

A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites 1995-98¹

Ciro Campos Christo Fernandes

1. *A crise do Estado e a administração pública* 2
 - Aspectos fiscais e estruturais 2
 - A crise da administração pública 6
2. *A Reforma na agenda governamental* 13
 - Concepção 13
 - Organização 16
 - Objetivos e Estratégias 20
3. *A implementação da reforma* 26
 - Mudanças legais e normativas 27
 - Novos modelos institucionais 35
 - Redução das despesas com pessoal 38
 - Mudança de perfil dos servidores 40
 - Melhoria da gestão e do ambiente organizacional 43
 - Sistemas de informação 45
 - Comunicação institucional 45
4. *A implementação da reforma: uma apreciação* 46

Este trabalho aborda a política de reforma administrativa no Brasil durante o período de 1995 a 1998, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta política foi formulada e implementada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob uma marcante liderança exercida pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma foi sistematizada nos seus conceitos, diretrizes, objetivos e estratégias pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Não é nosso propósito a análise crítica da política, mas da sua implementação no âmbito da administração federal brasileira. A primeira seção faz uma breve descrição do contexto político e econômico da reforma. A segunda seção discute o marco institucional da reforma e a sua formulação, enfocando as diretrizes, objetivos e estratégias adotados. A implementação da reforma é objeto da terceira seção, com a abordagem mais detalhada dos resultados alcançados e a discussão dos fatores de natureza organizacional, institucional e política que afetaram a experiência. A quarta e última seção faz uma avaliação de avanços e obstáculos observados na implementação, discutindo as perspectivas de continuidade e de consolidação da reforma administrativa no Brasil. Embora buscando o distanciamento crítico, a análise será em alguma

¹ Trabalho elaborado para o Minerva Program, no Institute of Brazilian Business and Public Management Issues da George Washington University, em novembro de 1999. O autor é Gestor Governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As opiniões e argumentos apresentados neste trabalho refletem a sua posição pessoal.

medida afetada pela vivência do autor como integrante da equipe do MARE e participante, durante todo o período, da formulação e implementação da reforma.

1. A crise do Estado e a administração pública

A formulação da política de reforma administrativa se deu num momento de transição na trajetória de desenvolvimento econômico brasileiro desde o pós-guerra. Esta transição tem afetado de maneira particularmente significativa o papel do Estado, sua forma de organização e seu estilo de gestão. Ao lado de outras economias latino-americanas, a retomada do desenvolvimento econômico e a consolidação dos regimes políticos democráticos têm sido percebidos como profundamente dependentes do equacionamento da crise do Estado, que se manifesta na forma de crise fiscal e também de crise da forma de administração do Estado. Este último aspecto, negligenciado ao longo dos anos 80 no Brasil, ganha destaque e passa a ser objeto de diagnósticos e propostas que fundamentaram a formulação da política de reforma da administração pública.

Aspectos fiscais e estruturais

A crise do Estado no Brasil se manifestou de forma mais evidente como uma crise fiscal, a partir do início da década de 80. O enfraquecimento da capacidade de investimento do Estado desde então esteve associado de forma decisiva com a queda nas taxas de crescimento econômico, gerando uma inflexão em relação ao ciclo de crescimento acelerado que tinha caracterizado o período compreendido entre as décadas de 50 e 70. De forma menos evidente, mas ganhando ao longo dos anos uma assustadora presença, o declínio da poupança estatal vai se associar com o crescimento acentuado das despesas com a manutenção da administração pública, em especial as despesas de pessoal. O nexos entre a crise fiscal, a crise da forma de atuação do Estado e a crise de gestão da administração pública foi um argumento central na proposição da reforma. A defesa da importância do tema se deu num momento em que a percepção da crise fiscal ainda era influenciada por um enfoque mais estreito que contemplava apenas o controle de despesas e não a mudança organizacional e gerencial².

² O argumento em torno do nexos entre crise fiscal, crise do estilo de desenvolvimento e crise da administração pública teve no ministro Bresser Pereira a sua formulação mais sistemática, no livro: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34, 1996.

A crise fiscal

A crise fiscal tem sua origem na crise do setor externo, no final dos anos setenta: a alta dos preços do petróleo e posteriormente, das taxas de juros, acompanhada de uma abrupta redução da liquidez do sistema financeiro internacional, vão impor um esforço de ajustamento que será sustentado em grande medida pelo endividamento do setor estatal, por meio da então denominada “estatização da dívida”³. Este ajustamento se tornará ainda mais difícil com os novos compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988, que determinou um novo regime de repartição de receitas entre os níveis de governo federal, estadual e municipal, estabeleceu diversas vinculações de receitas e concedeu um conjunto de benefícios na área social, onerando em particular o sistema de previdência social. Estes novos compromissos e a persistência da crise fiscal determinam uma forte pressão sobre as administrações públicas, especialmente em relação ao comportamento das despesas com pessoal. Como será abordado adiante, o crescimento das despesas com pessoal, sobretudo com o regime de previdência dos servidores públicos, será uma componente de alto peso no desempenho das contas públicas.

Ao longo das décadas de 80 e 90, o Estado Brasileiro apresentou déficits operacionais persistentes, exceto nos anos de 90 e no período 93-94. Entretanto, a partir de 95 deteriorou-se ainda mais o desempenho das contas fiscais com o aparecimento de déficits primários nos anos de 96 e 97. Análises do perfil das contas públicas indicam como causas principais desta inflexão recente em direção ao desequilíbrio o crescimento dos gastos dos Estados e Municípios e o peso crescente das despesas com a previdência social. Em ambos os casos, a pressão fiscal pode ser entendida como um efeito perverso do ajustamento ao regime fiscal e aos novos direitos e vantagens criados no âmbito da Constituição de 1988. A criação de uma série de novos compromissos na área social não foi acompanhada de uma clara distribuição de responsabilidades e de fontes de recursos. Além disso, o ambiente político no qual a nova Constituição foi elaborada favoreceu a concentração num prazo muito curto de um conjunto de políticas de caráter distributivo, deixando de serem atacados, naquele momento, inúmeros privilégios embutidos no sistema de previdência social, em particular no regime de previdência dos servidores públicos. Por outro lado, os estados e municípios se converteram em fontes de descontrol e de imprevisibilidade na gestão

³ O ajustamento ao desequilíbrio das contas externas após a crise do petróleo vai se fazer às custas de um grande esforço de captação de recursos externos junto ao sistema financeiro internacional, por meio das empresas estatais. Com a reversão das condições neste mercado a partir de 1979 e a alta das taxas de juros, o setor estatal foi fortemente penalizado e compelido reduzir fortemente o seu papel na sustentação dos níveis de investimento da economia brasileira.

das suas contas fiscais, possivelmente em função de amplas facilidades para a criação de novos municípios, inseridas na nova Constituição e da pressão eleitoral por medidas distributivas, no novo contexto de redemocratização. Nestas condições e considerando a elevada incompressibilidade adquirida pelo orçamento no Brasil, o controle sobre as despesas de pessoal e de manutenção da administração pública tende a ser uma das ferramentas disponíveis para a melhoria do desempenho das contas públicas.

O esgotamento do Estado intervencionista

A crise do Estado se insere dentro de um movimento mais amplo de transição em direção a novas formas de organização estatal, dos mercados e dos regimes políticos em todo o mundo. A globalização dos mercados abriu inéditas possibilidades de acesso a recursos tanto em termos de volume de oferta quanto de facilidade de acesso. Produziu-se uma ampla desregulamentação do sistema financeiro internacional, impulsionada pelas novas tecnologias de comunicação e pela disponibilidade de recursos nas economias desenvolvidas. O incremento do comércio e dos fluxos de investimento engendrou um cenário bastante atraente que parece condenar à obsolescência as políticas de protecionismo nacional ou de desenvolvimento autarquizante. Evidência surpreendente disso é que este movimento alcançou indistintamente os países do bloco comunista e a América Latina ⁴. A globalização apresentou desafios de reorganização do Estado Nacional sob novas bases, ainda não muito claras. Ao lado da globalização econômica, outro movimento propulsor do colapso dos Estados intervencionistas foi onda democrática que também produziu de forma quase simultânea o colapso dos regimes socialistas e do autoritarismo burocrático na América Latina.

Mas deve ser observado também que algumas particularidades afetam o contexto da reforma do Estado nos países da América Latina. Em primeiro lugar, ela é coetânea a uma crise do estilo de desenvolvimento praticado desde o pós-guerra. Em segundo lugar, é acompanhada de uma grave crise econômica e do colapso fiscal do Estado. Nesse sentido, a percepção construída ao longo dos anos 80 e 90 foi de que a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis a longo prazo exigia a reconstrução do Estado. Num primeiro momento, a adaptação às novas condições da economia internacional produziu políticas com direcionamento restrito à tentativa de promover a pura e simples redução do aparato estatal e a retirada do Estado da atividade econômica. Assim, as chamadas reformas de primeira geração enfatizaram a implementação

⁴ PRZEWORSKI, Adam et alli. Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

de programas de privatização, extinção de órgãos e redução de pessoal. No final dos anos 80 a ênfase muda para o que é então definido como reformas de segunda geração, voltadas para o resgate de um papel positivo e proeminente para o Estado, embora em novos moldes⁵. Passa a ser propugnada a ativa reorganização e mesmo a expansão do aparato estatal, segundo novas formas, estilos de atuação e áreas de intervenção.

Conforme os pressupostos do novo modelo emergente, a elevação da produtividade sistêmica da economia depende de políticas estatais voltadas para a educação, o combate à pobreza e o desenvolvimento científico e tecnológico. O Estado adequado aos mercados globalizados seria aquele capaz de atuar na construção de vantagens comparativas, que no novo cenário deixam de ser atributos derivados da provisão de recursos naturais de cada economia. São vantagens que compreendem aspectos como qualificação da força de trabalho, infraestrutura de comunicações, custos de transação e segurança do ambiente sócio-econômico. Estão, por esta razão, fortemente vinculadas ao desempenho do Estado. Nesse sentido, o desafio passa a ser a inserção em condições satisfatórias de competitividade internacional como condição para proporcionar o acesso aos benefícios da globalização. A forma de atuação do Estado não mais poderá estar pautada pelos cânones do Estado intervencionista, protetor, clientelista, do pós-guerra. Espera-se do Estado:

- regulação dos mercados, ao invés de intervenção direta e discricionária sobre a economia;
- coordenação, mobilização e indução de atores relevantes da sociedade para a viabilização de políticas tanto na área industrial como também na área social, considerando que os recursos são agora limitados e o Estado não mais desempenhará um papel condutor e de execução direta, como no passado;
- transparência e confiabilidade no desenho das políticas, que deve ser compatível com o ambiente democrático, caracterizado pela mobilização de grupos e setores sociais e por exigências de transparência por parte da imprensa e da opinião pública; este novo ambiente político e social também é percebido como relevante para a atuação dos dirigentes públicos.

⁵ Organizações multilaterais como o Banco Mundial tiveram um papel importante na evolução em direção a este novo consenso que revaloriza a construção de instituições como condição primordial de sucesso das políticas de ajustamento. Ou seja, mesmo para a implementação com êxito de políticas de redução do tamanho do Estado, de tipo neoliberal, faz-se imprescindível a presença de burocracias estatais tecnicamente preparadas e dotadas de certa autonomia em relação aos grupos de interesse. BURKI, Javed & PERRY, Guillermo E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank, 1998.

- eficiência de gestão especialmente na implementação de políticas de garantia de direitos civis e sociais fundamentais, em áreas como segurança, educação, saúde e combate à pobreza, sob condições de escassez de recursos e visando a correção de desequilíbrios de renda e a estabilidade do ambiente social.

A crise fiscal na verdade pode ser entendida como manifestação de uma transição de mais longo alcance: a busca de uma nova forma de organização e de atuação do Estado capaz de superar o modelo obsoleto do Estado Nacional-Desenvolvimentista, que teve ampla disseminação na América Latina no período do pós-guerra.

A crise da administração pública

A crise da administração pública no Brasil começou a ser identificada como tal e mereceu os primeiros esforços de diagnóstico no início dos anos 90. De uma maneira geral, esta área tinha sido desprezada como objeto de estudos específicos, a despeito do fato estava se tornando, cada vez mais, um obstáculo para a retomada do crescimento econômico e a consolidação do regime democrático. A carência de análises e até mesmo de dados estatísticos e informações básicas era um indício significativo da débil presença do tema da administração pública na agenda política. Os trabalhos de diagnóstico pioneiros deram ênfase à desorganização vigente na área de pessoal e à deterioração da capacidade técnica de formulação de políticas e de controle nos ministérios e órgãos centrais do governo. A crise de capacidade de gestão é percebida, por exemplo, na constatação de que mesmo as áreas de excelência que no passado eram depositárias dos quadros técnicos de maior qualidade, dos bancos de dados e da capacidade de formulação de políticas eram também vítimas de um processo de decadência institucional, resultado do corte de recursos, da não-renovação de quadros e de mudanças de estrutura com extinção de órgãos, realizadas sem maiores cuidados ⁶. Posteriormente, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁷ apresentará um diagnóstico que identificava como problemas mais relevantes da administração federal: o crescimento dos custos da folha de pagamentos ao mesmo tempo em que a estrutura de remunerações era distorcida, o enrijecimento disfuncional da legislação e dos controles burocráticos sobre a administração pública, cristalizado na Constituição promulgada em 1988, a perda de autonomia de gestão das agências operadoras de

⁶ Um diagnóstico pioneiro foi realizado em 1992 na forma de pesquisa encomendada pela Escola Nacional de Administração Pública: ANDRADE, Régis de Castro e JACCOUD, Luciana (orgs.). Estrutura e Organização do Poder Executivo. Brasília: ENAP, 1993. A caracterização de uma crise de gestão no Estado Brasileiro está presente também em HOLANDA, Nilson. A Crise Gerencial do Estado Brasileiro. In VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). Brasil: A Superação da Crise. São Paulo: Nobel, 1993.

⁷ MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

serviços gerando ineficiência e acomodação e o enfraquecimento da capacidade de formulação de políticas e de controle por parte dos ministérios e órgãos centrais da administração. Estes aspectos serviram de base para a formulação da política de reforma administrativa do governo federal e por esta razão merecem ser tratados em maior detalhe.

Custos crescentes da folha de pagamentos

O crescimento acentuado dos custos da folha de pagamentos do governo federal representava um dado assustador, num contexto de persistência de uma situação de déficit das contas públicas. O aspecto mais dramático é que este crescimento não parecia ser resultado de políticas de aprimoramento da administração ou de melhoria da abrangência ou qualidade dos serviços prestados. Ao contrário, o número de servidores tem decrescido continuamente ao longo dos anos 80 e 90. O diagnóstico do Plano Diretor indicava o crescimento das despesas como resultado de vantagens exageradas, conquistadas pela burocracia num ambiente de excessiva permissividade em relação ao corporativismo dos servidores públicos e de ausência de controles adequados. O aspecto mais paradoxal é que persistiam inúmeras situações de defasagem em relação a categorias ou carreiras que permaneciam com remunerações muito baixas, levando à perda de quadros qualificados.

