir de meados dos anos 70, quando o empresariado inicia o rompimento de sua aliança política com os militares. Do colapso dessa coalizão política à campanha das Diretas Já foi um passo, que se completou com a restauração da democracia em 1985, e a sua consolidação na Constituição de 1988.

A volta aos anos 50

A resposta da sociedade, nos anos 80, à crise política do Estado foi, portanto, adequada. Deu à nova democracia brasileira uma estrutura jurídica sólida. Em relação aos outros três problemas — a crise fiscal do Estado, a crise do modo de intervenção do Estado, e a crise do aparelho estatal — o novo regime instalado no país em 1985, e, em seguida, a Constituição de 1988 não ajudaram. Pelo contrário, agravaram os problemas. A resposta inicial da sociedade brasileira à crise do Estado foi, nesses três planos, inadequada — um caso clássico de resposta fora do tempo. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, procurou-se voltar aos anos 50; em relação à administração pública, voltou-se aos anos 30.

A volta aos anos 50 em matéria de política econômica ocorreu porque, ao restabelecer-se a democracia no Brasil, não havia consciência da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia brasileira, que foram os anos 50. De fato, no regime democrático de 1946 a 1964, os anos 50 foram anos dourados de desenvolvimento econômico. Ora, imaginar que pudéssemos voltar a um modelo de economia e de sociedade dos anos 50 nos anos 80 ou 90 era um equívoco completo.

Nos dois primeiros anos do regime democrático da Nova República, a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda por meio do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, a partir de uma interpretação equivocada, puramente populista, do pensamento keynesiano. O modelo de substituição de importações foi mantido. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. Um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista.

A volta aos anos 30

No plano da administração pública voltou-se, com a Constituição de 1988, aos anos 30, ou seja, à época em que foi implantada a administração burocrática clássica no Brasil. A Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica, rígida, fundamentalmente baseada na idéia do controle por processo e não por resultados e objetivos, quando sabemos que a administração pública e também a administração de empresas modernas estão hoje baseadas na descentralização, na administração matricial, nos sistemas de autoridade funcional convivendo com os de linha, na confiança e no controle dos resultados, e não dos processos.

A administração pública antiga desconfia do funcionário, desconfia de todos, enquanto que a administração moderna parte do pressuposto que já chegamos a um nível cultural em que o administrador público, que o funcionário público tem competência para se autogerir, que é em princípio honesto e que deve ter autonomia para administrar a coisa pública. Será fiscalizado, sim, mas não por meio de um rígido e formalizado controle de processos, que torna a administração necessariamente ineficiente, mas por meio dos resultados alcançados.

Os princípios da nova administração pública vêm sendo desenvolvidos principalmente nos Estados Unidos, nos últimos 25 anos. Estão brilhantemente analisados e ilustrados com um grande número de experiências bem-sucedidas em um notável livro — “Reinventando o Governo”, de Osborne e Gaebler. Esse livro fez um enorme sucesso nos Estados Unidos e foi utilizado pelo Presidente Bill Clinton em sua campanha eleitoral. Uma vez no governo, o vice-presidente Al Gore, organizou cerca de 140 laboratórios de “Reinventando o Governo”. Neles os administradores públicos conseguem a dispensa (*waiver*) de aplicar as normas administrativas rígidas que caracterizam a administração pública burocrática clássica e assim conseguem resultados muito melhores.

A administração burocrática clássica, que tem origem no sistema militar prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1935, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia

que Max Weber descreveu. Foi adotada para substituir a administração patrimonialista, na qual o Estado era percebido como propriedade do rei, e na qual, portanto, o nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma.

O regime capitalista e as democracias parlamentares demonstraram-se incompatíveis com este tipo de administração que não distinguia o público do privado. Tornou-se necessário desenvolver um tipo de administração racional-legal: a administração burocrática, baseada em administradores profissionais, em carreiras bem definidas, na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na forma piramidal das organizações, em normas e rotinas rígidas, no controle *a priori* dos processos administrativos — processos de contratação de pessoal, de atendimento de demandas, de concorrência nas compras realizadas pelo Estado.

