

Agências Executivas:
estratégias de reforma
administrativa

*Marcos Alonso Nunes**

18

Agências Executivas: estratégias
de reforma administrativa

Marcos Alonso Nunes

18

Texto para Discussão é uma publicação da
Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador Editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Danaé Carmen Saldanha de O. Alves

© ENAP, 1997

NUNES, Marcos Alonso.
N972a Agências executivas: estratégias de reforma
administrativa. Brasília: MARE/ENAP, 1997.
37p.(Texto para discussão, 18)
1. Reforma Administrativa 2. Agência
Executiva — Brasil 3. Estado I. Título II. Série

CDD 353.073

Brasília - DF

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Fax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa¹

Marcos Alonso Nunes*

I - Introdução

Este trabalho tem por objeto uma análise do projeto agências executivas,² que é um dos projetos integrantes do plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado (plano diretor). Trata-se, essencialmente, da implantação da reforma administrativa nas autarquias e fundações públicas federais, que operam no Setor de Atividades Exclusivas do Estado.

Tanto o plano diretor como o projeto agências executivas foram formulados, originalmente, pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), sendo posteriormente aperfeiçoados e aprovados pela Câmara da Reforma do Estado,³ no segundo semestre de 1995.

O projeto agências executivas, assim como os demais projetos do plano diretor, é uma solução que está sendo implementada para enfrentar o desafio da melhoria do desempenho da administração pública num contexto de crise fiscal e de globalização econômica. Na análise do projeto agências, procuraremos mostrar a articulação dos seus elementos constitutivos e avaliar como ele poderá ser uma resposta efetiva ao desafio acima referido.

No que diz respeito à reforma administrativa, é sempre instrutiva a perspectiva do estudo comparado. A experiência francesa, americana e, especialmente, a inglesa, ofereceram importantes subsídios para a reforma ora em andamento no Brasil. O programa das agências inglesas,⁴ em especial, tem sido muito útil para o *benchmarking* das futuras agências brasileiras.

Assim como a reforma administrativa implementada pelo decreto-lei nº 200/67, os conceitos-chave de descentralização administrativa e de flexibilidade de gestão também estão presentes nesta reforma. Mas o projeto agências assim como o plano diretor não se resumem a um *revival* da reforma de 1967. A reforma atual traz, em seu bojo, ingredientes novos, que deverão

* Especialista em políticas públicas e gestão governamental no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

implicar uma mudança de paradigma para a administração pública brasileira. E não poderia ser de outra forma. Num contexto de crescente integração dos mercados mundiais, de vertiginosa financeirização, de competição em escala global, de acentuado progresso tecnológico, de desestruturação dos mercados de trabalho tradicionais, de crescentes déficits nas demandas sociais, de crise fiscal, de colapso da maioria das administrações estaduais e municipais, enfim, de um permanente processo de mudança econômica e social, a reforma administrativa tornou-se prioridade na agenda governamental e vem requerendo um alcance bem mais amplo do que as reformas anteriores. Prestar mais e melhores serviços públicos, com utilização mais racional dos recursos públicos e privados, é o objetivo central do projeto agências. E este objetivo implicará uma reestruturação radical do que conhecemos hoje como administração pública direta e indireta. A estratégia de implementação da reforma será analisada no final deste trabalho.

Ao contrário do que se poderia inferir das matérias jornalísticas, boa parte dos projetos da reforma administrativa não dependem da Emenda Constitucional (PEC) sobre o capítulo da administração pública.⁵ É certo, entretanto, que os dispositivos contidos na PEC, se aprovados, ampliarão substancialmente o alcance do projeto agências.

II - O conceito de agência executiva

O plano diretor classifica as atividades governamentais em quatro segmentos:

- 1) Núcleo Estratégico do Estado;
- 2) Setor de Atividades Exclusivas do Estado;
- 3) Setor de Serviços não-Exclusivos do Estado e
- 4) Setor de Produção para o Mercado.

O núcleo estratégico do Estado é o *locus* da formulação e definição das políticas públicas. É o *locus* privilegiado do exercício do poder de Estado. É composto pela Presidência da República, pela cúpula dos ministérios, no Poder Executivo, pelos colegiados (cúpula dos tribunais) do Poder Judiciário e pela cúpula do Poder Legislativo.

O Setor de Atividades Exclusivas do Estado é o segmento do setor público onde predomina a implementação das políticas públicas formuladas e definidas pelo núcleo estratégico. É o setor onde predominam atividades que, pela sua natureza, não podem ser delegadas a instituições não-estatais em decorrência do exercício do poder de Estado. As atribuições típicas deste setor são: fiscalização (ou exercício do poder de polícia), regulação e fomento,

segurança interna, tributação, entre outras. Nelas verifica-se o exercício do poder de Estado, não sendo possível (ou conveniente) a delegação destas atividades a instituições não-estatais (privadas ou públicas não-estatais).

O Setor de Serviços não-Exclusivos do Estado é o segmento do setor público em que predomina a prestação de serviços públicos cuja natureza torna possível a sua prestação por instituições não-estatais, tendo em vista que tais serviços não dependem diretamente do exercício do poder de Estado. É o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e dos serviços de utilidade pública em geral (transportes públicos, comunicações, energia, limpeza urbana, etc.). Neste setor, o Estado deve garantir o provimento, mas não necessariamente a produção ou a execução direta. Esta pode ficar sob a responsabilidade de instituições privadas ou públicas não-estatais.

O Setor de Produção para o Mercado é o setor responsável pela produção de bens e serviços privados que hoje são produzidos por empresas públicas ou por sociedades de economia mista (as chamadas empresas estatais). A ação do Estado neste segmento deveu-se, historicamente, a vários fatores:

- a) estratégias de desenvolvimento econômico autárquico (processo de substituição de importações);
- b) existência de monopólios naturais (tecnologia de produção que apresenta custos marginais decrescentes);
- c) atividade com forte presença de externalidades (positivas ou negativas);
- d) tamanho relativo do mercado interno;
- e) restrições no comércio internacional ou no balanço de pagamentos;
- f) estratégia de segurança nacional.

O plano diretor denomina de:

— Agências executivas, as instituições de direito público que operam no Setor de Atividades Exclusivas do Estado, e

— Organizações Sociais, as instituições públicas não-estatais de direito privado que operam no Setor de Serviços não-Exclusivos do Estado.

A tendência projetada para o futuro pelo plano diretor é, portanto, que o aparelho do Estado seria composto pelo núcleo estratégico do Estado e pelas agências executivas, uma vez que as organizações sociais seriam instituições públicas não-estatais com personalidade jurídica de direito privado (portanto, fora do aparelho estatal) e que as empresas estatais tenderiam a ser privatizadas.