As despesas com pessoal apresentaram um salto de 136% entre 1987 e 1995, elevando-se de 19,7 bilhões para 46,6 bilhões, em valores corrigidos. Compreendidas nestes totais, as despesas com os servidores aposentados cresceram 333% no mesmo período, sendo que a sua participação na folha de pagamentos aumentou de 23% para 39% (Tabela número 1). Após 1996 o crescimento se desacelera e verifica-se uma tendência à estabilização no comportamento destas despesas, devido ao impacto da nova política de remuneração e de controles sobre a folha.

Tabela n.º 1

Despesas com a folha de pagamentos do governo federal

Bilhões de R\$

Ano	Ativos	Inativos	Total
87	12,5	4,5	19,7
88	15,9	5,7	24,2
89	19,6	6,8	29,9
90	23,1	8,8	34,4
91	19,6	6,7	28,2
92	15,4	6,2	23,0

93	17,3	11,7	31,1
94	19,3	14,7	35,9
95	25,6	18,1	46,6
96	24,6	18,3	45,3
97	24,7	18,8	45,7
98	24,7	20,5	47,4

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Dados corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

As despesas totais incluem também transferências intergovernamentais e ajustes de valor, que não estão demonstrados na tabela.

A quantidade de servidores públicos apresentava tendência à redução no âmbito do poder executivo da administração federal: entre 1988 e 1994 esta redução havia sido de cerca de 17%, tendência que foi mantida no período de 1995 até 1998, com uma redução de 9,5%. É importante observar que esta tendência se devia sobretudo ao fluxo de aposentadorias, o que não implica em redução de custos sobre a folha de pagamentos, porque os servidores dispõem de um sistema próprio de previdência social, custeado com recursos do orçamento, sendo as suas pensões pagas por meio da folha de pagamentos da administração federal. Assim, o crescimento das despesas de pessoal acontecia ao mesmo tempo em que a quantidade de servidores se reduzia e os custos com o pagamento das aposentadorias cresciam acentuadamente, conforme evidenciado na Tabela número 1.

Tabela n.º 2

Quantidade de servidores civis do Poder Executivo no governo federal

Ano	Número de servidores
1988	705.548
1989	712.740
1999	628.305
1991	598.375
1992	620.870
1993	592.898
1994	583.020
1995	567.689
1996	554.736
1997	531.725
1998	513.720

Fonte: MARE

Apesar das despesas crescentes na área de pessoal, a estrutura de remunerações da administração federal apresentava distorções: os cargos de alta gerência eram sub-remunerados em relação ao setor privado, enquanto os cargos de baixa hierarquia recebiam remuneração muito acima do mercado, configurando o fenômeno então denominado por um analista de “pirâmide invertida”⁸. De uma maneira geral, as remunerações na administração federal são superiores à média do mercado de trabalho brasileiro, o que veio a ser corroborado por outros estudos⁹, embora este aspecto positivo seja neutralizado pela baixa qualidade do recrutamento, que levou à constituição de um corpo de servidores bastante heterogêneo. O diagnóstico então desenvolvido entendia que era necessário “virar a pirâmide de cabeça para cima”, recuperando as remunerações dos cargos de natureza gerencial e das carreiras de alta qualificação técnica.

Rigidez e detalhismo da legislação

Aspecto controverso do diagnóstico empreendido no Plano Diretor foi o ataque ao que era identificado como uma “contra-revolução burocrática”, cristalizada na Constituição de 88, que teria sido equivocadamente conduzida pela burocracia brasileira na tentativa de combater a corrupção e restabelecer mecanismos de controle sobre a administração pública. De fato, o texto constitucional seguiu uma percepção predominante ao longo dos anos 80 que associou o governo autoritário com a descentralização administrativa e uma presumida conivência com a corrupção. Introduziu uma série de controles e determinou soluções centralizadoras e uniformizantes com relação a alguns dos aspectos centrais de organização da administração pública, sendo os mais importantes:

- a implantação de um regime jurídico único para os servidores públicos;

⁸ A expressão está em estudo realizado em 1994, cujos dados indicavam que os diretores de departamentos da administração federal recebiam remuneração de R\$ 1.467,35, enquanto gerentes de empresas de grande porte no setor privado recebiam em média R\$ 5.351,00 o que indicava uma defasagem de aproximadamente 264%. A defasagem para os cargos de secretário de Estado, secretário-executivo de ministério e ministro de Estado - correspondentes às posições seguintes em ordem crescente na escala hierárquica - quando comparados aos seus correspondentes no setor privado, eram de respectivamente: 459%, 519% e 376%. SANTOS, Sergio Cutolo. Política de Recursos Humanos e Reforma do Estado, Brasília, 1994, mimeo.

⁹ Procurando separar o impacto das diferenças de nível educacional, sexo e raça, estudo do Banco Mundial indicava que, de uma maneira geral, os salários e pensões do governo federal e das empresas estatais são substancialmente mais elevados que os do setor privado no Brasil. O mesmo não se verifica, entretanto, nas administrações públicas dos estados e dos municípios, onde as remunerações dos servidores são pouco competitivas em relação ao mercado.

THE WORLD BANK. Brazil: From Stability to Growth through Public Employment Reform, October, 1997, mimeo, ver especialmente, pags. 34-38)

- a exigência de prestação de contas em relação a todos os tipos alocação de recursos que tenham origem no orçamento;
- a inclusão no corpo do orçamento geral do governo federal, de forma detalhada, dos orçamentos de todas as agências, inclusive das que disponham de recursos próprios diretamente arrecadados;
- a adoção dos procedimentos de licitação regulamentados em lei por todas as agências e empresas estatais;
- a submissão à aprovação pelo Congresso de qualquer mudança na estrutura e organização administrativa.

O ataque do ministro Bresser Pereira aos dispositivos constitucionais que tratavam da administração pública procurava uma posição equidistante de um lado, da transigência em relação à corrupção e à falta de transparência na gestão pública e de outro, da adoção de modelos de administração burocrática já vistos como superados em todo o mundo mas equivocadamente cristalizados na Constituição Brasileira¹⁰. A posição sustentada pelo ministro propugnava a substituição de controles burocráticos por controles gerenciais. Mas, a condição para a aplicação de novos modelos de organização e de gestão à administração pública brasileira seria a prévia remoção dos obstáculos ou constrangimentos de ordem legal, a começar pelos contidos no próprio texto constitucional. Ao mesmo tempo, propunha-se a revisão de leis de grande importância no funcionamento da administração federal, como era o caso da lei de licitações (Lei n.º 8.666/93), do estatuto dos servidores públicos federais, também conhecida como lei do regime jurídico único (Lei n.º 8.112/90), além de uma ampla desregulamentação legal e normativa.

Falta de autonomia e de incentivos para as entidades descentralizadas

A perda de autonomia administrativa das entidades descentralizadas – autarquias, fundações e empresas estatais - foi outro efeito perverso das tendências à centralização e intensificação de controles burocráticos. Conforme indicado no tópico precedente, inúmeros dispositivos da Constituição de 1988 impuseram regulamentações legais que conferiam às agências e empresas estatais a mesma moldura aplicada aos ministérios e órgãos centrais do governo. Este novo quadro legal criado implicava em que deixavam de existir diferenças na forma de gestão entre um departamento de ministério, com atividades de formulação e controle, por exemplo, e uma agência operadora de serviços de fiscalização ou uma universidade. Nesse sentido, o diagnóstico do Plano Diretor apontava a ocorrência de uma dramática reversão na autonomia das agências que constituíam no Brasil a chamada “administração

¹⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988. Brasília, ENAP (Texto para Discussão n.º 1), 1995.

indireta”, representando um retrocesso em relação ao modelo descentralizador preponderante nos anos 60 e 70¹¹.

Alguns dos principais constrangimentos decorrentes da rigidez da legislação e do tratamento uniformizante conferido às agências eram identificados nas áreas de pessoal, orçamento, compras, estrutura e organização. O levantamento dos então chamados “obstáculos legais” foi realizado pela equipe do MARE promovendo contatos diretamente com gerentes do setor público que eram simpáticos às orientações da reforma. Com relação à gestão de pessoal, a implantação do regime único e a unificação das tabelas de remuneração havia retirado das agências a autonomia para a criação de vantagens ou incentivos para o seu quadro de pessoal. Além disso, teria prejudicado as agências mais eficientes ou dotadas de acesso a recursos próprios quando nivelou as remunerações com base em um patamar inferior. Este efeito perverso provavelmente esteve associado à decadência institucional que afetou muitas destas agências a partir do final dos anos 80.

A gestão de recursos orçamentários foi afetada por uma rígida regulamentação legal que inibe a capacidade de iniciativa e a agilidade na tomada de decisões relacionadas com o remanejamento de dotações orçamentárias, a suplementação de créditos orçamentários e o manejo de recursos próprios. Além disso, o processo orçamentário e financeiro se caracterizava pela instabilidade resultante da possibilidade de corte de recursos durante o exercício, que podia ser realizado facilmente pela Secretaria de Orçamento, atendendo a necessidades de controle e contingenciamento dos recursos. Com argumentação similar, o diagnóstico do Plano Diretor analisava os procedimentos para compras e contratações do governo, regulamentados pela Lei n.º 8.666/93, constatando um exagerado detalhismo e complexidade das normas e o tratamento padronizado que impedia que as agências pudessem observar regulamentos próprios, adaptados às suas peculiaridades operacionais. O resultado dessa hiper-regulamentação teria sido o encarecimento dos

¹¹ O ministro Bresser Pereira desenvolveu um claro argumento em defesa do resgate dos ideais da reforma administrativa dos anos 60, empreendida durante o governo do general Castello Branco e sistematizada pelo Decreto-lei n.º 200/67, em oposição ao que via como o retrocesso burocrático dos constituintes de 1988: “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 n.º 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 (nas quais 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 desse retrocesso.” BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, São Paulo: Ed. 34, Brasília: ENAP, 1998, pags. 176-177.

custos das compras governamentais e a lentidão no processo de compra. Importante destacar que estas considerações, embora requerendo estudos empíricos que não existiam, eram fundamentados no contato com gerentes da administração federal e traduziam, evidentemente, a visão deste segmento.

Debilitamento da capacidade de formulação de políticas

O debilitamento da capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de controle sobre a administração, pelos ministérios e órgãos centrais do governo era outra componente crucial do diagnóstico que fundamentava a reforma administrativa. O ministro Bresser Pereira sugeriu a denominação “núcleo estratégico” para identificar as áreas centrais de governo, nas quais “se definem as leis, as políticas e como, em última instância, como cumpri-las”¹². Este conceito se tornou importante referência na definição da política de reforma, porque respondia à percepção generalizada de que a administração federal se encontrava desprovida de capacidade técnica nos seus órgãos centrais. Mas na verdade este fenômeno tinha raízes na própria estrutura que tinha se constituído nos anos 60 e 70, sob a égide do Decreto-lei n.º 200/67, caracterizada pela expansão descontrolada da administração descentralizada enquanto os centros de controle, coordenação e formulação de políticas (ou, utilizando a terminologia do Plano Diretor, o núcleo estratégico) foi relegado a uma situação de obsolescência técnica e enfraquecimento político e institucional ¹³. Uma forte evidência nesse sentido era a prática disseminada no governo federal de recorrer aos quadros técnicos das empresas estatais e agências para o preenchimento dos cargos de alta direção, de gerência e de assessoramento nos ministérios, devido à baixa qualidade dos quadros técnicos disponíveis nestes órgãos. Esta situação resultava numa tendência à inversão de papéis, na qual os controladores dependem dos controlados para realizar as suas funções.

¹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK (orgs.), Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, pag. 33. O autor situa a localização do núcleo estratégico como que permeando o parlamento, nos tribunais, na presidência da república e nos ministérios, abrangendo entretanto somente os dirigentes e a cúpula dos servidores civis. Do ponto de vista da organização administrativa contudo, o conceito não chegou a receber uma tradução mais precisa nos textos produzidos pelo ministro e pela equipe do MARE.

¹³ Análises com a de Luciano Martins qualificavam o crescimento do Estado Brasileiro durante o período do autoritarismo burocrático como um padrão de “expansão centrífuga e desarticulada”, levando à proliferação descontrolada de empresas estatais e ao risco de captura das funções de regulação e de controle por estas entidades, em parte devido à carência de quadros e à obsolescência técnica dos órgãos centrais de governo.

MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64, São Paulo: Paz e Terra, 1975.

2. A Reforma na agenda governamental

Nesta seção serão descritos os fundamentos teóricos e a moldura institucional sob o qual se desenvolveu a formulação e a implementação da reforma administrativa, bem como as opções estratégicas que foram adotadas desde 1995. As habilidades de elaboração teórica e conceitual do ministro Bresser Pereira contribuíram para que a experiência brasileira desde o seu início encontrasse ampla sistematização e se identificasse expressamente com o que tem sido considerado o “mainstream” do movimento internacional de reforma e reinvenção do Estado, identificado pelo termo “New Public Management - NPM”. As estratégias e os modelos institucionais que foram delineadas no Plano Diretor tentaram realizar uma tradução do NPM para a experiência histórica e os problemas atuais da administração pública brasileira. A reforma se inseriu na agenda governamental em grande medida graças ao esforço de elaboração e à presença conspícua do ministro Bresser Pereira no debate nacional, mas desde o seu início a moldura institucional para a implementação da reforma se ressentia das limitações colocadas pela sua organização sob a forma de um ministério recém-criado, com limitados recursos técnicos e baixo prestígio institucional.

Concepção

A formulação da reforma foi bastante detalhada e ambiciosa na elaboração de uma argumentação teórica e conceitual que procurava abarcar múltiplos componentes presentes nas diversas experiências internacionais. Nesse sentido, a reforma brasileira conquistou um espaço e reconhecimento muito relativamente maior do que as suas efetivas realizações concretas, graças à qualidade e originalidade do esforço de formulação protagonizado sobretudo pelo ministro Bresser Pereira. Um aspecto atraente da síntese tentada no Brasil foi a incorporação, no Plano Diretor, de elementos aparentemente contraditórios, mas presentes em diferentes experiências de reforma administrativa contemporâneas como, por exemplo, o fortalecimento da burocracia no núcleo estratégico, a retirada do Estado da gestão direta de serviços na área social, a aplicação de mecanismos de “quase-mercado” na oferta de serviços e a criação de mecanismos de participação social e de atenção ao cidadão. A identificação com o NPM inseria a experiência brasileira num conjunto de casos bastante significativo que surpreendentemente abrange não somente uma diversidade de países, mas também de ênfases e até mesmo de afinidades ideológicas na formulação e implementação das

reformas administrativas¹⁴. As características comuns a estas experiências, que fundamentam a sua vinculação a um movimento ou tendência identificado pelo rótulo da NPM, podem ser descritas pela presença de pelo menos algumas das seguintes características¹⁵:

- descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não-estatal e desconcentração, mediante ampliação de autonomias dos órgãos da administração pública;
- separação entre a formulação e a execução das políticas públicas;
- controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, por meio de novos mecanismos, tais como os controles de resultados, a competição administrada entre órgãos provedores de serviços e o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão;
- estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços coletivos;
- avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores sistemáticos;
- utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis;
- flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos;
- novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal.