A administração burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado, porque era a melhor forma de reduzir, senão eliminar, o empreguismo, o nepotismo e a corrupção. Entretanto, logo se percebeu que, se era uma maneira segura de administrar, não era uma forma eficiente, já que não garantia nem um custo baixo para a administração pública nem uma qualidade adequada dos serviços prestados ao público. Verificou-se que a administração burocrática é lenta, cara e pouco ou nada orientada para a cidadania.

Esse fato tornou-se ainda mais evidente quando o Estado capitalista deixou de ser o Estado liberal clássico, orientado para garantir a propriedade e os contratos, para manter a ordem interna e defender o país contra o inimigo externo, e passou a ser o Estado social, que assumiu um número crescente de serviços sociais: educação, saúde, cultura, pesquisa científica e seguridade.

Após a II Guerra Mundial, fundamentalmente, a partir dos anos de 1970, inicia-se uma grande revolução na administração pública, particularmente nos municípios e condados norte-americanos — a revolução que Osborne e Gaebler descrevem no livro “Reinventando o Governo”. E aos poucos foram-se delineando seus principais contornos: uma administração descentralizada, baseada no pressuposto da confiança dos superiores nos subordinados e na responsabilidade assumida por estes, apoiada no controle dos resultados em vez de controle dos processos, e voltada para a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à população.

A Constituição de 1988, entretanto, ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começou 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 e que, portanto, não eram tão seguras contra o empreguismo. 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 voltar-se para os serviços sociais, para o atendimento ao público portanto. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Agiram segundo um raciocínio linear semelhante ao daquele gênio da seqüência das ações administrativas para o qual seria, primeiro, completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica. Assim, decidiram, pela instauração de um “regime jurídico único” para toda a administração pública, eliminar toda a autonomia das fundações públicas, e tratar de forma igual militares e professores, juízes e médicos, promotores e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; por meio de uma estabilidade rígida, ignorar que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários; por meio de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes.

Não bastasse isso, a Constituição de 1988 transformou, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias em funcionários estatutários. O Estado, que já contava com excesso de quadros, agora via-se inviabilizado de corrigir esta anomalia. Por outro lado, estabeleceu um sistema de privilégios na área da previdência, garantindo aos funcionários públicos a possibilidade de se aposentar, por tempo de serviço, em geral antes dos 50 anos, com um valor de aposentadoria correspondente a 120% do último salário. Com isso a crise fiscal era decisivamente agravada.

As tentativas equivocadas

A crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas a partir de 1987. É nesse momento, depois do fracasso estrondoso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, que estava vivendo fora do tempo, que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo de espúrio e inaceitável.

Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não viram, portanto, que agora era necessário reconstruir o Estado. Que era preciso recuperar a poupança pública. Que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. Que era urgente montar uma administração não apenas profissionalizada, mas também eficiente e orientada para o atendimento aos cidadãos.

As reformas econômicas e o ajuste fiscal, entretanto, só ganharam impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico, que afinal se perdeu em total corrupção, que dará os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia brasileira? É em seu governo que, afinal, ocorre a

abertura comercial — a mais bem-sucedida e importante reforma que o país conheceu desde o início da crise. É nele que a privatização ganha novo impulso. É no governo Collor que o ajuste fiscal avançará de forma decisiva, não apenas por meio de medidas permanentes, mas também por meio de um substancial cancelamento da dívida pública interna.

Na área da administração pública, porém, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas. Nessa área, da mesma forma que no plano do combate à inflação e em matéria de política social, esse governo fracassou por pura incompetência. No caso da administração pública, o fracasso ocorreu, principalmente, por haver tentado reestruturar o aparelho do Estado sem antes reformar a Constituição. Na verdade, suas intervenções limitaram-se a desorganizar ainda mais a estrutura burocrática existente no país e a desprestigiar o seu pessoal, de repente acusado de ser o culpado de todos os males do país, quando, na verdade, o corporativismo — a defesa de interesses de grupos como se fossem os interesses da nação — não era e não é um fenômeno específico dos funcionários, mas um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira.