O conceito de agência executiva não se restringe, entretanto, à simples designação das instituições de direito público, que operam no Setor de Atividades

Exclusivas do Estado. Se assim fosse, tal conceito se aproximaria do conceito de autarquia, na acepção do decreto-lei nº 200/67. Na reforma administrativa de 1967, as idéias-força de descentralização e de auto-nomia administrativa já se faziam presentes. De fato, para o plano diretor, o conceito de agência executiva vai mais além das características da autarquia do DL nº 200/67, pois o conceito de agência introduz um novo modelo de gestão.

1. Modelo gerencial de administração pública

O plano diretor apresenta a evolução histórica da administração pública a partir de três modelos conceituais (representações estilizadas da administração pública em momentos históricos distintos):

- a) Modelo patrimonialista;
- b) Modelo burocrático, e
- c) Modelo gerencial.

O diagnóstico do plano diretor é que os dois primeiros modelos já teriam sido superados no contexto contemporâneo, e a adoção do modelo gerencial seria a estratégia mais adequada para a modernização do setor público brasileiro.

O modelo gerencial caracteriza-se pela:⁶

- a) gestão voltada para resultados;
- b) gestão com foco no cidadão-usuário;
- c) flexibilidade de gestão;
- d) administração descentralizada;
- e) competição administrada;
- f) gestão com base nos princípios da qualidade, e
- g) adoção de mecanismos de controle social.

1.1. Gestão voltada para resultados

A gestão, com ênfase nos resultados e não nos meios, é uma característica particularmente importante do modelo gerencial, pois, o modelo burocrático, implantado a partir da criação do Dasp,⁷ privilegia os controles formais e legais. O modelo burocrático pressupõe (implicitamente) que o controle sobre os procedimentos (meios) é suficiente para assegurar resultados, o que a experiência histórica tem demonstrado ser falso.

A inadequação dos sistemas de orçamento, de controle interno e de controle externo tornou-se mais aguda pelo fato de o sistema de planejamento ter-se deteriorado ao longo das duas últimas décadas.

Poucas são as autarquias ou fundações federais que têm sua missão bem definida, com planejamento estratégico minimamente desenvolvido, com clareza de prioridades, com objetivos e metas claramente definidos, etc. Conseqüentemente, tais instituições não possuem sistemas de indicadores de desempenho para o acompanhamento de suas ações ou para um processo de avaliação de desempenho de sua gestão. Tal quadro reflete o baixo desempenho do serviço público. Há casos mesmo de instituições públicas com boa estrutura e razoável desempenho aparente, mas que não estão sujeitas a qualquer processo mais efetivo de avaliação de desempenho em função do despreparo/desinteresse da administração direta e da falta de pressão organizada dos usuários.

1.2. Foco no cidadão-usuário

Como ressalta o plano diretor, os sistemas administrativos têm o foco na própria administração pública, sendo pouco permeáveis à opinião ou satisfação do cidadão-usuário.

O sistema de recursos humanos, por exemplo, não leva em conta a qualidade do atendimento aos usuários. Ou, se o faz, assume caráter meramente formal, sem qualquer conseqüência para o servidor ou para a reparação pública. Prevalecem apenas critérios como: assiduidade, disciplina e tempo de serviço, importantes para a própria administração, mas que não refletem a satisfação dos usuários.

Outro exemplo ilustrativo é dado pelo sistema de controle interno, que privilegia os controles formais e legais, desconsiderando a relevância e a qualidade do serviço prestado. Ao contrário, a avaliação do desempenho deveria levar em conta indicadores de qualidade, que serviriam de estimativa do nível de satisfação dos usuários.

O foco no cidadão-usuário é importante tanto na prestação direta dos serviços pelo Estado quanto na concessão de serviços de utilidade pública. Neste último caso, caberá ao Estado assegurar a qualidade dos serviços prestados, no interesse do cidadão-usuário, e não apenas verificar o cumprimento formal da legislação em vigor.

1.3. Administração descentralizada

Nossa leitura do plano diretor identifica a descentralização administrativa como uma importante diretriz da reforma. Tal diretriz se materializa, inclusive, no próprio modelo de administração proposto pelo plano diretor, em que a definição sobre as políticas públicas dar-se-ia no núcleo estratégico e a implementação das políticas dar-se-ia no Setor de Atividades Exclusivas do Estado e no Setor de Serviços não-Exclusivos do

Estado. Ou seja, teríamos um núcleo estratégico relativamente leve e concentrado no processo decisório, ao passo que a execução das políticas seria descentralizada para as agências executivas, para as organizações sociais e para as concessionárias ou permissionárias. Neste aspecto, o plano diretor segue a tendência descentralizante do decreto-lei nº 200/67.

1.4. Competição administrada

O princípio da competição administrada é outra importante inovação conceitual do modelo de administração pública gerencial introduzida pelo *plano diretor*. Este princípio, na formulação de Osborne & Gaebler,⁸ estabelece que a forma mais duradoura de buscar a eficiência no serviço público é a instituição de mecanismos que estimulem a competição na prestação dos serviços públicos. A competição envolveria instituições estatais, privadas e públicas não-estatais (o chamado terceiro setor). Não envolveria necessariamente o conceito de “competição via preços”, como ocorre com os bens e serviços privados. Levaria em conta *sim* a redução de custos operacionais, o aumento na qualidade dos serviços prestados, o atingimento de metas, de padrões de desempenho, etc. Ou seja, na competição administrada, os indicadores de desempenho institucional fariam o papel de “substituto dos preços” no “mercado do setor público”. Esta competição administrada estaria sujeita a regulamentações estabelecidas pelo núcleo estratégico do Estado ou pelas agências executivas, conforme o caso (daí a qualificação de competição administrada).

O princípio da competição administrada é uma inovação em relação ao modelo burocrático, tendo em vista que, neste último, existe o pressuposto de que as atividades exercidas pelo Estado têm, regra geral, natureza monopolista. Evidentemente, não negamos que certos serviços prestados pelo Estado têm, de fato, natureza monopolista, como é o caso da defesa nacional, da segurança pública e da justiça. Porém, o Setor de Serviços não-Exclusivos do Estado apresenta uma longa lista de serviços de natureza competitiva, como é o caso dos serviços de saúde, de educação, de pesquisa, de limpeza urbana, de transportes públicos, de energia elétrica, de telefonia, de construção e manutenção de estradas, logradouros públicos, etc. No caso das unidades administrativas da administração direta, autárquica e fundacional, poder-se-ia avaliar seu desempenho institucional a partir de indicadores e, a partir daí, estabelecer-se comparações (eventualmente *rankings*) que poderiam balizar a distribuição de recursos orçamentários, por exemplo.

O fato de haver competição administrada na execução das atividades acima exemplificadas não implica o Estado deixar de exercer o monopólio da regulamentação.

A competição administrada dar-se-á entre as unidades administrativas da administração direta, autárquica e fundacional, nos serviços de apoio terceirizados, entre as organizações sociais e entre as concessionárias e permissionárias de serviços de utilidade pública.