Conforme fica explicitado na variada combinação de modelos, instrumentos e orientações presentes na lista acima, a NPM é um paradigma aberto, que pode ser compatibilizado com diferentes preferências ideológicas. Além da sistematização proposta por Bresser

¹⁴ A variedade de afinidades políticas e ideológicas nas experiências com características da NPM pode ser exemplificada por exemplo, pelo Reino Unido, onde ela tem início vinculada ao “Thatcherism”, mas é continuada pelo governo trabalhista de Blair, ou na Nova Zelândia, onde a NPM é aplicada por um governo trabalhista, mas com forte ênfase na adoção de modelos de mercado na administração pública. Outros países como Austrália, Estados Unidos e Suécia vão implementar reformas nesta direção também.

¹⁵ A caracterização bastante abrangente proposta por Bresser Pereira para a NPM está em BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional, São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998, pags. 109-112. Uma síntese original que procura levar em consideração as peculiaridades latino-americanas na aplicação do paradigma da NPM fora do mundo desenvolvido está em: Consejo Científico del CLADE. Una Administración Gerencial para América Latina, 1998, mimeo.

A sistematização apresentada foi extraída de: MARE. Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998, 2ª edição. Brasília, MARE, 1998, pags. 20-21.

Pereira, levantamentos abrangentes de diversas experiências internacionais como o realizado por Norman Flynn e Franz Strehl¹⁶, pela OCDE¹⁷ e análises como a de Donald Kettl¹⁸ atestam a existência de um amplo movimento de reforma baseado na crítica à burocracia tradicional.

A proposição de uma reforma administrativa baseada nas orientações da NPM despertou um debate em torno de alguns temas que despertaram reações desfavoráveis e foram objeto de controvérsia. Em particular, duas teses intensamente divulgadas pelo ministro Bresser Pereira demonstraram a existência de rejeições ao novo modelo por parte de segmentos da própria burocracia estatal e sem dúvida afetaram a implementação do projeto. A tese da “administração gerencial”, que propugnava a superação da administração burocrática por meio da substituição dos controles tradicionais por novos controles de cunho gerencial defendia a flexibilização de leis e normas, a revisão de dispositivos da Constituição de 1988 e criticava a proposta de constituição no Brasil de um civil service de inspiração francesa. Estes elementos do discurso do ministro Bresser Pereira foram fortemente atacados, inclusive por altos funcionários que tiveram participação em experiências de modernização administrativa anteriores¹⁹. A crítica sustentava a inoportunidade de proposição de medidas de flexibilização ou de relaxamento de controles para aplicação a uma realidade bastante distinta daquela da administração pública dos países desenvolvidos. Conforme esta crítica, no Brasil os problemas a serem enfrentados seriam o clientelismo no preenchimento dos cargos públicos e a falta de autonomia da burocracia face a pressões políticas de grupos de interesse. Este argumento – embora não totalmente equivocado – subestimava o avanço que o ambiente democrático havia proporcionado, no sentido de submeter a administração pública a intenso escrutínio tanto pela imprensa quanto pelos próprios cidadãos usuários dos serviços públicos. Ou seja, a proposição de modelos de autonomia estrita da burocracia não é mais compatível com as tendências das modernas democracias de massa.

¹⁶ FLYNN, Norman & STREHL, Franz. Public Sector Management in Europe, London: Prentice Hall, 1996.

¹⁷ OCDE. Issues and Developments in Public Management. Paris: OCDE, 1997.

¹⁸ KETTL, Donald F. A Revolução Global: a Reforma da Administração do Setor Público. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). Op.cit.

¹⁹ Uma exemplificação disso foram a série de artigos críticos em relação à proposta da reforma, produzidos por assessores do Senado Federal, alguns dos quais já tinham ocupado cargos de gerência no Poder Executivo. Uma exposição bastante equilibrada da crítica à tese da administração gerencial está em GUERZONI FILHO, Gilberto. Tentativas e Perspectiva de Formação de uma Burocracia Pública no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília: ENAP, vol. 120, n.º 1.

O outro tema que sempre estava presente no debate como qualificação desabonadora era a imputação à reforma administrativa de uma vinculação político-ideológica com a ideologia e as propostas de política do neoliberalismo, a despeito das conhecidas filiações do ministro Bresser Pereira e do próprio presidente com a social-democracia. Além disso, as propostas e muitas das medidas que vieram a ser colocadas em prática ao longo de 4 anos contemplavam com prioridade o fortalecimento das burocracias do núcleo estratégico do Estado e a proposição de modelos de descentralização de serviços que pretendiam estimular a participação social na sua gestão. Na raiz desta crítica estava a associação entre as experiências de reforma orientadas pela NPM e medidas de redução de gastos e de ajuste estrutural do setor público. Mas, como enfatizava o ministro Bresser Pereira, “o neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isso passou a ser identificado com cortes nos gastos e com o projeto de reduzir o “tamanho” do Estado. Logo porém, tornou-se claro para as administrações social-democratas que o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo”²⁰.

Organização

A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, com competências para formular e implementar a política de reforma administrativa no Brasil foi um marco na inserção deste tema como prioritário dentro da agenda governamental. Entretanto, o formato organizacional adotado determinou que etapas cruciais tanto da formulação quanto da implementação dependessem de uma grande capacidade de articulação do ministério dentro do governo federal. Esta capacidade era relativamente limitada em virtude de existir uma separação entre a coordenação e o comando formal da política de reforma administrativa, exercidos por um conselho interministerial da Presidência da República, e as responsabilidades de formulação e implementação, que estavam a cargo do MARE.

Quando de sua criação, o MARE recebeu como competências institucionais a formulação de políticas e diretrizes para a reforma e modernização do Estado, a execução de projetos e programas de reforma administrativa e a coordenação, normatização e execução de ações no âmbito dos sistemas de recursos humanos, modernização administrativa, informações e serviços gerais. Dessa forma, as áreas de atuação do ministério conjugavam funções de inovação e mudança com

²⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um novo Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). Op.cit., pag. 32.

funções de rotina administrativa. Por um lado, a responsabilidade pela proposição de políticas de mudança para a administração e a sua implementação na forma de projetos a serem desenvolvidos junto aos demais ministérios do governo federal. Por outro, a emissão da folha de pagamentos dos servidores federais e a normatização das rotinas de pessoal, de compras e licitações, de manutenção predial e de aquisição e manutenção de equipamentos de informática, abrangendo todos os órgãos da administração federal. Esta dualidade também se refletia internamente na organização do ministério, que concentrava os trabalhos de formulação de políticas e de gerenciamento de projetos na secretaria da reforma do Estado e no gabinete do ministro. Entretanto, é importante ressaltar que outras áreas, de importância primordial para o sucesso da reforma do aparelho do Estado, eram conduzidas por outros ministérios: a área de orçamento, coordenada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, e as áreas de administração financeira e controle interno, coordenadas pelo Ministério da Fazenda.

A Casa Civil da Presidência da República detinha a responsabilidade formal pela articulação e coordenação da política de reforma do Estado dentro do governo, que era realizada por meio de um conselho interministerial - a Câmara da Reforma do Estado - presidido pelo ministro chefe da Casa Civil e integrado pelos ministros das áreas consideradas de maior relevância para a deliberação em torno da reforma do Estado²¹. Este modelo, embora concebido com a intenção de facilitar o contato e a deliberação consensual em torno de políticas que afetavam diversos ministérios, tendia a fazer das Câmaras instâncias de negociação e de veto, que enfraqueciam propostas que implicassem na imposição de perdas, na assunção de riscos ou de responsabilidades de implementação por parte de outros ministérios. Nesse sentido, enfraquecia políticas ou decisões que dependessem de implementação mais mandatária.

Foi criado ainda o Conselho da Reforma do Estado, com funções consultivas e integrado por personalidades notórias do meio empresarial, das universidades e do Governo, com conhecimento ou experiência em

²¹ Este modelo se repetia em relação a um conjunto de políticas cuja deliberação e implementação eram coordenados a partir da Casa Civil, por intermédio das Câmaras de Políticas, uma das quais era a Câmara da Reforma do Estado, integrada pelos ministros da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, do Trabalho, do Estado-Maior das Forças Armadas e pelo Secretário-Geral da Presidência da República. As deliberações dos ministros reunidos na Câmara tinham apoio técnico fornecido por outro conselho, o Comitê Executivo da Reforma do Estado, constituído pelos secretários-executivos subordinados a cada ministro e pelos secretários de orçamento e de controle interno. Este comitê trabalhava em paralelo com as atividades da Câmara, na preparação técnica preliminar dos temas a serem objeto de deliberação.

temas ligados à administração pública. A criação deste conselho tinha por objetivo buscar a articulação do processo da reforma com personalidades importantes, que eram formadores de opinião e tinham credibilidade para avalizar a política governamental.

Sendo assim, com a criação do MARE a política de reforma do Estado ganha um locus organizacional e se insere com maior destaque e projeção na agenda governamental. Do ponto de vista da sua organização, a reforma da administração pública historicamente tinha sido um tema menor ou complementar à agenda de assuntos econômicos do governo. Além disso, os órgãos com atuação nesta área eram caracterizados pelo reduzido prestígio, desaparecimento técnico e carência de quadros qualificados. Uma acentuada instabilidade organizacional no período recente era também evidência deste desprestígio.

No passado, a reforma administrativa historicamente se identificava no Brasil com a trajetória do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado em 1938 como órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos. A atuação deste departamento foi um marco da introdução da administração burocrática no Brasil. A partir dos anos 60 os segmentos da burocracia ligados à área emergente do planejamento passaram a controlar a política de reforma administrativa, com nova ênfase na aplicação de princípios de planejamento, descentralização e desconcentração hierárquica. Nesta fase, verificou-se a expansão acelerada de agências organizadas na forma de empresas estatais para a prestação de serviços públicos. O DASP foi extinto em 1986 e deu lugar à Secretaria de Administração Pública – SEDAP, vinculada à Presidência da República, que veio a ser extinta em 1989, sendo incorporada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Em 1990 a área ganha novamente autonomia com a criação da Secretaria da Administração Federal – SAF, inicialmente integrada à estrutura da Presidência da República. Entre abril e dezembro de 1992, a SAF é incorporada ao Ministério do Trabalho, voltando em seguida a resgatar a sua autonomia organizacional como Secretaria da Presidência até o final de 1994. Com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, a SAF é transformada em MARE, ministério que será mantido até o final de 1998. No início do segundo mandato do presidente Cardoso, o MARE é extinto e suas atribuições absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A estabilidade institucional mantida ao longo do primeiro governo do presidente Cardoso permitiu significativos avanços na melhoria da

qualificação técnica, na montagem de bases de dados sobre a administração pública, no crescimento do prestígio do ministério e na mudança do seu perfil e forma de atuação. De uma maneira geral, o MARE vinha seguindo uma trajetória de fortalecimento institucional e ampliação da sua presença nas políticas de governo, como se demonstrará neste paper. Do ponto de vista da organização administrativa alguns avanços importantes que estavam produzindo uma mudança de perfil em relação à antiga SAF foram, em primeiro lugar, a constituição de uma equipe com técnicos de boa formação técnica e perfil profissional para o trabalho não-rotinizado no desenvolvimento de projetos. Além disso, o ministro Bresser Pereira reativou o recrutamento de gestores governamentais, que são servidores selecionados e formados para o exercício de funções de gerência e de assessoramento²². Estes servidores com vocação para o engajamento em projetos de mudança integravam uma carreira vinculada ao MARE mas que também alocava parte dos seus quadros técnicos nos demais ministérios. Em segundo lugar, a criação da Secretaria da Reforma do Estado dentro da estrutura do MARE fortaleceu a orientação no sentido de uma atuação do ministério voltada para fora, inclusive com a formulação de um conjunto de projetos de direcionados para a reforma. Em terceiro lugar, foi criada junto ao gabinete do ministro uma assessoria de informações institucionais para atuar na divulgação das políticas e projetos do ministério. Esta assessoria podia contar com um acesso privilegiado ao ministro e a todos os setores do ministério para produzir um fluxo permanente de informações que eram oferecidas ao público externo por meio de publicações, correio e canais não-convencionais como a Internet. Quarto, a sintonia e aproximação entre a direção da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP e o MARE permitiu a exploração de inúmeras sinergias existentes entre as atividades de formação e treinamento de servidores e os projetos de reforma administrativa. Anteriormente, a ENAP atuava de forma isolada e o ministro responsável pelos assuntos de administração pública nem sempre era capaz de exercer uma efetiva supervisão sobre a Escola, apesar de existir formalmente uma subordinação hierárquica. O ministro Bresser Pereira pode exercer um pleno controle sobre as atividades da ENAP que se integraram mais profundamente à dinâmica da reforma. Finalmente, vale registrar que o MARE procurou aplicar internamente métodos de planejamento por objetivos, gerenciamento por projetos e colegiados de gerentes e de secretários para estimular a integração e o

²² A carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental era um projeto de formação de uma elite de servidores qualificados, com perfil profissional generalista e vocacionados para induzir processos de mudança em toda a administração pública. Criada em 1988, foi promovido um primeiro concurso de recrutamento após o qual o projeto foi interrompido para ser retomado a partir de 1995, com a retomada dos concursos, agora realizados anualmente.

compartilhamento de informações.

Objetivos e Estratégias

O desenho da reforma administrativa brasileira procurou uma visão integrada da mudança na administração pública que fosse capaz de abranger as dimensões do aparato legal e normativo, da estrutura, do processo de gestão, além da cultura e do comportamento dos servidores e gerentes. Este enfoque mais ambicioso e de implementação muito mais complexa de certa forma procurava se diferenciar de experiências anteriores que haviam criado uma imagem negativa da reforma administrativa como mudança casuística de organogramas e extinção de órgãos, tal como realizado durante o governo de Collor de Mello, entre 1990 e 1993.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado ao longo de 1995 e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado, em novembro deste ano. O documento foi publicado com apresentação do Presidente da República e passou a ser uma referência conceitual e programática, intensamente utilizada pela equipe do MARE no esforço de divulgação da reforma. O Plano Diretor estabelecia diretrizes, objetivos de longo prazo, estratégias de implementação e delineava os novos modelos institucionais para a reorganização da administração pública brasileira. Ao mesmo tempo, foi elaborado o projeto de emenda constitucional que foi encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 1995. A emenda tinha o objetivo de remover obstáculos legais à reorganização da administração pública e suprimir privilégios corporativistas cristalizados no texto constitucional. Este trabalho se estendeu logo em seguida – e antes mesmo da aprovação da emenda à Constituição – para a revisão do estatuto dos servidores federais (lei do regime jurídico único) e da lei de licitações. A implantação dos novos modelos institucionais também dependia da preparação de projetos de lei a serem encaminhados ao Congresso.