Seguiu-se o governo Itamar, que não tentou realizar reformas maiores na área da administração pública. Limitou-se a corrigir as distorções mais importantes na remuneração dos funcionários — distorções decorrentes da baixa generalizada de salários reais ocorrida no governo anterior.

As distorções no sistema de remuneração dos funcionários eram consequência, principalmente, da “isonomia” provocada pela Constituição de 1988, que, ao assegurar autonomia administrativa e financeira aos Poderes Legislativo e Judiciário, permitiu que esses poderes aumentassem os salários de seus servidores — que são relativamente poucos — para um nível muito superior aos salários pagos no Poder Executivo. A correção parcial dessas distorções realizou-se no governo Itamar por meio de um substancial aumento da folha de pagamentos da União, que, de 1992 a 1995, dobrou de valor em termos reais: em três anos aumentou de 16,5 bilhões para 33 bilhões de reais. Isso deveu-se, de um lado, a aumentos reais de salários, que vão de 40 a 120% (em média, cerca de 60%); de outro, a um enorme aumento da folha de aposentados. Não se deveu ao aumento do número de funcionários, porque os concursos públicos foram quase totalmente suspensos nesse período.

O núcleo burocrático, os serviços e os objetivos

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. Essa reforma pressuporá a existência de uma distinção fundamental entre o núcleo burocrático do Estado e o setor de serviços sociais e de infra-estrutura. Deverá também ter claros os objetivos a serem alcançados.

Ao contrário do que ocorria no Estado liberal do século XIX, o Estado moderno, social-democrático, do qual estou excluindo apenas as empresas estatais, é constituído de duas esferas fundamentais: um núcleo burocrático, voltado para a consecução das funções exclusivas do Estado, e um setor de serviços sociais e de obras de infra-estrutura.

O núcleo burocrático corresponde ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e, no Poder Executivo, às Forças Armadas, à polícia, à diplomacia, à arrecadação de impostos, à administração do Tesouro público e à administração do pessoal do Estado. Também fazem parte desse núcleo as atividades definidoras de políticas públicas existentes em todos os ministérios. O núcleo burocrático está voltado para as funções de governo, que nele se exercem de forma exclusiva: legislar e tributar, administrar a justiça, garantir a segurança e a ordem interna, defender o país contra o inimigo externo e estabelecer políticas públicas de caráter econômico, social, cultural e do meio ambiente.

Nesse núcleo, por sua vez, estão as carreiras exclusivas de Estado: as carreiras dos militares e dos policiais, dos juízes e dos promotores, dos fiscais e dos diplomatas. São carreiras exclusivas — e não apenas “típicas” — porque só podem existir no próprio seio do Estado. Essas carreiras, entretanto, são apenas uma parte do núcleo burocrático, já que este conta também com auxiliares, técnicos e administradores públicos com um sem-número de especializações. Todas as carreiras exclusivas do Estado, portanto, estão no núcleo burocrático, mas este é maior do que a somatória daquelas carreiras, já que inclui um grande número de administradores e técnicos cujas decisões não exigem uma especial proteção do Estado para que possam ser exercidas.

Já o setor de serviços é muito diferente. Cabe-lhe executar as decisões emanadas do governo. Faz parte do Estado, mas não é governo. Suas funções são cuidar da educação, da pesquisa, da saúde pública, da cultura e da seguridade social. São funções que também existem no setor privado e no setor público não-estatal das organizações sem fins lucrativos.

Enquanto que no núcleo burocrático o essencial é a segurança das decisões tomadas, no setor de serviços o importante é a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Por isso, enquanto no núcleo burocrático o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, da capacidade de ver obedecidas e implementadas as decisões tomadas, no setor de serviços o princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. O que foi dito do setor de serviços sociais aplica-se também ao setor de obras de infra-estrutura quando estas ainda são realizadas diretamente pelo próprio Estado.

Por outro lado, à medida em que a crise do Estado e a necessidade de reconstruí-lo ou reformá-lo se tornavam mais claras para a sociedade, os objetivos da reforma tornaram-se, também, mais precisos. Reconstruir o Estado significa

superar definitivamente a crise fiscal e rever as estratégias de intervenção no plano econômico e social, abandonando as intervenções diretas e adotando formas regulatórias. Conjuntamente, é preciso reformar o aparelho do Estado, e isto significa:

- 1) tornar a administração pública mais flexível e eficiente;
- 2) reduzir seu custo;
- 3) garantir ao serviço público, particularmente aos serviços sociais do Estado, melhor qualidade; e
- 4) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação.