1.5. Flexibilidade de gestão

A flexibilidade de gestão é uma característica do modelo gerencial de administração pública, que contrasta com a rigidez dos controles no modelo burocrático, que se exemplifica na rigidez de contratação via concursos públicos, no estatuto generalizado da estabilidade dos servidores públicos, no formalismo do processo licitatório e no detalhismo do processo orçamentário. Tal rigidez cederia lugar, no modelo gerencial, a novos controles voltados para resultados. Ou seja, as instituições governamentais, especialmente da administração indireta, teriam maior autonomia na gestão dos recursos humanos, na gestão de compras e de contratação de serviços, assim como na gestão orçamentário-financeira, desde que fossem avaliadas com base em resultados (através de contratos de gestão). Desta forma, a gestão pública se aproximaria da gestão privada.

1.6. Gestão com base nos princípios da qualidade

As características do modelo gerencial acima relacionadas estão também presentes na gestão com base nos princípios da qualidade. Além da gestão voltada para resultados, com foco no cidadão-usuário, da flexibilidade de gestão, da descentralização administrativa, o modelo gerencial adota, como veremos a seguir, o contrato de gestão como instrumento essencial para a implantação das agências. No contrato de gestão, serão explicitados os objetivos da agência, seu detalhamento em metas quantificadas e os correspondentes indicadores de desempenho.

A participação ativa dos servidores é outra característica importante dos programas de qualidade. Esta participação deverá ocorrer no processo de planejamento estratégico, na negociação das metas do contrato de gestão, na fase de execução e quando forem feitas avaliações dos resultados.

De uma forma geral, podemos dizer que a implantação do modelo gerencial corresponde exatamente à implantação da gestão com base nos princípios da qualidade no setor público.

2. Conceito de agência executiva

As agências serão constituídas a partir da qualificação, por decreto, de autarquias ou fundações públicas federais que exercerem atividades exclusivas

do Estado tais como: fiscalização, fomento, regulamentação, seguridade social básica, segurança interna, arrecadação tributária, entre outras.

As agências executivas permanecerão sendo instituições com personalidade jurídica de direito público e, adicionalmente, apresentarão as características do modelo gerencial de administração pública.

A supervisão ministerial das agências dar-se-á por meio de contratos de gestão.

A implantação do modelo gerencial na administração pública implica, segundo o plano diretor, transformações que abrangem duas dimensões: a institucional-legal e a cultural e de gestão.

III - A dimensão institucional-legal

Pelo princípio da legalidade, que é um princípio fundamental da doutrina do direito administrativo, consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição federal, temos que a ação da administração pública está totalmente condicionada pela lei, sendo que as ações de caráter discricionário só podem ter eficácia jurídica se a margem de discricionariedade for autorizada por lei. No setor privado, ao contrário, as empresas têm total liberdade de agir desde que suas ações não sejam proibidas por lei. Conseqüentemente, se a legislação for muito detalhista e restritiva, teremos muita rigidez na gestão pública. Assim sendo, a reforma do aparelho do Estado passa, necessariamente, por uma reforma na legislação, com destaque para a legislação de:⁹

- a) recursos humanos
- b) licitações e contratos
- c) orçamento e finanças públicas

A implantação do modelo gerencial na administração pública demandará não somente uma revisão na legislação como também uma reorientação nos principais sistemas administrativos do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

A transição do modelo burocrático para o modelo gerencial implica, portanto, flexibilizar a legislação em vigor, seja no âmbito constitucional, seja no âmbito da legislação ordinária ou infralegal (decretos, portarias, instruções normativas, etc.). Com isso, espera-se aproximar as condições de gestão no setor público e no setor privado.

É certo que, como veremos ao longo deste trabalho, nem toda rigidez da administração pública decorre da legislação. Ou seja, a flexibilização

da legislação é condição necessária, mas não suficiente, para a melhoria significativa do desempenho das organizações governamentais. As dimensões cultural e de gestão também condicionam significativamente o desempenho da administração pública.

A flexibilização da legislação é particularmente relevante para as agências executivas, uma vez que estas continuarão sendo instituições de direito público. O mesmo não se dá, em tese, com as organizações sociais, já que serão instituições de direito privado. As organizações sociais terão maior flexibilidade de gestão, pois não estarão sujeitas à legislação das organizações governamentais. Não obstante isso, estarão sempre sujeitas à avaliação e à eventual penalização pela administração pública, uma vez que serão financiadas por recursos públicos. Ressalte-se, entretanto, que a instituição das organizações sociais implicará a mudança de vários dispositivos legais (infraconstitucionais). Este ponto, entretanto, não será objeto de análise neste trabalho.

1. Mudanças propostas na legislação

A figura da agência executiva poderia, em tese, ser considerada uma nova pessoa jurídica de direito público, uma vez que as agências executivas poderão apresentar características significativamente distintas das atuais autarquias e fundações públicas. Isto implicaria, entretanto, a inserção de uma nova figura jurídica na Constituição federal (através de uma emenda constitucional), porque as pessoas jurídicas de direito público listadas no decreto-lei nº 200/67 adquiriram status constitucional ao serem inseridas na Constituição de 1988. Esta não foi, entretanto, a estratégia adotada pela Câmara da Reforma do Estado (possivelmente, por razões de ordem política). A Câmara da Reforma optou por instituir o conceito de agência executiva por medida provisória e qualificar cada agência específica por decreto. Além disso, as agências deverão, oportunamente, gozar de excepcionais em relação à legislação pertinente às demais autarquias e fundações públicas federais. Para tanto, será necessário, como veremos a seguir, alterar a legislação em vigor.

As situações destacadas no quadro abaixo estão longe de esgotar o universo das restrições de ordem legal que dificultam o melhor desempenho das autarquias e das fundações públicas (futuras agências executivas). As situações-problema e as soluções propostas foram listadas com o intuito de exemplificar a complexidade do tema e a riqueza de possibilidades que um processo de reforma administrativa abrangente pode apresentar.

SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO PROPOSTA
Concurso público como regra generalizada de ingresso no serviço público	As agências executivas poderão fazer contratações temporárias sem concurso público de acordo com as necessidades previstas no contrato de gestão
Estabilidade após dois anos de efetivo exercício em estágio probatório	1 – Estágio probatório de cinco anos 2 – Demissão por insuficiência de desempenho ou excesso de quadros
Regras idênticas para licitações e contratos em toda a administração pública, independente da natureza das organizações	Instituições de regulamentos próprios (no âmbito do Poder Executivo) para as agências, conforme contrato de gestão, respeitando princípios gerais sobre licitações e contratos
Imprevisibilidade na execução orçamentária pela sujeição a decretos de contingenciamentos	Garantia legal e política de que as agências não estarão sujeitas a contingenciamentos
Rigidez na execução orçamentária, com várias limitações para a transposição de recursos entre rubricas orçamentárias	1 – Aumento do limite de remanejamento entre rubricas orçamentárias 2 – Redução dos orçamentos atuais das agências a dois programas de trabalho (uma subatividade e um sub-projeto), com total mobilidade de recursos entre grupos de despesa que não pessoal
Demora na autorização de reprogramação orçamentária quando da comprovação de excesso de arrecadação de receita própria	Delegação da reprogramação da SOF para a própria agência (ou para o Ministério Setorial)
Impossibilidade de utilizar economias orçamentárias no exercício seguinte e corte do orçamento pela ocorrência das mesmas	Incorporação automática das economias orçamentárias no orçamento do exercício seguinte
Execução por duodécimos no início do exercício até a aprovação da lei de orçamento anual	Inclusão das agências entre as exceções à regra dos duodécimos previstas na lei de diretrizes orçamentárias
Imprevisibilidade com relação às liberações e contingenciamentos financeiros pelo Tesouro Nacional	Compromisso do Tesouro Nacional com fluxo de liberações financeiras previsto no contrato de gestão. Prioridade para as agências executivas
Ações dos sistemas de controle interno e externo restritas a aspectos formais e legais	Redesenho do sistema de controle interno e externo, de modo a direcionar a ação das CISETs e do TCU para avaliação com base em resultados e no contrato de gestão
Excesso de burocracia na execução e na renovação de convênios	Simplificação dos procedimentos administrativos

1.1. Comentários sobre as mudanças na legislação

Bônus de resultados – Seria desejável, em nosso entendimento, que fosse instituído, por lei, um bônus de resultados, pois ele possibilitaria:

— mobilizar os servidores da agência na direção do cumprimento das metas do contrato de gestão e da satisfação do cidadão-usuário dos serviços públicos, uma vez que terá um retorno concreto com a melhoria da qualidade dos serviços prestados. É o equivalente da participação nos lucros na iniciativa privada;

— facilitar a disseminação da filosofia da qualidade no serviço público;

— quebrar a lógica perversa hoje existente, segundo a qual o comportamento ótimo do servidor é o desempenho mínimo, uma vez que a remuneração independe do desempenho;

— reduzir significativamente os custos operacionais das agências, uma vez que o conjunto dos servidores estará mobilizado para a racionalização dos processos de trabalho e eliminação dos desperdícios.

É importante ressaltar que o bônus de resultados não se confunde com a quase totalidade das gratificações hoje existentes no serviço público, pois o pagamento do bônus estará vinculado às metas do contrato de gestão. Mais precisamente, o pagamento do bônus estará condicionado aos indicadores de desempenho.

O bônus seria financiado, em princípio, a partir de recursos do Tesouro nacional (fonte 100). As agências poderiam, em alguns casos, financiar o bônus com excesso de arrecadação de receita própria. O financiamento do bônus não implicaria, necessariamente, aumento da despesa global,¹⁰ pois a execução dos contratos de gestão deverá produzir um significativo aumento de eficiência, com a consequente economia de recursos.

Contratação temporária – Dado que o inciso IX do artigo 37 da Constituição federal estabelece que a contratação temporária só será admitida em caráter emergencial de excepcional interesse público,¹¹ sugerimos que se avalie a possibilidade de alteração da legislação em vigor de modo que as autarquias e fundações públicas, que forem qualificadas como agências executivas, possam efetivar contratações temporárias através de um processo seletivo mais simples (sem concurso público). Esta é uma solução provisória para a flexibilidade na gestão de pessoal, pois a adoção de regimes jurídicos de pessoal diferenciados depende de mudança na Constituição (flexibilização do Regime Jurídico Único).¹²

Flexibilidade na execução orçamentária e orçamento global – O que se pretende aqui é uma maior flexibilidade na execução orçamentária. Portanto, não se trata de instituir uma dotação orçamentária global (ou única). Até porque a lei federal nº 4.320/64, em seu artigo 5º, estabelece que não haverá dotação global. E esta lei tem status de lei complementar, uma vez que a Constituição federal faz reserva, em lei complementar, para matérias legislativas referentes às regras fundamentais sobre orçamento público e contabilidade pública, conforme dispõe o art. 165, parágrafo 9º.

Não seria defensável, mesmo que fosse possível, instituir a dotação global em lei complementar. Somos contra esta tese. Dado que a agência vai ter um padrão de planejamento (supostamente) superior ao das autarquias e fundações públicas que a antecederam, então sua proposta orçamentária deverá refletir a qualidade do seu padrão de planejamento, ainda mais num período de baixas taxas de inflação. De fato, a dotação global é frequentemente defendida por dirigentes e/ou instituições que têm baixa qualificação para planejar, sob o pretexto de buscar maior eficiência. Em tais casos, o que se pretende é um orçamento fechado (ou um cheque em branco emitido pelo Congresso Nacional a favor da instituição). Ao contrário, o orçamento das agências deve ser transparente, consistente e flexível. Flexível no que diz respeito à execução orçamentária.

Para começar, é conveniente que o orçamento das agências seja reformulado, de modo que apresente apenas um ou dois programas de trabalho e, assim, possibilite o remanejamento de recursos orçamentários entre grupos de despesa que não o de pessoal. Isto já é possível na legislação em vigor. O que é preciso é uma negociação, envolvendo a agência, a SPO do ministério supervisor, a SOF¹³ e a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

É importante também que as agências possam fazer remanejamento de recursos entre suas dotações orçamentárias em níveis superiores aos atuais 20% fixados na lei de orçamento anual. Também nos parece razoável que as agências possam suplementar automaticamente suas dotações orçamentárias, no caso de excesso de arrecadação de receitas próprias,¹⁴ desde que devidamente contabilizadas no Siafi.¹⁵

A flexibilidade, na execução orçamentária, é defensável, inclusive, pela possibilidade de monitoramento da execução do contrato de gestão, através de um sistema de indicadores de desempenho e pelo próprio resgate do planejamento estratégico, intrínseco ao contrato de gestão. A flexibilização da execução orçamentária representa, por outro lado, uma superação das vicissitudes do processo orçamentário atual, onde predomina o detalhismo orçamentário, com a conseqüente rigidez, o contingenciamento orçamentário generalizado, o descumprimento dos cronogramas de desembolso financeiro e, principalmente, a elaboração da proposta orçamentária em bases históricas, sem um planejamento estratégico consistente como suporte para o processo orçamentário. A prática orçamentária vigente é, em síntese, uma distorção da doutrina do orçamento-programa. Ao contrário, tudo o que foi dito sobre o processo de planejamento e de gestão das agências converge para a doutrina do orçamento-programa.¹⁶

Estabilidade no cronograma de desembolso – Entre as propostas listadas no quadro supracitado, merece maior atenção a garantia de execução orçamentária e financeira, livre de contingenciamentos orçamentários e financeiros. É absolutamente crucial, para o cumprimento das metas do contrato

de gestão, que a agência não tenha suas ações arbitrariamente limitadas pela regra dos duodécimos, pelos decretos de contingenciamento orçamentário ou por atrasos/contingenciamentos no cronograma de desembolso financeiro.¹⁷