As estratégias que vieram a ser adotadas de fato colocaram em primeiro plano os projetos de mudança legal e de estrutura, embora estas mudanças de estrutura fossem entendidas de forma muito mais sofisticada, como uma revisão das funções do Estado concomitante à implantação de novos modelos institucionais para a administração pública. Na verdade, as características da administração pública brasileira exigiam que muitas das mudanças pretendidas fossem respaldadas em leis ou atos administrativos, quando não na própria Constituição, bastante detalhada nos seus dispositivos que tratam da administração pública. Nestas circunstâncias, a estratégia adotada vai

ênfatizar a mudança legal e institucional e num primeiro momento os esforços da equipe do MARE foram dirigidos para a elaboração do Plano Diretor, da proposta de emenda à Constituição e da legislação necessária para a implantação dos novos modelos institucionais para a reorganização da prestação de serviços pelo Estado. Conforme esta estratégia, com a criação das necessárias condições no plano legal e normativo, os novos modelos institucionais seriam implantados ao mesmo tempo em que estariam sendo abertas as oportunidades para que os dirigentes e servidores em cada órgão pudessem avançar no sentido da aplicação de novas ferramentas e técnicas de gestão e de mudança no ambiente organizacional. Dessa forma, os aspectos legais e de estrutura deveriam ser equacionados como pré-condição para o avanço na melhoria dos processos de gestão. O Plano Diretor não ignorava os aspectos de inovação nos processos de gestão, de integração entre os sistemas de informação e de transparência e acesso à informação, embora tratasse estes temas de forma sumária. Uma visão mais detalhada destes múltiplos aspectos é apresentada em seguida.

Remoção de obstáculos legais e normativos

As mudanças na Constituição deveriam combinar medidas de flexibilização organizacional e normativa da administração pública com o ataque a privilégios corporativistas, na intenção de reverter a “contra-revolução burocrática” de 1988, conforme a qualificação enunciada pelo ministro Bresser Pereira. As principais alterações propostas no projeto encaminhado ao Congresso²³ eram:

- a revisão das regras da estabilidade do servidor, com o objetivo de permitir a sua demissão por necessidade econômica ou administrativa ou por insuficiência de desempenho;
- a extinção da adoção obrigatória de um regime jurídico único para os servidores, para possibilitar múltiplos regimes de admissão de servidores, com ou sem estabilidade funcional ou regimes de previdência diferenciados, conforme as características e necessidades de cada segmento da administração pública;
- a imposição de limites e controles mais rigorosos sobre as remunerações dos servidores, visando combater a proliferação de remunerações exageradas, obtidas por meio de pressões corporativistas e artifícios legais;
- a concessão de maior autonomia ao Executivo para a reorganização da administração pública.

²³ Foram encaminhadas duas Propostas de Emenda à Constituição – PECs n.ºs 173 e 174 - em agosto de 1995. A PEC n.º 173 foi objeto de texto substitutivo que incorporou a maioria das propostas que compunham a PEC n.º 174.

Além das mudanças constitucionais, o Plano Diretor também indicava a necessidade de revisão da lei de licitações (Lei n.º 8.666/93), do estatuto do servidor público federal (Lei n.º 8.112/90) e, de uma maneira geral, a desregulamentação e simplificação de leis, normas e regulamentos.

Revisão das funções e da estrutura do Estado

Talvez a componente mais ousada do Plano Diretor, a proposta de revisão de papéis exercidos pelo Estado era orientada para promover a readequação entre funções ou papéis do Estado e diferentes formas de propriedade e de gestão. Assim, a revisão dos papéis do Estado deveria ensinar a transferência para a sociedade das atividades que pudessem ser melhor executadas no setor público não-estatal ²⁴. Por outro lado, as atividades que permanecessem no Estado seriam também objeto de reorganização que permitisse a separação entre formulação de políticas, regulação e controle e a operação dos serviços. Esta última deveria ser organizada com maior autonomia e métodos de gestão mais próximos dos praticados no setor privado. Estas mudanças teriam curso com a implantação dos novos modelos institucionais, extensamente discutidos no Plano Diretor - as agências e as organizações sociais - e estão resumidas na figura n.º 1.

Figura número 1
Funções do Estado e modelos institucionais

Setor do Estado	Funções	Modelo Institucional Proposto
Núcleo estratégico	Formulação de políticas, normatização e controle	Secretarias de política
Serviços exclusivos	Segurança, defesa, arrecadação, fiscalização, regulação e previdência social básica	Agências executivas Agências reguladoras
Serviços não-exclusivos	Educação, saúde,	Organizações sociais

²⁴ O “setor público não-estatal” compreende as atividades de interesse da coletividade que são organizadas e geridas fora do Estado mas também separadas do mercado, porque precisam ser providas de maneira a garantir o acesso universalizado. Estas atividades abrangem, por exemplo, a educação, saúde, assistência social, cultura e a pesquisa científica e tecnológica. Alguns dos pressupostos, implicações e aplicações deste conceito são abordados nos trabalhos publicados em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). O Público Não-Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

	assistência social, cultura, pesquisa científica e tecnológica	
Produção e serviços para o mercado	Energia, transportes, comunicações, insumos industriais	Empresas privadas

As atividades típicas de Estado, que permaneceriam no âmbito da administração pública, deveriam ser reorganizadas com autonomia administrativa ampliada e controle de resultados. A forma institucional adotada seria a da organização dessas atividades como agências executivas ou agências regulatórias. As agências executivas seriam entidades operadoras de serviços, como a arrecadação tributária, a segurança pública e a previdência social básica. As agências reguladoras seriam entidades responsáveis pelo controle sobre os mercados monopolistas, que estão sendo criados ou ampliados com a privatização dos serviços públicos. Compreendem atividades como as de distribuição de energia elétrica, serviços de telecomunicação e produção de petróleo e derivados. As agências desfrutariam de uma maior autonomia na sua gestão orçamentária e financeira, de pessoal e de compras e contratações. Em contrapartida, seriam submetidas a contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor. A negociação e celebração de um contrato de gestão pressupõe um complexo trabalho preparatório, especialmente nas áreas de planejamento interno de objetivos e metas e de melhoria da gestão. No caso das agências reguladoras, deveria ser ainda assegurado um saudável distanciamento e independência em relação aos governos, por meio da garantia de mandatos para os seus diretores.

As atividades que não pressupõem o uso de prerrogativas exclusivas de Estado, deveriam ser descentralizadas para a sociedade. O modelo propugnado entendia que estas atividades poderiam ser geridas com mais eficiência e submetidas ao controle direto pela sociedade, desde que organizadas como entidades públicas não-estatais, denominadas no Plano Diretor como organizações sociais. Este tipo de organização era uma invenção completamente nova que deveria permitir a gestão destas entidades nos mesmos moldes de uma empresa privada, mas submetida ao controle social por meio do seu conselho de direção e ao controle pelo Estado, por meio de um contrato de gestão. Além disso, as organizações sociais não teriam finalidade lucrativa e seu patrimônio poderia ser revertido ao Estado no caso de sua extinção. A intenção era possibilitar que as entidades estatais prestadoras de serviços não-exclusivos de Estado ficassem livres do conjunto de leis, normas, controles formais e

mesmo da cultura burocrática que asfixiava os órgãos estatais. A solução proposta era bastante ousada: retirá-las do Estado ²⁵. Este novo modelo institucional exigiria uma desestatização dos serviços nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica. Esta desestatização, contudo, não resultaria na privatização destes serviços, mas na sua transferência para o setor público não-estatal ²⁶.

Dessa forma, o Estado estaria se afastando da gestão destas atividades, ao promover a extinção dos órgãos responsáveis pela sua realização, mas mantém as suas responsabilidades com o financiamento destas atividades, sob novas bases, que asseguram melhores condições administrativas e institucionais para o efetivo atendimento às necessidades dos cidadãos. As organizações sociais seriam criadas fora do Estado, mas em conexão com a extinção de órgãos da administração pública, cujas atividades seriam absorvidas pelas organizações sociais, sem descontinuidade.

Novas ferramentas de gestão e de controle

A estratégia do Plano Diretor apostava na disseminação de novos métodos e ferramentas de gestão e de controle a partir da ampliação de autonomias que seria promovida com a disseminação das agências e das organizações sociais. Acompanhando as inúmeras experiências internacionais no âmbito da NPM, era vislumbrada a possibilidade de adoção de inovações tais como:

- contratos de gestão para a fixação de objetivos, metas e indicadores de avaliação, que seriam acordados entre o dirigentes de agências ou organizações sociais e o respectivo ministro supervisor;
- com sua aplicação sugerida em conexão como o item anterior, o planejamento estratégico para a identificação da missão institucional

²⁵ A despeito da sua característica radicalmente inovadora, a estratégia desenhada para a reorganização destes serviços fora do Estado poderia ser justificada com base na trajetória histórica da administração pública brasileira, na qual se verificava uma tendência persistente ao enquadramento das entidades descentralizadas como as autarquias e fundações sob as regras estritas do controle burocrático. Assim, nos anos 80 as fundações que tinham sido criadas pelo Estado para a prestação de serviços em áreas como educação, saúde e cultura e que eram regidas por regras similares às das fundações privadas, foram enquadradas como entidades estatais, perdendo autonomia e sofrendo grande enrijecimento nas normas que regulavam a sua gestão. Como consequência desse enquadramento, a maioria destas entidades entrou em processo de decadência institucional.

²⁶ O Plano Diretor apresentava o conceito de “publicização” para estabelecer uma clara diferença entre a privatização de atividades de natureza mercantil (produção e venda de bens e serviços no mercado) e a retirada para fora da administração pública das atividades de interesse da coletividade, que não precisam ser administradas diretamente pelo Estado mas que dependem de seus recursos para serem providas de forma universal.

- e de objetivos e metas de longo prazo, entendido como requisito para a adequada preparação e cumprimento de um contrato de gestão;
- sistemas de avaliação de desempenho dos gerentes e servidores;
 - criação de espaços de competição entre prestadores de serviços, que seria possível com a disseminação das organizações sociais, criando condições para que a alocação de recursos públicos pudesse ser orientada pelas preferências dos cidadãos.

Nova política de recursos humanos

A política de recursos humanos delineada no Plano Diretor enfatizava o encaminhamento de soluções para duas questões entendidas como prementes. A primeira era a reversão dos equívocos identificados na política anterior, que teriam aprofundado o fenômeno da “pirâmide invertida”, abordado anteriormente. Nesse sentido, era priorizada a correção de defasagens de remuneração que prejudicavam sobretudo alguns cargos de alta qualificação técnica da administração federal e os cargos de gerência. Esta diretriz tinha inúmeras vantagens: podia gerar efeitos positivos de motivação e engajamento dos servidores mais qualificados e com melhor potencial de trabalho e acarretava impactos relativamente muito pequenos sobre o crescimento de despesas da folha de pagamentos, porque estes segmentos representavam uma minoria em relação ao conjunto dos servidores. A outra diretriz proposta era a de fortalecimento do núcleo estratégico do Estado por meio do recrutamento de pessoal para as carreiras de alta qualificação técnica, procurando iniciar um processo de reversão da decadência institucional dos órgãos centrais da administração federal.

Informações gerenciais

Procurando incorporar as novas possibilidades abertas pelo avanço das tecnologias de informática, o Plano Diretor abordava também a necessidade de uma política de informação e de informatização, procurando manter clara as diferenças entre as duas componentes. Com relação às tecnologias de informática, era visto como necessário promover a integração entre os bancos de dados da administração federal, de maneira a que as informações pudessem ser utilizadas no processo gerencial. De forma mais concreta, isto se daria pela criação de possibilidades de cruzamento de dados e de sua agregação conforme os diversos níveis decisórios. Assim, os dados sobre o cadastro de pessoal da administração federal poderiam ser correlacionados como os dados de orçamento e de execução financeira, para gerar relatórios de custos no âmbito de um departamento ou de uma unidade administrativa. Relatórios desta natureza poderiam ser úteis ao processo decisório. Além da integração de bases de dados, a informatização também possibilitaria

a implantação de uma rede interna de comunicação e de transmissão de dados entre os técnicos e dirigentes que dispusessem de microcomputadores, alcançando todos os órgãos da administração federal. Na área de informações, a utilização da “Internet” era apontada como um canal de grande potencial para a ampliação do acesso a informações sobre as políticas, projetos e ações do Governo, bem como sobre a tramitação de demandas dirigidas aos órgãos públicos ou de interesse do cidadão, tais como processos, licitações ou concursos públicos de recrutamento.

3. A implementação da reforma

De uma maneira geral, ao longo do período 1995-1998, a implementação da reforma administrativa brasileira conseguiu poucas realizações quando confrontada com a dimensão das transformações propostas pelo Plano Diretor, embora tenha registrado avanços nas mudanças legais que eram consideradas pré-condição para a viabilização da reforma. A aprovação das mudanças constitucionais pelo Congresso foi uma vitória inequívoca. Da mesma forma, a aprovação da lei que regulamentou as organizações sociais. O mesmo não aconteceu com a construção de flexibilidades de gestão para as agências executivas, que teve avanços limitados. Por outro lado, a disseminação destes novos modelos institucionais ainda era bastante limitada, até o final de 1998, estando longe de assegurar a sua efetiva consolidação. As mudanças legais na área de licitações, entretanto, não tiveram sucesso: o projeto de uma nova lei de licitações foi elaborado, mas deixou de ser encaminhado ao Congresso. Apesar disso, algumas inovações tecnológicas foram aplicadas com êxito no aperfeiçoamento dos sistemas de apoio informatizado ao processo de compras do governo. As novas prioridades propostas para a área de recursos humanos foram efetivamente aplicadas e parecem indicar uma renovação em curso do perfil do servidor público federal. Especificamente em relação à redução de despesas com pessoal, a atuação do MARE pareceu compatível com a austeridade que era exigida pelos ministérios da área econômica, considerando a persistência do problema do déficit público. A melhoria do processo de gestão não pode avançar na direção preconizada pelo Plano Diretor, porque dependia da disseminação dos novos modelos institucionais. Mas foram exploradas outras estratégias de implementação que contemplavam a criação de sistemas de reconhecimento e de incentivo direcionados para os órgãos da

administração federal. Um balanço geral destacando estes aspectos é apresentado a seguir.²⁷

Mudanças legais e normativas

As mudanças legais e normativas que foram realizadas compreenderam a aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa, a lei regulamentando as organizações sociais e um primeiro conjunto – ainda limitado – de leis, decretos e normas regulamentando as agências executivas e conferindo-lhes autonomia ampliada e maior flexibilidade de gestão. Também foi aprovada uma completa revisão do estatuto do servidor público federal, visando reduzir privilégios considerados exagerados e aproximar as suas regras das aplicadas aos trabalhadores do setor privado. Na área de compras e licitações algumas mudanças de menor porte foram promovidas na lei, cuja revisão geral terminou por não ser encaminhada ao Congresso. Também teve início um trabalho incipiente, mas pioneiro, de revisão de normas nas áreas de pessoal, compras e organização, visando a simplificação e desregulamentação.