Tornou-se também claro que para alcançar esses objetivos será preciso, de um lado, continuar a aprofundar a administração burocrática clássica naquilo que ela tem de mais positivo: a profissionalização do serviço público, protegendo-o contra o clientelismo e a corrupção. De outro, será necessário combater os excessos desse tipo de administração, que a tornam lenta e cara: a rigidez, o formalismo, a desconfiança nas pessoas, o controle centrado nos processos ou procedimentos.

A partir dessa análise e desses objetivos, tornou-se mais fácil conceber a reforma do aparelho do Estado. Em primeiro lugar, como a Constituição de 1988 tornou a administração pública rígida e burocratizada, o essencial é reformá-la, tornando-a mais flexível. Este será o primeiro grande projeto da reforma do aparelho do Estado do MARE.

Em segundo lugar, no plano social, o Estado deverá distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais. Esta deverá ser radicalmente descentralizada. Além disso, como os serviços sociais do Estado exigem flexibilidade, eficiência e qualidade tão boas quanto as existentes nas atividades semelhantes no setor privado e no setor público não-estatal, será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no núcleo burocrático da administração direta. Este objetivo de autonomia financeira e administrativa dos serviços sociais do Estado poderá ser alcançado principalmente por meio do projeto das “organizações sociais”, que será nosso segundo projeto prioritário.

Finalmente, em relação ao núcleo burocrático do Estado, será necessário avançar na profissionalização, por meio da definição de um sistema de carreiras. Este será o nosso terceiro projeto prioritário.

A reforma constitucional

Na reforma constitucional, dois temas relativos ao aparelho do Estado são fundamentais: o da flexibilização da administração, visando maior eficiência e qualidade, e o da previdência do funcionalismo, visando menor custo para o quadro dos inativos e maior isonomia com o setor privado.

A flexibilização da administração pública se fará:

- 1) permitindo a existência de mais um regime jurídico dentro do Estado, de forma a permitir que a administração indireta volte a adquirir autonomia e flexibilidade administrativa e financeira;
- 2) mantendo o regime jurídico estatutário apenas para os funcionários que exercem funções no núcleo burocrático do Estado;
- 3) conservando a estabilidade rígida, prevista na atual constituição, segundo a qual só pode ser dispensado o servidor que houver cometido falta grave, para as carreiras cujo exercício o funcionário necessita da proteção da estabilidade dadas as ameaças que pode sofrer;
- 4) prevendo a dispensa por dois motivos adicionais — insuficiência de desempenho e excesso de quadros — para os demais funcionários, garantindo-se, porém, a adoção de critérios objetivos para as decisões e o recebimento de uma indenização para o funcionário dispensado nessas condições;
- 5) permitindo, alternativamente, a colocação do funcionário excedente em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;
- 6) possibilitando a existência de concursos internos para até 10% dos concursos públicos, desde que o número de candidatos em relação a cada vaga seja superior a dez, de forma a estimular o desenvolvimento do pessoal do Estado;
- 7) definindo os critérios para o estabelecimento das carreiras, fundamentais no núcleo burocrático do Estado;
- 8) exigindo projeto de lei para qualquer aumento de remuneração do servidor em qualquer um dos três poderes, de forma a garantir isonomia salarial — condição essencial de qualquer administração racional;
- 9) eliminando, todavia, a idéia de isonomia como um direito subjetivo do servidor, porque, entendido assim, esse direito torna-se impossível de ser atendido, na medida em que se transforma em uma “bola de neve” de reivindicações salariais; e
- 10) suprimindo o direito de greve para os servidores protegidos pela estabilidade rígida.