Economias orçamentárias – A proposta de adicionar, em sua totalidade ou parte, as economias orçamentárias,¹⁸ na dotação orçamentária do exercício seguinte, visa quebrar a lógica perversa prevalecente no processo orçamentário. Hoje, as organizações governamentais que geram economias orçamentárias, a partir de um aumento de eficiência na execução de seus programas de trabalho, serão, possivelmente, penalizadas com a redução da dotação orçamentária para o exercício seguinte (porque demonstraram que precisam de menos recursos orçamentários). Estarão demonstrando apenas que não foram capazes de utilizar os recursos orçamentários disponíveis. Ao contrário, as organizações com bom desempenho são as que empenham a totalidade da dotação e ainda pedem suplementação. Nestes casos, é maior a chance destas instituições terem sua dotação orçamentária preservada ou ampliada no exercício seguinte. Com a adoção da proposta acima, inverte-se a lógica, pois o aproveitamento das economias orçamentárias passa a ser um estímulo à busca da eficiência.

2. Nova gestão de compras: redução de gastos e melhoria na qualidade dos bens e serviços adquiridos

A legislação referente a licitações e contratos na administração pública estabelece uma lógica perversa: o governo compra com preços acima do preço de mercado, e adquire bens e serviços por vezes de qualidade inferior.

O sobrepreço decorre de vários fatores, entre os quais destacamos:

a) o governo paga suas compras e contratos, freqüentemente, com atraso ou com prazos maiores que os de mercado;

b) o processo inflacionário introduzia incertezas, estimulando o superfaturamento na aquisição de bens e a indexação com superfaturamento na execução dos contratos de prestação de serviços; a inflação baixou, mas a “cultura do superfaturamento” ainda não;

c) a lei de licitações não impede de forma eficaz a ação de cartéis até mesmo em serviços de natureza competitiva, como ocorre, freqüentemente, com os serviços de limpeza e vigilância;

d) os prazos e procedimentos burocráticos dificultam o aproveitamento de situações de mercado em que a administração poderia comprar muito barato.

A proposta de flexibilizar a gestão de compras,¹⁹ uma vez implementada, trará uma grande contribuição à redução do déficit público e à melhoria da eficiência da administração pública. A instituição de regulamentos próprios para o processo licitatório deverá calibrar a gestão de compras das

agências à sua realidade específica, o que não é possível pela legislação atual. A lei nº 8.666/93 é uma lei de caráter geral e, ao mesmo tempo, muito detalhista e restritiva. Não se ajusta adequadamente às diferentes situações presentes no serviço público.

3. Flexibilidades e reforma constitucional

Do elenco parcial das propostas listadas podemos inferir que o projeto de agências não está totalmente condicionado à aprovação da emenda constitucional sobre a administração pública (PEC-173-95). Importantes avanços em termos de flexibilidades podem ser conquistados, mesmo num cenário de total rejeição da PEC ou de adiamento da votação para o futuro. Por outro lado, como já ressaltamos anteriormente, as dimensões cultural e de gestão também desempenham papel importante na implantação das agências.

O último aspecto que devemos ressaltar é que as flexibilidades não devem ser demandadas/concedidas de forma desconexa do conjunto de objetivos/metodologias do contrato de gestão. São exatamente a natureza da atividade e as prioridades estabelecidas no contrato de gestão que determinam as flexibilidades requeridas para a execução do contrato de gestão a contento. Não se trata de flexibilidades pela flexibilidades, mas sim da flexibilidades necessária para o cumprimento dos objetivos e metas do contrato de gestão.

IV - As dimensões cultural e de gestão

Um importante aspecto da crise do Estado, nas duas últimas décadas, é a deterioração do sistema de planejamento governamental. É exatamente neste período que surge e se desenvolve o planejamento estratégico nas empresas privadas. Recentemente, o planejamento estratégico teve um desenvolvimento teórico mais consistente. Ao mesmo tempo, algumas experiências de reforma do Estado frutificaram.

Os sistemas de planejamento e de gestão não estavam adequados a processos econômicos e sociais caracterizados pela mudança permanente. Especialmente após o primeiro choque do petróleo, a economia mundial passou a conviver com um processo de mudanças estruturais cada vez mais intensas. As taxas de câmbio entre as principais moedas (dólar, iene, marco e libra) passaram a flutuar, destruindo o padrão de paridades fixas (sistema de *Bretton Woods*). A inflação foi significativa nas principais economias, ao longo dos anos 70 e início dos 80. O progresso tecnológico, com destaque para a informática e para as telecomunicações, reestruturou segmentos inteiros da indústria e do setor de serviços. A mobilidade do capital financeiro em

escala global estabeleceu novos padrões para os mercados (inovações financeiras como derivativos), fazendo com que as economias nacionais perdessem o controle sobre as taxas de juros. Enfim, a falta de estabilidade no câmbio, na taxa de juros internacional, a inflação das principais *commodities* e o intenso progresso tecnológico introduziram um nível de incerteza nos processos decisórios, desconhecido até os anos 70. Neste contexto, o planejamento governamental tradicional sucumbiu. O II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND), lançado e implementado no governo Geisel (1974-78), foi o auge do planejamento tradicional. A partir de então, os processos inflacionários descaracterizaram o orçamento público. O orçamento programado e o executado ficaram desconexos. A crise fiscal do Estado, por sua vez, impôs restrições pesadíssimas à execução orçamentária ao longo dos anos 80 e 90. A crise da dívida externa, a partir de 1982, com o conseqüente aumento das despesas financeiras do setor público, levou ao crescimento da dívida interna. A crise fiscal impôs pesadas restrições às despesas com pessoal, restringindo a gestão de recursos humanos. A partir do final dos anos 80 até o presente, foi significativa a redução do número total de servidores federais. Não obstante, o valor real das despesas com pessoal continuou crescendo nos últimos anos.

A crise fiscal do Estado e os macroprocessos de globalização tornaram a reforma administrativa prioritária na agenda governamental. Mas a reforma administrativa não poderia se restringir ao resgate do sistema tradicional de planejamento, até porque o mesmo está completamente desacreditado, técnica e politicamente. Daí, o desenvolvimento, no âmbito internacional, de novas metodologias como o planejamento estratégico situacional (PES),²⁰ os programas de qualidade,²¹ a reengenharia²² e o contrato de gestão.²³

1. Contratos de gestão: conceito e implementação

O projeto agências executivas, assim como os demais projetos prioritários do plano diretor, procurou incorporar várias dessas novas metodologias. A idéia básica da agência executiva é que a autarquia ou a fundação pública passaria a ter maior flexibilidade na gestão dos seus recursos, tendo, como contrapartida, sua gestão avaliada com base em resultados. As condições institucionais e operacionais, assim como as metas a serem alcançadas, serão parte integrante do contrato de gestão, previamente negociado com o ministério supervisor.