Mudanças na Constituição

A aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa (Emenda Constitucional número 19/98) foi uma importante vitória conseguida pelo MARE. A liderança do ministro Bresser Pereira ao longo do processo, a atração de apoio político junto aos governadores de Estados e a sustentação das propostas junto à opinião pública foram algumas das características da forma de atuação adotada, que veio a grangear prestígio e notoriedade ao ministério ²⁸. O texto aprovado foi um substitutivo ao texto original que entretanto preservou a maior parte das propostas originais e incluiu uma série de outras inovações coerentes com as diretrizes da reforma. As mudanças mais importantes que foram introduzidas no texto constitucional foram as seguintes:

- supressão da obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único para os servidores públicos, permitindo formas de organização de pessoal

²⁷ As informações apresentadas estão baseadas nos dados compilados em: MARE. Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998. Brasília: MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, número 15, 2ª edição), 1998.

²⁸ A descrição e análise do processo político de negociação e aprovação da emenda constitucional da administração pública é apresentada nos seguintes papers: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil, mimeo. A ser publicado em: SCHNEIDER, Ben Ross and HEREDIA, Blanca (eds.). The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries, 1999; MELO, Marcus. A Política da Reforma do Estado no Brasil: Issue Area e Processo Decisório da Reforma Previdenciária, Administrativa e Previdenciária, 1997, mimeo.

diferenciadas, conforme o perfil e as características de cada cargo ou carreira ²⁹;

- revisão das regras da estabilidade do servidor para permitir a redução de pessoal em situações de premente necessidade, quando o comprometimento das receitas públicas com o custeio da folha de pagamentos estiver acima de um limite fixado em lei;
- regras mais rígidas para o disciplinamento dos tetos de remuneração na administração pública, visando reduzir os “super-salários” conquistados por meio de artifícios legais e de acumulação de cargos e aposentadorias.

A avaliação dos impactos destas mudanças sobre a administração pública depende das opções que forem adotadas por ocasião da sua regulamentação legal e implementação. De uma maneira geral, as mudanças trazidas pela emenda constitucional apenas desobstruem caminhos a serem explorados. O fim do regime jurídico único abre a possibilidade de diferentes alternativas de reorganização dos quadros de pessoal para a administração federal, os estados e os municípios. A maior flexibilidade concedida permitirá, por exemplo, a disseminação de formas de admissão de pessoal com base nas regras do setor privado, para atuação em projetos de duração temporária e em atividades de natureza operacional ao mesmo tempo em que os cargos de maior qualificação e que implicam em responsabilidade decisória poderão ser regidos por estatutos que assegurem estabilidade funcional aos seus ocupantes. A regra do regime único impedia esta diversidade de formatos.

A revisão das regras da estabilidade do servidor público foi redesenhada no Congresso, durante o processo de negociação da emenda constitucional da reforma administrativa. Ao invés de uma regra geral que tornasse mais flexível a garantia da estabilidade, esta negociação resultou em uma regra detalhada e mais limitada no seu alcance, ficando associada a um objetivo específico: reforçar a obediência pelos estados federados e municípios ao limite de despesas com pessoal, que já estava previsto no texto constitucional.³⁰ Assim, com a mudança promovida na

²⁹ A flexibilidade na organização dos quadros de pessoal da administração permite, por exemplo, a admissão de servidores com ou sem estabilidade, com ou sem vinculação a um regime próprio de previdência social ou com estatutos funcionais diferenciados conforme as características de cada segmento da administração pública. Este espaço de flexibilidade pode ou não ser explorado pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais, por meio da aprovação de leis na área de pessoal.

³⁰ A Constituição Brasileira já previa a fixação por lei de um limite para a destinação de receitas pelos governos federal, estaduais e municipais para o custeio da folha de pagamentos, que foi estabelecido em 60% das receitas líquidas. O objetivo era evitar que os governos praticassem a admissão clientelista de servidores ou expandissem exageradamente os seus quadros de pessoal. Contudo, como a Constituição

Constituição, o ajustamento dos orçamentos dos estados e dos municípios ficou mais fácil, porque foi permitida a redução de pessoal sempre que os limites de comprometimento de despesas com a folha de pagamentos estiverem sendo descumpridos. A maioria dos Estados e uma quantidade expressiva de municípios brasileiros estão hoje em uma situação de esgotamento da sua capacidade de implementar políticas públicas, em virtude do custo das suas folhas de pagamentos. Dados de 1999 revelam que a maior parte dos estados compromete mais de 60% dos seus recursos disponíveis com o custeio das suas folhas de pagamentos ³¹, o que resulta em uma situação de forte restrição à capacidade de implementar políticas de governo ou de realizar investimentos. A regulamentação legal necessária para a aplicação destas disposições da emenda constitucional foi encaminhada ao Congresso e aprovada dentro de um conjunto de medidas de ajuste fiscal, adotadas no início de 1998, num contexto de forte pressão pelo ajuste fiscal, após a desvalorização da moeda brasileira ³².

Diversamente das disposições da emenda constitucional que tratavam do ajuste das contas públicas, as regras que combatem privilégios parecem estar destinadas a uma implementação mais difícil e demorada. A fixação de um teto mais rígido para reduzir as remunerações excessivas não deverá gerar impactos fiscais significativos, mas é medida de moralização. A sua aplicação, entretanto, depende de negociações que têm esbarrado em resistências corporativas do Poder Judiciário, de segmentos da burocracia e do próprio Congresso.

Inúmeras outras disposições fazem parte do conjunto de mudanças promovidos na Constituição. A sua aprovação representou um avanço enquanto cristalização em lei de novos conceitos e diretrizes que inspiravam a reforma administrativa. Entretanto, a despeito de sua importância simbólica, não dependiam da expressa previsão na Constituição para serem efetivamente aplicados. Sabe-se que a Constituição brasileira é demasiadamente detalhista sendo que talvez a maior parte dos dispositivos consiste meramente em declarações de diretrizes, princípios ou recomendações. A emenda constitucional da

assegura a aquisição de estabilidade pelos servidores após 2 anos de trabalho, era difícil fazer uso da redução de pessoal para o cumprimento deste limite.

³¹ Segundo dados de fevereiro de 1999, 17 dos 25 estados estão descumprindo o limite de 60%. O percentual médio de comprometimento da receita líquida com gastos de pessoal, para o conjunto dos estados, variou de 70,2% em 1995 para 67,8%, em 1996, 67,5% em 1997 e 67,1% no início de 1999, o que evidencia as dificuldades existentes para o ajustamento das contas públicas nos governos estaduais. Informações mais detalhadas estão em: MOG/SEAP, Boletim Estatístico de Pessoal, parte b, seção 7.

³² A Lei Complementar n.º 96/99 reforçou a regulamentação anterior sobre os limites de despesas com pessoal a serem cumpridos pela administração pública e a Lei n.º 9.801/99 regulamentou a dispensa de pessoal nas situações de excesso de despesas com a folha de pagamentos.

reforma administrativa não fugiu a este padrão, incorporando inúmeras disposições de natureza declaratória, a maior parte delas na verdade, introduzidas pelo relator no Congresso Nacional, no curso das negociações. Nesse sentido, a proposta originalmente encaminhada pelo governo foi significativamente expandida no número e variedade de temas e dispositivos introduzidos no texto constitucional. Dentre os dispositivos constitucionais aprovados que representam importante avanço, mas não necessariamente dependem de previsão constitucional para sua aplicação (e, além disso, requerem a sua regulamentação em lei para se tornarem efetivos), destacam-se:

- a vinculação mais rigorosa entre a aquisição e manutenção da estabilidade e a avaliação de desempenho do servidor, visando fortalecer a profissionalização dos quadros da administração;
- a estipulação de percentuais de reserva de cargos em comissão e a destinação exclusiva das funções de confiança a servidores efetivos³³;
- a adoção dos contratos de gestão, destinados a ampliar a autonomia de gestão de órgãos e entidades da administração pública;
- a participação do cidadão na administração pública, introduzindo inovações como o acesso a informações, a representação contra o mau atendimento e a participação de usuários de serviços públicos na sua administração;
- a regulamentação do acesso por dirigentes públicos a informações privilegiadas que possam ser usadas em proveito pessoal;
- a instituição de prêmios ou bonificações para os servidores e órgãos da administração pública que promovam redução de despesas;
- a possibilidade de transferência de servidores e de patrimônio entre os níveis federal, estadual e municipal, quando for promovida a descentralização de serviços de um nível superior para o inferior;

O êxito na aprovação da emenda constitucional da administração pública representou uma expressiva vitória política para a reforma administrativa. Mas como foi observado, não trouxe benefícios imediatos para a sua implementação e, em particular, para os projetos que se pretendia desenvolver no âmbito da administração federal. A rigor, nenhum deles dependia decisivamente de alterações constitucionais para o seu êxito. Portanto, sem desprezar os ganhos de prestígio trazidos com as mudanças constitucionais, é preciso considerar que o esforço

³³ Os cargos em comissão e as funções de confiança estão previstos na Constituição como as únicas posições na administração pública brasileira que podem ser providas livremente sem a exigência de concurso público. Em geral são destinados a funções de gerência ou de assessoramento, permitindo a utilização temporária de profissionais oriundos do setor privado. Mas, uma crítica frequente considera que estes cargos terminam por se prestar a uma utilização clientelista. A mudança realizada pela emenda constitucional torna mais difícil esta utilização distorcida.

dispendido na sua elaboração e negociação terminou por trazer resultados mais efetivos para os estados do que para o governo federal. Nesse sentido portanto, a mobilização de esforços requerida para a obtenção da vitória alcançada com a aprovação da emenda, considerando os recursos limitados do MARE, teve custos elevados no sentido de desviar esforços que poderiam ser aplicados na exploração de outras alternativas estratégicas de implementação da reforma administrativa, que estivessem mais focalizadas na intervenção dentro da administração federal e com impactos mais imediatos.

Lei das organizações sociais

A elaboração e aprovação da lei que regulamentou as organizações sociais exigiu demorada discussão no âmbito do governo. Tratava-se de um modelo institucional com características bastante inovadoras e implantação não-incrementalista: implicava em uma completa reorganização em cada instituição estatal que se tornasse uma organização social. A lei foi aprovada pelo Congresso em 1998³⁴. As suas disposições são uma engenhosa tentativa de promover uma descentralização administrativa em profundidade ao mesmo tempo em que o Estado é reduzido no seu tamanho, mantendo a sua responsabilidade na formulação de políticas e no financiamento das políticas sociais e de ciência e tecnologia. A ousadia do modelo está na retirada do Estado da responsabilidade pela gestão destas atividades que em tese deverá ser devolvida à sociedade (e não ao mercado). Sendo assim, a aprovação da lei foi uma significativa vitória que veio sacudir o conservadorismo vigente no direito administrativo brasileiro que tem inibido tentativas de modernização da gestão na administração pública.

A solução adotada para a implantação das organizações sociais procurou reduzir as resistências que eram esperadas em especial por parte dos servidores. A “publicização” consiste em extinguir o órgão estatal ao mesmo tempo em que ele renasce fora do Estado, com personalidade jurídica de direito privado. Esta mudança é realizada sem que qualquer descontinuidade venha a ocorrer nas atividades cotidianas da instituição. A organização social recebe uma “qualificação” por meio de decreto que lhe permite absorver as atribuições da entidade estatal extinta, administrar as suas instalações e equipamentos e receber recursos orçamentários para a execução das suas atividades. Para a concessão da “qualificação” é exigido que a organização social celebre contrato de gestão com o ministério responsável pelos assuntos da sua área de atuação. A constituição da organização social também deve prever que o seu conselho diretor tenha uma composição pluralista, com

³⁴A regulamentação das organizações sociais foi aprovada como Lei n.º 9.637/98.

representantes indicados pelo governo e por entidades da sociedade civil que tenham prestígio e reconhecimento na mesma área. Ao mesmo tempo, fica assegurado aos servidores públicos todos os seus direitos legais, de forma que podem permanecer em exercício na organização social, preservando a sua vinculação funcional com a administração pública, até a aposentadoria. Mas, os novos quadros de pessoal que venham a ser recrutados pela organização social deverão ser contratados conforme as regras aplicáveis ao setor privado.

O aspecto mais controverso da lei foi a forma pela qual se regulamentou a criação da organização social, que acontece fora do Estado mas, na prática, será estritamente comandada pelo governo federal. Muitos dos críticos do projeto apontaram como uma grave lacuna da lei a inexistência de regras impessoais regulamentando a seleção da organização social à qual seria entregue a gestão dos serviços e do patrimônio da entidade estatal extinta. Esta lacuna poderia levar à captura do patrimônio e dos recursos de uma entidade estatal por grupos de interesse que aspirem ao controle da entidade, recriada fora do Estado. Nesse sentido, argumentavam pela necessidade de estipular normas impessoais de seleção que permitissem, por exemplo a concorrência entre diferentes grupos. De fato a opção pela criação supervisionada pelo governo federal se explicava em grande medida pelos temores em relação a um grau elevado de incerteza num projeto novo e ainda não consolidado.

Flexibilidades para as agências executivas

A implementação do modelo institucional das agências executivas, diversamente das organizações sociais, buscou uma estratégia com características incrementalistas: não seria promovida nenhuma ruptura nas instituições estatais que pretendessem evoluir em direção ao novo modelo. Em particular, não haveria nenhuma alteração de natureza legal: as agências federais poderiam receber, por meio de decreto, a qualificação como agência executiva, desde que fossem capazes de celebrar um contrato de gestão com o seu ministério supervisor. Este mecanismo de qualificação foi regulamentado de forma bastante concisa em lei e detalhado em decreto³⁵. As autarquias qualificadas como agência executiva passariam a desfrutar de autonomia ampliada e de flexibilizações na legislação e nas normas que não seriam estendidas às demais agências. O objetivo era criar um estímulo para que os dirigentes das autarquias federais fossem atraídos à adesão voluntária ao novo modelo institucional.

³⁵ Lei n.º 9.649/98 e Decreto n.º 2.487/98

A disseminação do modelo seria realizada em paralelo com a revisão das leis e normas visando a identificação e aprovação das autonomias ampliadas e flexibilizações. Dessa forma, os temores de um uso abusivo das liberdades concedidas poderiam ser dissipados, porque somente um número restrito de autarquias – que entretanto deveria crescer progressivamente ao longo do tempo – seria beneficiado, podendo funcionar como laboratório para o teste das inovações que fossem colocadas em prática. Antevia-se dificuldades na aceitação destas inovações pelas áreas de orçamento, finanças e controle, receosas em relação ao seu uso distorcido. Até o final de 1998, um número ainda muito limitado de flexibilizações e de autonomias tinha sido aprovado, quando comparado ao conjunto de sugestões que havia sido coletado junto aos dirigentes de autarquias. As flexibilizações e autonomias aprovadas compreendiam medidas relativas à gestão de recursos humanos e à execução orçamentária e financeira das Agências Executivas, permitindo alguns avanços na agilização de procedimentos e desburocratização de controles ³⁶. Não contemplam pleitos como a possibilidade de adoção de estruturas de remuneração próprias, a gestão do orçamento na forma de dotação global, a autonomia na aplicação de recursos diretamente arrecadados e a adoção de normas próprias de compras e contratações. Ao mesmo tempo, a disseminação também bastante restrita do novo modelo, como será descrito adiante, dificultou a realização de maiores avanços na área legal e normativa.