Flexibilizar a estabilidade não significa acabar com ela, não apenas porque a estabilidade tradicional será mantida para as carreiras exclusivas do Estado, mas também porque, para os demais funcionários, além dos obstáculos culturais já existentes às dispensas, serão previstos procedimentos que não tornem a demissão por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros um ato de rotina. A dispensa por insuficiência de desempenho só poderá ocorrer depois de um processo administrativo simplificado. A dispensa por excesso de pessoal exigirá critérios objetivos para determinar os funcionários a serem demitidos. Por exemplo: os últimos admitidos serão os primeiros a serem dispensados.

Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas 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 estabeleceu padrões de ineficiência e mal atendimento para todo o funcionalismo.

Há um outro argumento mostrando que a perda da estabilidade rígida não prejudicará, mas poderá beneficiar os bons servidores. Na forma em que ela é hoje garantida, a estabilidade rígida é uma camisa de força, é um esquema que obriga o funcionário a ficar dentro do serviço público, apesar de ter, muitas vezes, oportunidades muito melhores no setor privado. Isto só não é verdade em relação às funções exclusivas de Estado. Um juiz, um militar não têm a possibilidade de aplicar seu conhecimento específico fora do setor estatal. Já em relação às funções não-exclusivas, as oportunidades são muitas, não havendo razão para se fazer uma separação total entre o mercado de trabalho estatal e o privado. Depois de dois anos do concurso o funcionário obtém estabilidade. A partir daí fica amarrado pela vida inteira a seu cargo, à espera de uma futura aposentadoria, e assim perde excelentes oportunidades de trabalho no setor privado.

Este fato deriva não apenas do estatuto constitucional da estabilidade rígida, mas também da insegurança irracional que muitos sentem na vida. Este é um problema psicossocial muito comum. O Estado, entretanto, não existe para resolver esse tipo de insegurança doentia, mas para servir os cidadãos-contribuintes, que exigem, em troca dos impostos obrigatórios que pagam, um serviço à altura.

O sistema atual é um sistema incrivelmente rígido, em que todos os funcionários têm estabilidade, a qual só pode ser rompida por meio de um processo administrativo em que se prove que ele cometeu falta grave: que roubou, que ofendeu, que matou. Se isto não aconteceu ele não pode ser demitido. Se aconteceu e for possível provar, o funcionário é demitido sem nenhum direito, perde tudo. Por que essa violência? Por que esse tudo ou nada, esse branco ou preto? Por que não pensar, de acordo com os princípios já adotados pelo setor privado, em uma situação intermediária? Há muitos casos em que a pessoa não cometeu falta grave, mas se tornou desnecessária para a empresa por excesso de quadros ou por desmotivação do próprio funcionário. Nesse caso, a empresa o dispensa, mas o indeniza correspondentemente. Assim também deve ser no setor público.

Quando, nos anos 60, a estabilidade dos funcionários privados foi substituída pelo Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), os opositores à medida pensavam que o mundo iria desabar sobre a cabeça dos trabalhadores. Nada disso ocorreu. Apenas as empresas ganharam maior racionalidade e eficiência, enquanto que os trabalhadores passaram a ser racionalmente protegidos pelo FGTS.

Previdência

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é absolutamente fundamental, na medida em que é a condição *sine qua non* para a definitiva superação da crise fiscal do Estado.

A crise na qual o sistema previdenciário público e privado brasileiro está entrando 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 aposentadoria 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 idosos que são beneficiados pela aposentadoria. No Brasil os idosos se aposentam em torno dos 50 anos. Os altos funcionários públicos e os professores, antes disto. Desta forma, o número de aposentados aumenta muito em relação ao número de trabalhadores ativos. Não obstante, o sistema previdenciário vem se agüentando no Brasil por anos 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 dramaticamente à medida em 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 oito para um; hoje é de dois para um; em breve será de um para um 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 é uma situação injusta — afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada — e insustentável a curto prazo: hoje uma das causas da crise fiscal já é o sistema de aposentadorias do funcionalismo público, que provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2% do PIB.

Para sanar, a médio prazo (a curto é impossível), esse desequilíbrio e essa injustiça, 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; e

2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral mais 20%, 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 dos 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%.

É preciso, por outro lado, que fique claro que 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 por meio de uma simples regra de três, 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%, que hoje prevalece, e a aposentadoria em torno de 80% que caracterizará o novo sistema.