O modelo conceitual proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado²⁴ estabelece que os contratos de gestão deverão conter:

- 1) a missão da autarquia (ou fundação pública);
- 2) os objetivos a serem alcançados no curto e médio prazos;

3) o detalhamento dos objetivos em metas quantificadas;
4) os indicadores de desempenho necessários para a avaliação/monitoramento da execução das metas;
5) as condições operacionais para o cumprimento do contrato de gestão, tais como:

- a) orçamento aprovado;
- b) recursos humanos disponíveis;
- c) patrimônio disponível;
- d) programas de treinamento de pessoal, autorização de concursos, e
- e) flexibilidades em relação à legislação em vigor.

O contrato de gestão deverá ser complementado por um plano operacional, contendo: cronograma de ações relacionadas a cada meta; gestor responsável por cada meta e indicadores de desempenho respectivos.

É importante ressaltar que o contrato de gestão, em si, não assegurará o bom desempenho das agências executivas. Para isso, será necessária uma mudança nas organizações governamentais que vai além da mudança jurídico-institucional. De pouco adianta assinar o contrato de gestão, se não houver um efetivo compromisso com resultados por parte da direção e do conjunto do corpo funcional da agência. Para obter este compromisso com resultados, é necessário um processo de preparação, com destaque para:

- 1) atividades de sensibilização da direção e dos servidores para a mudança proposta;
- 2) programas de treinamento e de capacitação dos recursos humanos;
- 3) revisão de processos de trabalho (análise de processos);
- 4) revisão da estrutura organizacional (adequação da estrutura às novas necessidades da agência).

2. O papel do ministério supervisor

A melhoria do desempenho das instituições, no conceito de agência executiva, dependerá também da capacidade do ministério supervisor de negociar um contrato de gestão adequado ao interesse público no contexto atual, e de exercer sua função de avaliação de modo a apoiar ações bem-sucedidas e a corrigir estratégias e processos inadequados.

No limite, no caso de desempenho injustificadamente insatisfatório, ao final do contrato de gestão, o ministério supervisor poderá determinar mudanças na direção da agência, retirar flexibilidades, alterar condições operacionais e, mesmo, propor a desqualificação da instituição como agência executiva. Entretanto, mais do que punir, o objetivo do contrato de gestão é o de servir de instrumento para o fortalecimento do processo de planejamento estratégico.

Fortalecer o planejamento estratégico é hoje particularmente importante devido à deterioração verificada no sistema de planejamento governamental a partir dos anos 80, que gerou, como conseqüência, uma estrutura de supervisão ministerial inadequada na maioria dos ministérios. Daí a necessidade de capacitar os ministérios supervisores para o gerenciamento dos contratos de gestão com as respectivas agências.

O plano diretor conceitua o núcleo estratégico, como o segmento da administração pública onde se dá a definição das políticas públicas. Assim, o núcleo estratégico teria o papel de definir as políticas públicas e de fazer a avaliação da execução destas políticas pelas agências executivas. Em muitos casos, entretanto, não existe tradição e/ou interesse do ministério supervisor em exercer adequadamente o papel da avaliação. Eis aí uma séria dificuldade para a implementação dos contratos de gestão. Em alguns casos, não existe nem mesmo formulação/definição das políticas setoriais pelo ministério supervisor. Nestes casos, as próprias autarquias ou fundações operam a formulação e a execução das referidas políticas setoriais. A implantação da reforma, em tais situações, deve incluir um conjunto de ações que visem fortalecer o papel do ministério supervisor, sob pena do contrato de gestão perder sua finalidade.

V. Estratégia de implementação

1. Reforma por adesão *versus* reforma compulsória

A transformação de autarquias e de fundações públicas em agências executivas poderia, em tese, ser feita compulsoriamente por decisão do Presidente da República. Esta não foi, entretanto, a estratégia adotada pela Câmara da Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Já dissemos que a adoção de contratos de gestão pressupõe todo um processo de preparação da instituição para sua transformação em agência, de modo que a missão, os objetivos e as metas sejam bem definidos e compartilhados pelos membros da organização. Ora, isso só é possível se o planejamento estratégico da autarquia tiver um mínimo de consistência e se as ações dele decorrentes tiverem sido ao menos discutidas com os servidores da instituição. Da mesma forma, os indicadores de desempenho adquirirão maior relevância se estiverem vinculados às metas do contrato de gestão. O mesmo ocorre com as flexibilidades e as condições operacionais estabelecidas no contrato de gestão. As flexibilidades devem ser concedidas

à medida da necessidade. Ou seja, não se trata de flexibilidade pela flexibilidade, mas sim da flexibilidade necessária para o cumprimento das metas fixadas no contrato de gestão. Em síntese, a implementação de uma agência pressupõe um processo de transformação da instituição que a precedeu. Este processo não pode se resumir à mera qualificação da instituição como agência ou à concessão de flexibilidades.

É útil resgatar a experiência da implantação dos contratos de gestão no governo do Estado de São Paulo e o decreto federal nº 137 (que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais), de 27 de maio de 1991. Estes casos não sustentam a estratégia de implantação compulsória de contratos de gestão, apesar de não serem absolutamente conclusivos. No caso de São Paulo, a adoção do contrato de gestão foi obrigatória (no período de 1992 a 1994) para todas as empresas estatais e para algumas outras instituições da administração indireta. Não foram, entretanto, concedidas flexibilidades na legislação. O contrato de gestão resumiu-se a um compromisso formal com resultados onde não foram fornecidos os meios para alcançá-los. A análise do alcance limitado destas experiências é feita com detalhe no trabalho de Maristella A. de André, citado no final. Devemos registrar inclusive que após estas experiências surgiu um certo ceticismo entre alguns analistas com relação à eficácia dos contratos de gestão.

2. Unidades-piloto do projeto agências executivas

Seja como for, a estratégia indutiva adotada pela Câmara da Reforma do Estado é, em nosso entendimento, bastante consistente. A partir da seleção de algumas unidades-piloto (autarquias ou fundações públicas), que operam no setor de atividades exclusivas do Estado, iniciou-se, nas mesmas, um processo de preparação para a assinatura do contrato de gestão. A estratégia consiste, portanto, em realizar a reforma administrativa nestas unidades, implantando o modelo gerencial de administração pública e o contrato de gestão com os ministérios supervisores. Ao contrário da experiência do governo do Estado de São Paulo (1992-1994), da Petrobrás e da Cia. Vale do Rio Doce (Decreto nº 137/91), seriam concedidas algumas flexibilidades desde o início, justamente para criar um sistema de incentivos que estimulem a gestão voltada para resultados.