Revisão do estatuto do servidor

A revisão do estatuto do servidor público federal (Lei n.º 8.112/90) foi realizada por meio de sucessivas emendas a inúmeros dispositivos dessa lei ³⁷. Teve por objetivo não somente reduzir despesas, mas também promover a atualização de dispositivos do regime jurídico do servidor que eram percebidos como privilégios ou concessões paternalistas, quando comparados aos parâmetros que regem o trabalhador do setor privado. As alterações foram realizadas ao longo de quase 2 anos e representaram uma importante vitória política do governo, porque atacavam vantagens arraigadas que foram cristalizadas no estatuto de 1990 sem maiores preocupações com os seus custos. Além disso, as mudanças promovidas na administração federal serviram de exemplo para a revisão dos estatutos de servidores dos estados e municípios. As mudanças

³⁶ O conjunto das medidas de flexibilização e concessão de autonomias para as agências executivas estão distribuídas entre a Instrução Normativa MARE n.º 7, de 3 de julho de 1997, o Decreto n.º 2.488/98 e a Lei n.º 9.648/98.

³⁷ Lei n.º 8.112/90, consolidação publicada no Diário Oficial da União em 18 de março de 1998. A descrição pormenorizada das modificações realizadas nesta lei está em: MARE. Regime Jurídico Único Consolidado (Lei n.º 8.112/90). Brasília, MARE, 1998.

abrangeram os múltiplos aspectos da gestão de pessoal e dos direitos e vantagens do servidor público. Em alguns casos, tratava-se de atacar distorções e privilégios, muitas vezes resultantes de falhas do texto legal que permitiam a sua contestação na Justiça. De uma maneira geral, as mudanças aproximaram as regras que regem o servidor público daquelas aplicadas aos trabalhadores do setor privado.

Revisão da legislação sobre compras e contratações

A revisão da lei de licitações (Lei n.º 8.666/93) exigiu prolongados trabalhos de elaboração realizados diretamente por equipe do MARE e, num segundo momento, em conjunto com a Presidência da República. Os trabalhos resultaram em um anteprojeto de lei ³⁸ que foi divulgado ao público para o recebimento de sugestões e discutido diversas ocasiões com empresários fornecedores do governo, dirigentes de órgãos estatais e especialistas no assunto. Mas não foi conseguido dentro do governo o consenso necessário para que uma versão final fosse produzida e encaminhada ao Congresso. O projeto era orientado pela busca da simplificação das normas, maior diferenciação entre as diversas modalidades de licitação, incorporação da informática aos procedimentos de compra, fortalecimento de garantias do governo em relação à execução de obras contratadas e permissão para que os estados, municípios, agências e empresas estatais pudessem dispor de regulamentos próprios, obedecendo apenas a normas gerais estabelecidas na lei federal, de forma mais genérica. Não obstante, diversas mudanças em aspectos específicos da lei de licitações puderam ser realizadas, por meio de emendas à lei, aprovadas pelo Congresso ³⁹. Estas mudanças permitiram algum avanço no sentido da desburocratização de procedimentos, em especial:

- a ampliação da utilização de modalidades de compras mais simplificadas, por meio do aumento do valor dos limites estipulados na lei para cada modalidade de licitação;
- a regulamentação de formas de licitação que possibilitam o fornecimento continuado de um mesmo produto ou serviço por diversos fornecedores a partir de um único processo de licitação.

Desregulamentação de normas administrativas

A desregulamentação foi uma tentativa de promover a revisão de normas e de legislação obsoletos ou sem utilização, a simplificação e a consolidação em códigos que facilitassem a consulta e o entendimento destas normas. O conceito de desregulamentação, obedecendo às

³⁸ Anteprojeto de lei de licitações e contratos, Diário Oficial da União, 19 de fevereiro de 1997.

³⁹ Lei n.º 9.648/98.

diretrizes fixadas no Plano Diretor, era entendido no sentido da revogação ou simplificação de normas que representassem controles puramente formais ou excessivos, inibindo a capacidade de iniciativa dos gerentes e dificultando a sua compreensão pelo cidadão. Contudo, a natureza das atribuições do MARE fazia com que este trabalho de fato, estivesse voltado para a desregulamentação interna da administração federal, sem que se pudesse obter resultados diretamente percebidos pelo cidadão. Ainda assim, os resultados poderiam se traduzir na melhoria da eficiência da administração federal. Os trabalhos tiveram início no âmbito do MARE, que até o final de 1998 tinha revogado 150 atos normativos nas áreas de recursos humanos, compras, informática e organização. A estratégia adotada era a de inicialmente proceder a uma desregulamentação interna ao ministério (mas, contemplando as áreas que são normatizadas pelo MARE, alcançando toda a administração federal) e posteriormente, procurar induzir os demais ministérios a fazerem o mesmo. Também foi editada uma “norma das normas”⁴⁰ que visava regulamentar a produção de normas de forma a tornar mais fácil o seu entendimento e a sua sistematização. A sistematização e consolidação de toda a legislação federal passou a ser um objetivo estabelecido para toda a administração federal, a partir da aprovação de uma lei pelo Congresso, em fevereiro de 1998 (Lei Complementar número 95/98). O trabalho de revisão normativa que estava sendo realizado pelo MARE passou a compreender também o cumprimento das disposições desta lei que estabelecia objetivos e prazos muito mais ambiciosos que os estabelecidos pelo MARE. Até o final de 1998 ainda estavam em andamento estes trabalhos, que exigiam a análise e sistematização de um vastíssimo conjunto de leis.

Novos modelos institucionais

A implementação dos novos modelos de organização da prestação de serviços pela administração federal era um item de importância crucial da reforma administrativa, mas seus resultados ficaram limitados a um número bastante reduzido de experiências-piloto, cuja implantação teve início muito recentemente. Diversas circunstâncias impediram uma disseminação mais rápida das agências executivas e das organizações sociais. Primeiro, o prolongado tempo requerido para a negociação e aprovação da legislação que regulamentava os novos modelos. Segundo, a ausência de um compromisso mais firme do governo como um todo em torno da sua disseminação e a inexistência de estímulos ou inversamente, de constrangimentos que pudessem induzir a sua adoção. Terceiro, o surgimento de temores e resistências em relação às mudanças propugnadas, face à incerteza e desafios associados à

⁴⁰ Instrução Normativa MARE n.º 1, de 21 de maio de 1998.

implantação dos novos modelos. Quarto, a complexidade e os múltiplos encadeamentos exigidos para a preparação e qualificação como agência ou como organização social: estes encadeamentos exigem o ativo envolvimento da direção e mesmo dos servidores, em cada caso e representam, de fato, um processo de profunda transformação gerencial, mais que simples mudança formal⁴¹. Sendo assim, o desafio era grande e seu enfrentamento exigia comprometimento tanto da instituição quanto do ministério e de outros segmentos do governo. Finalmente, a ausência de determinações claras e mandatárias por parte do governo como um todo, particularmente na forma de fixação de metas a serem cumpridas pelos ministros para a implantação de agências executivas e de organizações sociais. Na verdade, isto talvez não tenha ocorrido devido à incerteza em relação à viabilidade e impactos de longo prazo de uma disseminação acelerada destes novos modelos ⁴².

Disseminação das organizações sociais

As organizações sociais foram implantadas como experiências-piloto. A elaboração da legislação concentrou esforços da equipe do MARE entre 1995 e 1997. Durante este período, a sua disseminação ficou prejudicada pela inexistência de uma lei definindo o novo modelo. Com a aprovação da lei, em outubro de 1997, teve início a implantação das primeiras duas organizações sociais, nas instituições Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e Fundação Roquette Pinto. A primeira, um laboratório de pesquisas em física e a segunda, uma rede de televisão com objetivos educacionais. Estas instituições tiveram a sua extinção legal e foram recriadas fora do Estado, na forma de organização social. Outros 4 projetos piloto estavam em desenvolvimento até o final de 1998, mas sem alcançar o estágio de efetiva implementação, que tem início com a criação da organização social e extinção da entidade estatal.

⁴¹ A complexidade e profundidade das mudanças desencadeadas a partir do início da preparação para a implantação de uma agência executiva ou organização social podem ser percebidos pelo exame das diversas etapas a serem cumpridas, descritas nos manuais elaborados pela equipe técnica do MARE: MARE. Organizações Sociais, Brasília, MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 2), 1998 e MARE. Agências Executivas, Brasília, MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 9), 1998.

⁴² As agências regulatórias também tinham sido implantadas nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações, até o final de 1995, mas a condução do processo não foi realizada pelo MARE, que se limitou a interferir na definição da estrutura interna das novas agências. A sua implantação foi impulsionada pelas privatizações que foram realizadas nestas áreas ao longo do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Diversamente do modelo agências executivas, voltado para a melhoria da gestão de instituições estatais já existentes, no caso das agências reguladoras a decisão expressa do governo no sentido de promover a privatização impunha que fossem criadas as agências regulatórias para a execução de novas funções. Ainda assim, persistem incertezas em relação aos formatos organizacionais e autonomia efetiva com que poderão contar estas instituições, particularmente em relação à gestão de pessoal e de orçamento e finanças.

A estágio de implementação das organizações sociais no final de 1998 estava ainda longe de assegurar a sua efetiva consolidação. O conjunto das instituições estatais, no âmbito do governo federal, cujas funções se enquadram no modelo das organizações sociais abrangem cerca de 200 entidades em áreas como educação, saúde, cultura, pesquisa científica e tecnológica e meio ambiente. Dessa forma, a implantação de 2 pilotos é apenas um teste inicial do modelo. O avanço na sua disseminação deveria levar a uma profunda reorganização administrativa das áreas de educação, ciência e tecnologia e bem-estar, com a retirada do Estado da gestão administrativa direta destas atividades. Diversas circunstâncias impediram um avanço mais significativo das organizações sociais. Em primeiro lugar, as “demarches” envolvidas na elaboração, negociação e aprovação da lei, que consumiram quase 3 anos. Em segundo lugar, a aparente radicalidade da mudança pretendida, que exige a extinção legal de cada entidade e a sua recriação fora do Estado, gerando resistências face à cultura de acomodação burocrática ainda predominante entre servidores e dirigentes. Esta característica do modelo alimentava os temores e a percepção exagerada de riscos na sua implementação. Em terceiro lugar, a dubiedade também percebida em relação ao comprometimento do governo como um todo com o novo modelo: as organizações sociais tendiam a ser vistas como uma política do MARE. O governo federal não fixou metas de implantação de organizações sociais que tivessem de ser compulsoriamente obedecidas pelos ministros, o levou a que a disseminação do modelo fosse conduzida por meio da divulgação e persuasão junto a dirigentes e ministros para a captação de adesões. Este trabalho de persuasão foi levado à frente com entusiasmo pela equipe e obteve um retorno expressivo junto a dirigentes de órgãos estatais que se interessavam pela adoção do novo modelo. Entretanto, a implantação dependia fortemente do comprometimento dos respectivos ministros. Outra significativa demonstração de acolhida do modelo foi a disseminação de congêneres estaduais e municipais⁴³.

Disseminação das agências executivas

A disseminação das agências executivas também teve avanços bastante limitados. Neste caso, o marco legal nem sequer chegou a ser plenamente delineado. As chamadas flexibilizações legais e normativas não avançaram além de um estágio incipiente. A implantação das agências executivas tinha alcançado, até o final de 1998, apenas uma instituição, o Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial – INMETRO, que recebeu a qualificação em agosto de 1998. Outras 7 instituições estavam em processo de preparação para obter o reconhecimento, até o

⁴³ O estado da Bahia aprovou uma lei introduzindo as organizações sociais e deu início à sua implantação. Outros estados como o Pará, Paraná e Maranhão também estão procurando implementar o modelo.

fim daquele ano. O segmento alvo deste modelo pode ser estimado em cerca de 30 autarquias e órgãos que atuam nas áreas de arrecadação, fiscalização, fomento e prestação de serviços exclusivos do Estado.

A implementação deste modelo, da mesma forma que em relação às organizações sociais, foi orientada por uma estratégia de divulgação e captação de adesões junto aos ministros e dirigentes. Também aqui não houve a fixação de metas de governo ou alguma sinalização mais impositiva no sentido de apoiar a implementação do novo modelo. Esta relativa debilidade do projeto dentro do governo se tornou ainda mais acentuada porque a estratégia adotada previa que a construção do marco legal – o conjunto de flexibilizações e a ampliação de autonomias na esfera da gestão – deveria ocorrer progressivamente, na medida em que um número crescente de projetos piloto possibilitasse a identificação e teste de novas flexibilizações.

Conforme explicado anteriormente, um primeiro conjunto de flexibilizações ainda bastante limitado foi aprovado entre 1997 e 1998, mas à custa de demorada negociação com os ministérios responsáveis pelas normatização das áreas de orçamento, de controle e de finanças e internamente ao próprio MARE, junto às áreas de recursos humanos, compras e contratações, organização administrativa e informática. Surpreendentemente, mesmo dentro deste ministério foram registradas resistências e hesitações em relação ao novo modelo, o que era evidência da dificuldade de assimilação de uma postura anti-burocrática. De uma maneira geral, mudanças mais profundas não encontraram apoio dentro do governo como um todo, o que frustrava as expectativas dos dirigentes das agências que estavam interessadas na qualificação como agência executiva. Para estes destes dirigentes, a condição de agência executiva parecia acarretar mais obrigações, sujeição a escrutínios e elevada visibilidade sobre o seu desempenho, sem uma contrapartida em vantagens, autonomia ampliada ou benefícios que pudessem ser concedidos ao seu pessoal ⁴⁴.