O importante é mudar o atual sistema previdenciário público que, além de extremamente caro para o Estado, é um sistema de privilégios. Enquanto os trabalhadores mais pobres do setor privado rural aposentam-se em média aos 62 anos,

os funcionários públicos aposentam-se em torno dos 50, e os altos funcionários aos 47 anos. Por outro lado, o valor médio da aposentadoria dos funcionários da União é 13,5 vezes maior do que o da aposentadoria dos beneficiários do Instituto Nacional do Serviço Social (INSS). Não é assim que se implantará um mínimo de justiça social no país.

Conclusão

Dois outros projetos, além da reforma da Constituição, que acabei de delinear, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasileiro. Referir-me-ei brevemente a eles nesta conclusão.

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 por meio da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, escolas técnicas, hospitais, museus, centros de pesquisa e o próprio sistema da previdência. Para isto, a idéia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

As organizações sociais serão públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo, e assim poder, por meio do órgão do Executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal.

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 por mútuo 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, que 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 serão adotadas, 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.

Finalmente, o segundo projeto prioritário do MARE é aquele que buscará completar o processo de profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juízes, promotores,

procuradores, fiscais e diplomatas. Falta gritantemente a estruturação de uma carreira de médios e altos administradores gerais e financeiros, que venham a ocupar os principais cargos administrativos e financeiros em todos os ministérios.

A carreira de médios administradores deverá ter como requisito o curso superior; a de altos administradores superiores, um curso de mestrado profissional em administração, economia ou ciência política e matérias afins.

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. O recrutamento dos médios administradores ocorrerá nos cursos superiores afins à administração pública e à economia. O recrutamento dos altos administradores, nos cursos de mestrado profissional em administração pública, economia e ciência política.

Buscar-se-á, portanto, um modelo de recrutamento e formação misto, mais próximo ao modelo norte-americano, que recruta seus altos administradores nos cursos de pós-graduação existentes no país, do que do francês, que usa uma única escola nacional de administração para essa finalidade. A ENAP Escola Nacional de Administração Pública não se encarregará diretamente de ministrar um curso de mestrado em administração pública, mas coordenará o processo de concurso e de formação dos administradores. A maioria dos candidatos aos concursos prestarão, concomitantemente, aos exames de entrada nos mestrados em administração pública, economia e ciência política reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Inicialmente, cerca de 60% das vagas serão preenchidas dessa forma. Os candidatos a esses cursos de mestrado farão conjuntamente com o exame de seleção o concurso público, que será anual para a admissão na carreira. A admissão, entretanto, só se consumará com a conclusão do curso. O restante das vagas serão abertas a portadores de diploma de mestre ou doutor obtidos antecipadamente. Com o decorrer do tempo essa proporção deverá ir se modificando, à medida que o estoque de mestres e doutores já formados diminua.

Estas são as idéias fundamentais da reforma do aparelho do Estado que está sendo iniciada no Brasil, no governo Fernando Henrique. A tarefa é imensa. Para que seja bem-sucedida, não basta que as idéias, que as diretrizes sejam modernas e equilibradas. É preciso que, por meio de um amplo debate com a sociedade e os funcionários, se chegue a um razoável entendimento.

Não há dúvida de que alguns interesses serão atingidos, de que alguns privilégios serão eliminados. Mas o mais importante é o aspecto positivo da reforma. É o fato de que nela está embutida uma concepção de Estado social-democrata e pragmática. De que por meio dela a crise fiscal poderá ser superada. De que graças a ela funcionários competentes e dedicados serão mais valorizados, terão melhores salários e mais respeito social. Enfim, que teremos um Estado mais enxuto e mais eficiente, que prestará um serviço de melhor qualidade aos cidadãos.

Notas

- ¹ Conferência nos seminários sobre a reforma constitucional realizados com os partidos políticos, sob o patrocínio da Presidência da República. Brasília, janeiro de 1995. Revisada em abril.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomoni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeir Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a

Revista do Serviço Público *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o Catálogo de Publicações ENAP visitando o nosso site: www.enap.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Renovação: R\$ 32,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A — Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP — Fundação Escola Nacional de Administração Pública — UG: 114702 — Gestão: 11401