O projeto agências executivas tem por diretriz, como já assinalamos anteriormente, buscar aproximar a forma da gestão das agências executivas à forma de gestão de instituições privadas competitivas. Por isso contempla modificações na legislação em vigor e o redesenho dos sistemas de controles administrativos, de modo a focá-los em resultados (e não em procedimentos ou meios). Mas a concessão de flexibilidades não

será extensiva a toda a administração federal desde o início. Isso só ocorrerá caso a caso, à medida que outras autarquias e fundações públicas forem sendo qualificadas como agências executivas. A concessão de flexibilidades estará, portanto, condicionada a um processo de transformação em agência e não à mera assinatura formal de um contrato de gestão. Por outro lado, os resultados de sucessos das primeiras agências induzirão um efeito demonstração nas demais autarquias e fundações, de modo que estas adiram ao projeto agências executivas.

3. Aspectos políticos da estratégia adotada

Uma vantagem nesta estratégia gradualista é minimizar resistências no Congresso Nacional. De fato, as flexibilizações implicarão mudanças na legislação de recursos humanos (lei 8.112/90, lei 8.745/93), de licitações e contratos (lei 8.666/93) e de orçamento (lei de diretrizes orçamentárias e lei de orçamento anual). A concessão de flexibilidades pode ser vista por segmentos do Congresso como inconveniente ou mesmo como inaceitável. Daí, a maior facilidade de aprová-las para algumas unidades-piloto do que para o conjunto das autarquias e fundações públicas do setor de Atividades Exclusivas do Estado.

4. O *timing* da estratégia adotada

Um dos inconvenientes da estratégia adotada é a demora relativa na aparição dos resultados (melhoria no desempenho das autarquias e fundações) *vis-à-vis* uma estratégia de choque (instituição compulsória de agências). Outro inconveniente é que os projetos de reforma administrativa têm um tempo de maturação que nem sempre coincide ou pode ser abrangido por um mandato de governo, correndo-se o risco de o projeto não ter continuidade no governo seguinte.

Pior seria, entretanto, a concessão indiscriminada de flexibilidades para instituições não comprometidas com resultados ou a implantação compulsória e generalizada de contratos de gestão, sem a concessão de flexibilidades (como aconteceu no governo Fleury, 1992-1994, em São Paulo). Em ambos os casos, teríamos uma desmoralização do conceito de contrato de gestão e do próprio projeto agências executivas.

Convém ressaltar que a utilização de unidades-piloto torna a implementação do projeto agências executivas mais lenta no início. Porém, deve produzir ganho substantivo de tempo a médio prazo, pois a criação de novas agências basear-se-á na experiência das unidades-piloto bem-sucedidas. Ou seja, a médio prazo, o processo deverá ser consideravelmente acelerado, constituindo-se agências através do *benchmarking* das unidades-piloto bem-sucedidas.

5. Agências executivas e descentralização da administração direta

Muitas atividades hoje executadas pela administração direta podem ser perfeitamente classificadas no Setor de Atividades Exclusivas do Estado. São atividades em que predomina a execução de políticas públicas definidas pelo núcleo estratégico do Estado. É o caso, por exemplo, das atividades da Receita Federal, do Departamento Nacional de Combustíveis, do DNAEE, da Agência Brasileira de Cooperação, da Polícia Federal, da Secretaria de Vigilância Sanitária, entre outros. Nestes casos, será necessária a criação prévia, por lei, de uma autarquia que abrangerá boa parte das atribuições (senão todas) da unidade administrativa antecessora. Deverão ser feitos também os ajustes necessários quanto ao quadro de pessoal, ao patrimônio e ao orçamento. A criação da autarquia não deverá, em princípio, gerar aumento de despesa.

É importante assegurar que a criação da autarquia esteja condicionada à sua transformação em agência executiva. Este é, aliás, um aspecto que diferencia a concepção do plano diretor da concepção do Decreto-lei nº 200/67, no que diz respeito à descentralização. Ou seja, o processo de criação da agência não será restrito à criação de uma nova pessoa jurídica de direito público (a autarquia). A criação da agência propiciará a elaboração e implementação de um planejamento estratégico, processo pelo qual a missão institucional, a visão estratégica e os objetivos deverão ser repensados/redefinidos. Propiciará também a sensibilização e a mobilização dos servidores da instituição, com vista à implantação do modelo gerencial de administração pública.

6. O projeto agências e a política fiscal do governo

A concessão de flexibilidades para as agências executivas deverá enfrentar também resistências dentro do Poder Executivo, especialmente na área econômica. Esta resistência tem uma racionalidade que deve ser compreendida para que o projeto agências possa superá-la.

Os sistemas administrativos no modelo burocrático de administração pública têm, entre seus objetivos, o papel de controlar os gastos públicos. Este papel é extremamente relevante, principalmente num contexto de crise fiscal do Estado. Esta conjuntura favorece a lógica do aumento dos controles e restrições, do contingenciamento orçamentário e da administração financeira na “boca do caixa”. Nessa lógica, as flexibilizações propostas para as agências podem ser percebidas como afrouxamento, redução ou eliminação dos controles. O projeto agências seguiria, portanto, uma lógica contrária à lógica do aumento dos controles. Esta é a essência das resistências da área econômica do governo!

Existem, pelo menos, três boas razões para a área econômica do governo hipotecar o seu apoio à transformação das unidades-piloto em agências executivas:

1) Nas agências, as flexibilidades serão condicionadas ao contrato de gestão. E este representa, em essência, um resgate do sistema de planejamento, portanto da racionalidade dos gastos públicos. Gastos que passarão a financiar resultados e não insumos. Gastos que terão clara hierarquização de prioridades.

2) O combate duradouro ao déficit público passa, necessariamente, pelo aumento da eficiência na administração pública. Ou seja: produzir mais serviços com menores custos. E a qualidade do gasto público²⁵ está no centro da concepção das agências executivas.

3) Os contratos de gestão deverão conter metas explícitas de redução de despesas/custos e de aumento de receitas próprias. Exemplos de metas:

- a) redução do quantitativo do quadro de pessoal em algumas áreas;
- b) revisão da missão institucional e dos objetivos da autarquia de modo a adequar (enxugar) sua estrutura às funções da nova agência;
- c) redução de despesas de custeio e reorientação das despesas de investimento;
- d) análise e redefinição de processos de trabalho;
- e) informatização;
- f) estruturação de sistemas de custos;
- g) redesenho dos sistemas de arrecadação da receita própria, etc.