Redução das despesas com pessoal

As medidas de controle sobre a folha de pagamentos e a política de pessoal adotadas pelo MARE entre 1995 e 1998 conseguiram reverter a tendência ao crescimento acentuado dos custos da folha de pagamentos

⁴⁴ A tentativa do MARE de criar incentivos para a economia de recursos não foi bem sucedida. A proposta consistia num sistema de premiação que pudesse ser paga individualmente aos servidores de uma agência executiva ou à própria agência para ser usado em treinamentos, compra de equipamentos ou melhoria das condições de trabalho. Entretanto, não foi bem compreendida no âmbito do governo, apesar do seu desenho prever expressamente que os custos do prêmio seriam financiados com uma parcela dos recursos economizados.

que se verificou entre 1992 e 1995. Este crescimento se devia não somente a opções de política adotadas no governo anterior, mas também à debilidade dos mecanismos de controle e ao crescimento das aposentadorias de servidores públicos⁴⁵. A política anterior tinha sido extremamente generosa, na tentativa de promover uma elevação generalizada da remuneração do conjunto dos servidores, com resultados desastrosos em termos de crescimento excessivo da folha de pagamentos⁴⁶. Posteriormente, foi ainda concedido um reajuste baseado na inflação passada, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, num momento em que a estabilização da economia havia sido alcançada, fazendo com que este reajuste representasse aumento real de remuneração para o conjunto dos servidores federais. Os custos da folha de pagamentos haviam saltado de 23 bilhões em 1992 para 46 bilhões em 1995, duplicando o seu valor em 3 anos (veja Tabela n.º 1). Em 1996, estas despesas foram reduzidas em 2,7% em relação a 1995. Em 1997 e 1998 volta a apresentar crescimento de, respectivamente, 0,8% e 3,7%, bem menores que os observados nos períodos anteriores.

O esforço de contenção de despesas se baseou, em primeiro lugar, na suspensão dos reajustes lineares que eram concedidos anualmente, valendo-se da estabilidade dos preços da economia brasileira, a partir de 1994. A não-concessão de reajustes foi medida impopular junto aos servidores, mas pode ser aplicada em condições que minimizaram eventuais perdas, uma vez que expressiva recuperação dos valores de remuneração média dos servidores havia sido realizada entre 1993 e 1994. Em segundo lugar, foram adotadas medidas de controle sobre a folha de pagamentos que fortaleceram a atuação do MARE como órgão

⁴⁵ Por força das disposições legais e constitucionais em vigor no Brasil, os servidores federais dispunham de incentivos extremamente vantajosos para se aposentarem, tais como: a garantia de proventos em valor idêntico ao recebido quando em atividade e o recebimento de um adicional por ocasião da aposentadoria, em valor equivalente ao de uma progressão funcional (que podia alcançar até o valor máximo de 20% da remuneração). O adicional pago por motivo de aposentadoria foi extinto com a revisão do estatuto do servidor. A extensão do pagamento de contribuição aos aposentados também foi instituída por lei, mas teve a sua vigência cassada por medida judicial. A retirada da garantia de proventos de aposentadoria em valor integral tem sido perseguida nas propostas encaminhadas pelo governo ao Congresso para reforma da previdência social do servidor, mas, até o momento não obteve sucesso. Além disso, a Constituição estabelece ainda que quaisquer vantagens de remuneração que venha a ser concedida para o servidor em atividade sejam automaticamente estendidas aos servidores inativos. Estes mecanismos de proteção exagerados terminam por tornar extremamente onerosa qualquer medida para a elevação da remuneração do servidor público.

⁴⁶ Não há uma fundamentação convincente para estas decisões. Aparentemente o objetivo perseguido de reduzir disparidades entre as remunerações pagas no âmbito do Executivo e as do Legislativo e do Judiciário – geralmente mais favorecidas – extrapolou largamente as previsões de crescimento de despesas, por força de sucessivas extensões de vantagens e enquadramentos em tabelas, promovidos de forma descontrolada pela burocracia em seu próprio interesse. Apesar disso, foi uma política popular junto aos servidores, embora sem conseguir gerar melhorias na prestação de serviços à população.

responsável pela gestão dos recursos humanos. Ao mesmo tempo, elevaram a credibilidade do ministério junto aos ministérios econômicos, de maior prestígio e extremamente empenhados na viabilização de medidas de redução de despesas e de controle sobre o déficit público. As medidas adotadas pelo MARE compreenderam a introdução de “filtros” no sistema informatizado de emissão da folha ⁴⁷, com o objetivo de identificar e bloquear a realização de pagamentos considerados indevidos ou irregulares. Em terceiro lugar, foram realizadas auditorias orientadas pelo MARE e enquadrados no sistema informatizado de pagamentos 24 instituições de ensino e 17 empresas estatais que emitiam suas folhas de pagamento de forma autônoma, embora com recursos oriundos do orçamento do governo federal. Em terceiro lugar, o recadastramento de servidores aposentados e pensionistas, eliminando fraudes e pagamentos indevidos e a implementação de um programa de desligamento voluntário também foram medidas de austeridade adotadas.

Apesar do reconhecido sucesso da atuação do MARE nesta área, ainda persistem sérias restrições no manejo das despesas de pessoal, que permanecem crescendo em função de decisões judiciais contrárias ao governo. Por outro lado, os itens de despesa relacionados a pessoal respondem hoje pela parcela mais expressiva do orçamento (cerca de 53 %), o que os torna alvo de medidas de austeridade fiscal. Reduções adicionais de despesas provavelmente dependerão do êxito do governo na reforma do sistema de previdência social do servidor.

Mudança de perfil dos servidores

Várias medidas foram adotadas com o propósito de mudar o perfil dos quadros de pessoal da administração federal, baseadas no diagnóstico apresentado no Plano Diretor. A prioridade passou a ser o recrutamento de novos servidores e a melhoria da remuneração, para um conjunto de cargos e carreiras de alta qualificação, qualificados como “carreiras de Estado”⁴⁸. Estas carreiras eram responsáveis pelas funções de competência exclusiva do Estado, tais como formulação de políticas, regulação, fiscalização e controle. A sua valorização atendia à diretriz de recuperar a capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de controle no núcleo estratégico do Estado. Ao mesmo tempo, foi desenvolvido um esforço importante de treinamento do conjunto dos servidores, por meio da ENAP.

⁴⁷ Estima-se que os filtros foram responsáveis por economias da ordem de 1,2 bilhão por ano. O custo anual da folha de pagamentos dos servidores civis do governo federal é de cerca de 47 bilhões.

⁴⁸ Na visão do MARE, o grupo das carreiras de Estado no âmbito do Poder Executivo Federal era constituído pelos servidores das áreas jurídica, diplomática, de políticas públicas, de fiscalização e de polícia. MARE. Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998 (Cadernos MARE da Reforma do Estado n.º 15). Brasília, MARE, 1998, pags. 68-69.

O recrutamento de servidores foi retomado de forma sistemática, após vários anos de severa restrição, devido ao crescimento de despesas com pessoal. Mas foi adotado uma estratégia de seletividade que priorizava o preenchimento de cargos de alta qualificação técnica alocados nos ministérios e órgãos centrais do governo federal, onde se verificava uma acentuada carência de pessoal para as atividades de formulação de políticas e de gerência. Durante o período de 1995 a 1998 cerca de 46 mil novos servidores foram recrutados, o que equivale a quase 10% dos 506 mil servidores civis da administração federal (veja Tabela n.º 3). O recrutamento de pessoal para cargos de menor qualificação (com nível de escolaridade médio e inferior) foi severamente restringido. Assim, o perfil do contingente de servidores recrutados no período mostra que 56,8% dos cargos preenchidos eram de escolaridade superior, 37,9% de nível intermediário e somente 5% eram cargos de nível inferior. Como no conjunto dos servidores civis federais do Poder Executivo, 33,5% ocupam cargos de escolaridade superior, 57,9% cargos de nível médio e 5,7% de nível auxiliar, verifica-se que o recrutamento realizado contribuiu para a melhoria do perfil do servidor federal⁴⁹. Além disso, neste período o número total de servidores civis caiu de 567 para 509 mil. A realização de concursos públicos passou a ser objeto de um planejamento – ainda incipiente – que procurava dimensionar necessidades junto aos órgãos e programava para um período de 5 anos a abertura anual de vagas, possibilitando uma renovação gradual e permanente de quadros. A taxa de reposição de pessoal passou a ser objeto de controle na autorização para a realização dos concursos, de forma a produzir uma gradativa redução de pessoal.

Tabela n.º 3

Número de servidores federais recrutados por concurso público: 1995-1998

Escolaridade do Cargo	Número de servidores recrutados				
	1995	1996	1997	1998	Total
Superior	7.709	6.309	6.579	5.755	26.352
Intermediário	10.097	3.251	2.387	1.879	17.614
Inferior (auxiliar)	1.869	367	94	75	2.405
Total	19.675	9.927	9.055	7.709	46.371

Fonte: MARE

⁴⁹ Os dados sobre a escolaridade dos servidores federais estão detalhados em MARE. Boletim Estatístico de Pessoal. Brasília, MARE, parte 2, seções 2.6 e 2.7.

A recomposição de remunerações favorecendo estes segmentos também foi realizada, beneficiando 46 cargos e carreiras, em especial aquelas que apresentavam defasagens expressivas em relação ao mercado ou mesmo a setores da própria administração federal, como era o caso das atividades de formulação de políticas públicas, defesa jurídica do Estado, fiscalização agropecuária, pesquisa científica e tecnológica e atividades relacionadas com o processo de reforma agrária.

Na área de capacitação, o MARE conseguiu resultados quantitativamente expressivos mediante um melhor aproveitamento da estrutura disponível no seu centro de capacitação, que atende servidores de toda a administração federal. A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP expandiu em cerca de 7.5 vezes o número de servidores treinados no período 1995-98, comparado ao período 1991-94. Assim, quase 50 mil servidores passaram pelas suas salas de aula nos quatro anos entre 1995 e 1998. Além disso, os programas passaram a ser oferecidos em caráter permanente, com conteúdos estáveis e melhor focados nas políticas governamentais. Digno de nota foi também a retomada do recrutamento para cargos de alta qualificação da carreira de gestor governamental, dando continuidade a um projeto voltado especificamente para o fornecimento de quadros para os órgãos centrais nas áreas de formulação de políticas públicas e gestão. Uma política mais sistemática de capacitação foi formulada e deu origem a um decreto presidencial, já no final do período de gestão do ministro Bresser Pereira, em agosto de 1998⁵⁰. Este decreto foi uma primeira tentativa de abordagem mais estruturada explorando as conexões entre o treinamento dos servidores e as prioridades de política governamental e correspondentes conteúdos e públicos-alvo a serem atingidos. Tinha sido prevista a organização de um sistema de capacitação abrangendo toda a administração federal, com diretrizes, informações, instâncias de coordenação e normas gerais para as ações de capacitação. Mas, a implementação da nova política de capacitação estava ainda sendo iniciada no final de 1998.

A modernização da estrutura de cargos da administração federal teve um tímido início, com a extinção de cargos obsoletos. Foram extintos cerca de 28 mil cargos vagos e previsão de extinção, por ocasião da aposentadoria de seus ocupantes, de outros 73 mil cargos. Os cargos extintos ou por extinguir abrangiam: em primeiro lugar, atividades de natureza complementar ou acessória em relação à área de competência primordial de cada órgão; em segundo lugar, atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, manutenção predial e outras passíveis de

⁵⁰ Decreto n.º 2.794/98.

terceirização no mercado. Esta política se associou a um esforço no sentido de prover uma melhor regulamentação das terceirizações, visando melhorar as condições de negociação e fixação de preços dos contratos pelo governo federal.

Apesar da reversão imprimida nas diretrizes para a área de pessoal, que corrigiu equívocos da política anterior, não se chegou à formulação de uma política de recursos humanos mais abrangente e que pudesse gerar impactos sobre o conjunto dos servidores. Em particular, não foram enfrentados de forma mais decidida as questões relacionadas com a reorganização dos quadros da administração federal, implantação de um sistema de incentivos e de avaliação de desempenho e um sistema de treinamento. Não obstante, algumas iniciativas ocorreram em relação a estes itens, mas de forma incipiente. Dentre as razões para esta omissão está o desenho estratégico da reforma, que pressupunha uma profunda reorganização dos quadros da administração federal como resultado da disseminação das organizações sociais. Todo o conjunto de instituições nas atividades não-exclusivas de Estado estaria fadado a ser deslocado para o setor público não-estatal, no qual o preenchimento de novos cargos dar-se-ia pelo recrutamento de empregados regidos pelas mesmas regras do setor privado. Ou seja, a médio e longo prazo o quadro de servidores federais tenderia a encolher em todo o conjunto de autarquias e fundações.

Melhoria da gestão e do ambiente organizacional

O Plano Diretor em sua maior parte era uma abordagem da reorganização do Estado do ponto de vista legal e institucional, mas tratava muito sumariamente das questões relacionadas com o processo de gestão e com a cultura e o ambiente organizacional. Havia uma percepção entre a equipe do MARE de que a reforma precisava de estratégias e ferramentas que possibilitassem a interferência no processo de gestão, mobilizando os dirigentes e os servidores e produzindo mudanças no ambiente de trabalho e na cultura da administração pública brasileira. Após alguma hesitação, a abordagem da Total Quality Management - TQM foi adotada como a ferramenta que permitiria a transformação do processo de trabalho e do ambiente organizacional dos órgãos da administração federal.

Contudo, o projeto então preparado com o objetivo de promover uma ampla reorganização dos ministérios, extinguindo órgãos, implantando agências e organizações sociais e aplicando as ferramentas da TQM, numa abordagem integrada, não encontrou condições adequadas de implementação. A equipe do MARE via com entusiasmo a possibilidade

de explorar as sinergias entre as mudanças na legislação, nas estruturas e no processo de gestão, enfocando cada ministério e suas respectivas entidades vinculadas. Este projeto, denominado Reestruturação e Qualidade pretendia de forma ambiciosa e original promover simultaneamente medidas de downsizing das estruturas e de Total Quality Management⁵¹. A proposta elaborada contemplava inclusive a edição de um decreto presidencial que determinasse para todos os ministérios as diretrizes e etapas a serem cumpridas para a revisão de suas estruturas e das suas entidades vinculadas, a fixação de objetivos e metas por meio de técnicas de planejamento estratégico, a melhoria da gestão utilizando o TQM e a implantação de agências executivas e organizações sociais. O decreto não foi editado e o MARE tentou implementar o projeto por meio de adesão dos ministros que manifestassem interesse pela sua concepção. O próprio MARE e outros 2 ministérios se tornaram experiências piloto do projeto, mas com poucos avanços obtidos até o final de 1998.

Seguindo uma abordagem incrementalista que obteve melhor sucesso, foram criados sistemas de premiação que encontraram acolhida favorável e uma implementação bem sucedida. Foi instituído um Prêmio Qualidade do Governo Federal, aberto à participação de órgãos da administração federal e iniciado em 1998. O reconhecimento por meio da premiação pretendia estimular a adesão voluntária dos dirigentes dos órgãos que para concorrerem à premiação eram submetidos a um diagnóstico do seu “padrão de gestão”, realizado pelos examinadores do prêmio em cada organização. Assim, a participação no concurso era em si mesma uma forma de cada organização realizar um diagnóstico baseado nos princípios do TQM e mobilizar seus servidores e gerentes em prol da melhoria do desempenho institucional. O primeiro ciclo de premiação mostrou a eficácia de estratégias desse tipo, quando registrou a adesão de 53 organizações do governo federal. Em paralelo a esta iniciativa, um outro sistema de premiação, voltado para projetos e portanto, alcançando os segmentos de gerência inferior e intermediária também foi implementado com sucesso: o Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão, conduzido pela Escola Nacional de Administração Pública e realizado anualmente desde 1996, com cerca de 50 participantes em cada ciclo. De uma maneira geral, as experiências de reconhecimento e premiação descobriram uma vitalidade e riqueza de iniciativas de melhoria da gestão, disseminadas em todos os segmentos da

⁵¹ A ousadia do projeto estava na tentativa de associar duas ferramentas geralmente consideradas antagônicas: o “downsizing” de estruturas, cuja aplicação costuma ser instantânea e traumática e o TQM, que tem características incrementalistas e pressupõe a adesão e participação de dirigentes e empregados.

administração federal, muitas vezes conduzidas por gerentes empreendedores.

Sistemas de informação

As novas tecnologias de informática eram percebidas como abrindo novas fronteiras no sentido de facilitar o acesso à informação e possibilitar a sua organização de forma a auxiliar o processo decisório. Os sistemas de informação da administração federal tinham sido projetados com base nas velhas tecnologias de “mainframe”, que impediam o manejo dos sistemas diretamente pelos usuários da informação. Alguns avanços foram alcançados no sentido de fazer os sistemas compatíveis entre si e capazes de intercambiar informações dos seus bancos de dados. Foram implantados sistemas informatizados de apoio ao processo de licitação, compreendendo a criação de um cadastro informatizado de fornecedores, a divulgação eletrônica das licitações e um sistema de registro de preços praticados. São medidas que ampliaram a competitividade das licitações, facilitam a participação de pequenas empresas e permitem o controle e prospecção sobre os preços praticados. Os sistemas de informação de pessoal, de orçamento, de execução financeira e de dados organizacionais iniciaram um processo de cruzamento de suas informações com o propósito de permitir a geração de relatórios gerenciais. Estes relatórios permitem a aferição dos custos totais em cada unidade administrativa da administração federal e tiveram a sua emissão iniciada em 1998.

Comunicação institucional

O MARE foi bem sucedido na disseminação de documentos e informações sobre a reforma e no provimento de canais de comunicação com os seus clientes, explorando recursos de comunicação inovadores. As novas mídias eletrônicas como a Internet foram intensamente utilizadas e ajudaram a contruir uma imagem positiva do ministério e de seus projetos. O site do MARE na Internet esteve continuamente na posição de segundo mais visitado no âmbito do governo federal e recebeu por intermédio do seu sistema de mail cerca de 30 mil correspondências ao longo dos 4 anos do primeiro governo do presidente Cardoso. O site e as publicações do MARE foram veículos entusiasticamente engajados na divulgação da reforma. O ministério deu início à publicação periódica de informações estatísticas de pessoal, extraídas dos seus bancos de dados e até então consideradas verdadeira caixa preta. A documentação dos principais projetos e vários estudos produzidos dentro do ministério para dar sustentação à reforma, foram divulgados por meio de uma linha de publicações produzida internamente. Estas publicações, no seu conjunto, alcançaram uma tiragem total de cerca de 40 mil exemplares,

ao longo de 3 anos. O ministério publicou ainda uma revista de divulgação (“Revista Reforma Gerencial”), distribuída para formadores de opinião e apoiadores da reforma em eventos públicos. O aspecto mais interessante foi a nova forma de atuação perseguida, bastante diversa daquela habitualmente prevalecente na administração pública brasileira, de uma maneira geral. Uma atuação voltada para a geração de informações e serviços para consumo externo. Este trabalho teve impacto bastante relevante na criação de uma rede de apoiadores da reforma, na medida em que a área de informações trabalhava em contato frequente como todos os setores do MARE.

4. A implementação da reforma: uma apreciação

Embora ainda seja muito cedo para uma avaliação conclusiva, um balanço dos avanços e limites da reforma administrativa brasileira até 1998 permite vislumbrar as perspectivas que se colocam nesse momento para a sua continuidade e consolidação. De uma maneira geral, a reforma delineada pelo Plano Diretor exigirá ainda um grande e prolongado esforço de implementação. Contudo, o avanço na implementação talvez só possa ocorrer se o governo reafirmar, de forma mais clara, o seu compromisso com as diretrizes da reforma. O novo desenho propugnado para o Estado Brasileiro, de características profundamente inovadoras, não avançou na sua realização além de algumas experiências piloto. Este desenho compreendia uma ousada e original agenda de transformações: a revisão do papel do Estado nas políticas sociais e científicas, a sua reestruturação administrativa e redução do seu tamanho, com a disseminação de novos modelos institucionais para a prestação de serviços, a introdução de novas ferramentas de gestão e de controle pós-burocráticas e a abertura de espaços de participação social por meio do setor público não-estatal.

Conforme discutido nos itens anteriores, a formulação da política de reforma administrativa no Brasil não estabeleceu um claro compromisso e um expresse mandato para a sua implementação pelo MARE, com as características que estavam explicitadas no Plano Diretor. Possivelmente, o ceticismo, o temor em relação aos riscos e incertezas da mudança propugnada e as próprias características institucionais do governo brasileiro dificultaram a tomada de decisões em direção a uma implementação mais mandatária. Da mesma forma, determinaram que persistisse sempre a ambiguidade em relação à implementação do Plano Diretor: frequentemente os projetos do MARE eram percebidos como projetos do ministro Bresser e não como projetos do governo. Nesse sentido, a implementação se pautou pela busca de apoios e de adesões

aos projetos, que eram implantados na forma de pilotos. Portanto, a opção adotada pelo governo foi de permitir a experimentação das inovações da reforma para sua posterior validação e, se for o caso, disseminação generalizada. É um caminho mais seguro, mas que exigiria continuidade e estabilidade das condições institucionais para a maturação dos projetos do MARE. Como é sabido, este não foi o caminho adotado. A extinção do MARE⁵² foi realizada no início do segundo mandato do presidente Cardoso e introduziu novas e importantes componentes ao que possivelmente será o novo desenho e a nova estratégia da reforma, como comentaremos adiante.

A avaliação dos resultados alcançados ao longo de quatro anos não é tarefa simples, porque os resultados devem ser confrontados com o contexto da implementação, que em diversos momentos definiu metas e ajustou estratégias aos espaços de oportunidade que surgiam e aos apoios que eram conquistados. Nesse sentido, a implementação da reforma era avaliada positivamente pela própria equipe do MARE, em seminários internos e em documentos produzidos para divulgação, que apresentam a lista das muitas realizações alcançadas⁵³. Dentre as realizações que eram destacadas pela sua complexidade técnica, pela criatividade, pelo pioneirismo e pela sua importância estratégica num processo mais amplo de transformação da administração pública brasileira estavam:

- A elaboração da legislação e da metodologia para a transição dos órgãos da administração federal em direção aos novos modelos institucionais de agência executiva e organização social e da metodologia de elaboração e acompanhamento dos contratos de gestão;
- A criação sistemas informatizados de controle sobre a folha e de apoio às compras governamentais;
- A divulgação intensiva da reforma para a sociedade utilizando-se de múltiplos veículos de comunicação, tais como publicações, eventos, “site” na Internet, e-mail e correspondência postal;
- A implantação de sistemas de premiação, com metodologias de avaliação de gestão elaboradas para atender às particularidades da administração pública.

⁵² O MARE foi extinto em 1º de janeiro de 1999 e teve suas atribuições absorvidas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, que passou a ser denominado Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁵³ Como exemplo de um balanço de realizações da reforma que refletia a visão de processo em curso da equipe responsável pela implementação, veja: MARE. Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998. Brasília: MARE, 1998.

Como o ponto de vista da equipe é influenciado pela visão de etapas, de objetivos e de metas que frequentemente só têm relevância como processo interno à burocracia, é bem possível que muitas destas realizações e a visão geral otimista não traduzissem necessariamente a percepção externa em relação à reforma, em especial, a percepção dos demais segmentos do governo e da Presidência da República. De fato, a pressão por resultados que tivessem relevância política como realização de governo existia e a equipe do MARE tinha estava consciente da necessidade de realizar metas que gerassem credibilidade para a reforma. Além disso, a assimilação da proposta dentro do governo encontrava nichos de resistência ou, pelo menos, de desconfiança em segmentos cuja adesão seria um importante apoio ao Plano Diretor. Estes nichos estavam situados nas áreas de orçamento e de finanças do governo federal (e também do Congresso, nas suas assessorias técnicas), que viam com temor a concessão de autonomias e a introdução de controles não-burocráticos sobre as agências executivas e as organizações sociais. Na área de educação, onde o modelo das organizações sociais não tinha encontrado aceitação, particularmente entre as universidades brasileiras.

Também não havia sido empreendido nenhum projeto que mobilizasse a maioria dos servidores, gerando impactos que fizessem o servidor comum perceber que havia uma reforma em curso. Assim, a imagem da reforma junto aos servidores de menor hierarquia ficava fortemente influenciada pelo impacto das medidas de revisão da estabilidade e pela política de contenção de gastos com a folha de pagamentos. Dessa forma, a reforma não tinha conseguido chegar ao cotidiano dos servidores e não tinha produzido mudanças no ambiente de trabalho ou nas rotinas e procedimentos, apesar os resultados bastante razoáveis alcançados na oferta de treinamento. As entidades sindicais dos servidores também sempre manifestaram agressiva oposição à política da reforma, mas não tinham representatividade ou capacidade de mobilização significativa. O mesmo não ocorria em relação às associações das carreiras da alta burocracia. Com estas entidades, sempre houve a preocupação mútua de manutenção de canais de diálogo, a posição das lideranças foi sempre de desconfiança e dúvida em relação aos propósitos perseguidos pelo governo, a despeito da política adotada na área de recursos humanos dar prioridade à melhoria de remuneração e recrutamento de quadros especificamente nestes segmentos.

Mas eram muitas as evidências de assimilação da reforma e de sua disseminação. As diretrizes e propostas da reforma eram apoiadas pela maioria dos servidores nos escalões de gerência, conforme verificado em

pelo menos duas pesquisas de opinião ⁵⁴. O programa de governo para o segundo mandato do presidente Cardoso incorporou na sua integralidade as diretrizes e estratégias do Plano Diretor ⁵⁵. Muitos governos estaduais e municipais adaptaram o modelo das organizações sociais, buscaram canais de cooperação técnica com o MARE para a implantação de controles sobre a folha de pagamentos e de programas de qualidade e produtividade. Os conceitos e o diagnóstico do Plano Diretor passou a ser objeto de estudo em muitos cursos de administração pública no Brasil e em seminários e eventos.

A extinção do ministério em parte parece ser decorrência da necessidade redefinir a estratégia para produzir resultados mais rapidamente e com maior amplitude nos seus impactos. Ou seja, o governo pretende uma implementação mais impositiva, ao invés dos caminhos que vinham sendo trilhados pelo MARE. Outra mudança importante é a convivência em um mesmo ministério das atribuições de reforma, planejamento e orçamento. Em tese, o planejamento poderia ser uma ferramenta poderosa para a melhoria do processo de gestão, por meio da fixação de objetivos, metas e indicadores de desempenho. Por outro lado, o vinculação do orçamento a controles gerenciais e ao cumprimento de metas também seria um caminho a ser percorrido no sentido de criar estímulos à melhoria do desempenho institucional. A implementação da reforma ganharia duas ferramentas de intervenção capazes de alcançar todos os órgãos da administração federal e de permitir a aplicação de estímulos e até mesmo de sanções que possam ser mesclados com habilidade à disseminação das diretrizes, dos modelos institucionais e das ferramentas inovadoras que foram desenvolvidos no MARE ⁵⁶. Por outro lado, o contexto de agravamento da crise externa a partir de janeiro de 1999, com a desvalorização da moeda, criou um senso de urgência em relação a medidas de redução de despesas que deverá afetar a reforma administrativa. As medidas que possam gerar economia de recursos imediata poderão encontrar apoio para uma implementação rápida e

⁵⁴ Instituto de Estudos Políticos. Os Formadores de Opinião no País e a Reforma do Estado. Brasília: IESP, 1997. ENAP. Conhecendo a Clientela da ENAP: O Perfil dos DAS 101.4. Relatório Síntese de Pesquisa. Brasília, ENAP, 1998.

⁵⁵ Comitê Fernando Henrique Cardoso. Programa de Governo: 1999-2002. Brasília, 1998.

⁵⁶ A extinção do MARE e a associação da reforma com as atividades de planejamento e de orçamento teve a aprovação do ministro Bresser Pereira:

“following a recommendation I supported, the Ministry of Federal Administration and Reforma of the State was merged with the Planning Ministry. In this way it will be possible to tie the budget to the managerial reform, making more expedite and effective. In the first four years of the Cardoso administration the implementation of the reform depended solely on persuasion: in the second four years persuasion will be coupled with executive authority,” pag. 18

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil, draft. To be published in: SCHNEIDER, Ben Ross and HEREDIA, Blanca (eds.).Op. Cit.

impositiva. Este é o caso, por exemplo, dos projetos de informatização e aplicação de controles gerenciais sobre as compras governamentais. A redução de pessoal, com dispensa de servidores também poderá vir a se tornar medida politicamente aceitável, mas a sua aplicação sem o risco de geração de danos ao desempenho da administração federal dependeria de que, anteriormente, tivessem tido implementação efetiva os projetos de reorganização estrutural que eram defendidos pelo MARE (como o projeto Reestruturação e Qualidade, descrito em item anterior).

A extinção do MARE atingiu uma organização em brilhante trajetória de construção institucional, com características comparativamente boas, considerando a administração federal como um todo. Assim, o MARE tinha formado equipes motivadas e com bom nível técnico, suas estruturas internas eram flexíveis e o processo decisório relativamente aberto e participativo. Não apresentava carências agudas de recursos orçamentários e o seu acervo de equipamentos de informática, considerando o número de servidores, era bastante satisfatório. O ministério tinha empenhado esforços no treinamento e motivação de seus servidores e apostava na construção de uma identidade institucional positiva, com programas internos de qualidade e de melhoria do atendimento aos seus clientes. A sua imagem era com certeza bastante favorável nos ambientes vinculados a assuntos de administração pública, apesar de algum desgaste junto aos servidores, devido à política de contenção de despesas com pessoal. Assim, existe um risco de deterioração dessas condições favoráveis considerando que a extinção e anexação da equipe e dos recursos do MARE por outro ministério gere conflitos e disputas.

Finalmente, a mesma interrogação se coloca em relação à continuidade do Plano Diretor como documento de referência da política de reforma administrativa brasileira. O Plano era uma concepção aberta, cuja implementação, mesmo sob condições plenamente favoráveis, não poderia se concluir no período de um mandato presidencial. Coloca-se portanto a necessidade de promover os necessários desdobramentos do plano e ajustamentos nas estratégias propostas. Mas o risco de abandono da concepção do Plano como inútil ou utópica em favor de medidas de impacto imediato é algo a ser considerado. Neste caso, teríamos um retorno ao passado, com a perda de identidade da reforma administrativa como “issue” específico da agenda do governo?