7. Protocolo de intenções, contrato de gestão e lei das agências executivas

As ações que estão sendo empreendidas junto às unidades-piloto – autarquias e fundações públicas que operam no setor de atividades exclusivas do Estado – podem ser esquematicamente relacionadas:

1) conversação preliminar entre a direção da instituição, do ministério supervisor e do MARE;

2) avaliação preliminar (diagnóstico) da situação da unidade-piloto;

3) ações de sensibilização da direção da unidade-piloto, de seus servidores e da direção do ministério supervisor para o tema da transformação da unidade-piloto em agência executiva;

4) assinatura do Protocolo de Intenções entre a unidade-piloto, seu ministério supervisor e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, documento que formaliza o processo e que representa o compromisso dos signatários com o empenho de esforços na transformação da instituição em agência; é parte integrante do protocolo de intenções um plano de ação onde

são detalhadas: as etapas iniciais do planejamento estratégico e os cronogramas de execução das ações com os respectivos responsáveis;

5) aprofundamento do planejamento estratégico da instituição, explicitando a missão, os objetivos de curto e médio prazos, as metas e os indicadores de desempenho. Elaboração de um plano operacional, contendo o cronograma das ações vinculadas às metas, seus responsáveis, recursos disponíveis, etc.;

6) definição/negociação dos termos do contrato de gestão: metas e as condições necessárias para alcançá-las;

7) assinatura do contrato de gestão e publicação de decreto que qualifique a unidade-piloto como agência executiva.

Esta seqüência pressupõe a existência de uma lei que estabeleça o conceito de agência executiva, diferenciando-a das demais autarquias e fundações públicas federais. Na finalização deste trabalho, foi editada a medida provisória²⁶ nº 1.549-28, publicada no Diário Oficial da União de 17/03/97, que instituiu a figura da agência executiva no contexto da administração pública federal, tornando obrigatória a adoção de contratos de gestão para autarquias e fundações que pretendam ser qualificadas como agências executivas. Até o momento, entretanto, não foi editada nenhuma norma, definindo o novo marco legal para as flexibilidades a serem concedidas às agências executivas.

8. Agências autônomas (reguladoras) e agências executivas

A atividade reguladora do Estado também faz parte do universo das agências executivas, seguindo a conceituação do plano diretor. A política de regulação passa, no momento, por uma importante reformulação, que terá implicações na reestruturação das organizações governamentais incumbidas de implementar as políticas de regulação. Esta reformulação estrutural decorre do processo de reinserção da economia brasileira no mercado mundial e da crise fiscal do Estado. Assim, por exemplo, a emenda constitucional nº 9, de 09/11/95, estabelece o fim do monopólio da Petrobrás, a reestruturação do mercado de petróleo (não mais monopolista) e a criação, por lei, de um órgão regulador deste mercado. O mesmo vem ocorrendo com o setor de telecomunicações, de energia elétrica, de transportes, de abastecimento de água e de saneamento básico, em decorrência da nova lei de concessões de serviços de utilidade pública, lei nº 8.987, de 13/02/95, que regulamenta o art. 175 da Constituição federal.

A reforma, em andamento, preconiza um papel regulador para o Estado, destinando às empresas privadas a exploração direta dos bens e serviços anteriormente produzidos por instituições estatais. A conceituação do papel destas novas agências reguladoras será crucial na reestruturação dos referidos setores,

que serão expostos à competição internacional. Sobre o formato das agências reguladoras, podemos levantar as seguintes questões:

— *Qual o grau de autonomia decisória das agências reguladoras em relação ao governo?*

— *Como será a ação reguladora das futuras agências?*

Há quem defenda, como Piquet Carneiro²⁷ o faz, a absoluta autonomia decisória da agência reguladora em relação ao governo. Esta tese parte do pressuposto de que a interferência (ação discricionária) do governo produz distorções no funcionamento do mercado, devendo, portanto, ser evitada. A agência deveria ser imune à interferência do governo e neutra em relação ao mercado. Deixando os mecanismos de mercado funcionarem, teríamos, como resultado, a produção eficiente de bens e serviços. A tese da autonomia absoluta inspira-se nas agências reguladoras inglesas e argentinas. A autonomia decisória seria materializada pela instituição de mandatos estáveis, na direção das agências reguladoras, sendo que a diretoria seria preenchida por membros com perfil técnico e/ou experiência no mercado.

A proposta não é consensual nos meios técnicos e políticos, uma vez que poderia esvaziar o papel do governo na condução de certas políticas públicas, como a política energética, por exemplo. Esta polêmica tem sido abordada nos jornais, em relação ao setor de telecomunicações. Também não é certo que os mandatos estáveis assegurem a neutralidade das agências em relação ao mercado. Tendo em vista que os principais mercados, objeto da regulação, apresentam estrutura oligopolizada, não é pacífico assegurar que a agência não será refém dos oligopólios em detrimento dos usuários. Para não citar exemplos no Brasil, podemos lembrar o clássico exemplo da agência federal de transportes ferroviários dos EUA, que surgiu no século 19 com o intuito de combater a formação de cartéis no setor de transporte ferroviário e que se transformou, ao longo do tempo, num porta-voz da defesa dos interesses do setor empresarial ferroviário. A falta de neutralidade também foi denunciada no caso da Agência Inglesa de Regulação do Setor Elétrico. Justamente porque os referidos setores são oligopolizados é que não se pode supor, *a priori*, que o mercado vá funcionar de modo a ofertar serviços a menor preço e melhor qualidade.

De qualquer forma, a questão da estabilidade dos mandatos remete-nos à questão da estabilidade dos contratos de gestão. O que aconteceria se houvesse mudança de ministro ou de governo durante a vigência do contrato de gestão? Os compromissos previstos no contrato seriam mantidos pelos sucessores? Estas são questões cruciais que deverão ser objeto de análise ao longo da implantação das agências. É de se supor que a estabilidade da direção das agências pode contribuir positivamente para a estabilidade dos contratos de gestão.

Estudiosos, como Sérgio Abranches,²⁹ defendem a necessidade de estabelecer uma política regulatória para o setor público como um todo. Ou seja, que sejam estabelecidas diretrizes que delineiem um traço comum nas ações regulatórias em cada setor. Defendem, ainda, um padrão minimalista para as regulações em cada setor, de modo que os ajustes possam ser feitos ao longo do tempo com maior facilidade. Independente do mérito dessas propostas, o fato é que o formato institucional e a ação das agências reguladoras dependerão da política regulatória a ser definida pelo núcleo estratégico do Estado.

Vê-se, portanto, que o tema das agências reguladoras ainda vai merecer maior elaboração por parte do governo e do Congresso. Assim esperamos.

VI – Reforma administrativa e nível de emprego no setor público

No Reino Unido, a reforma produziu uma redução de 700 para 500 mil servidores no *Civil Service* (que não inclui as empresas estatais). Na administração federal brasileira, já houve, nos últimos anos, uma redução significativa do quadro de pessoal civil, cuja ordem de grandeza equivale a da reforma inglesa. Não obstante, a reforma administrativa em andamento tem gerado expectativa de novas reduções no quadro de pessoal. De fato, reformas consistentes produzirão um aumento da eficiência no serviço público. E o aumento da eficiência, assim como ocorre no setor privado, poderá levar a novas reduções no quadro de pessoal²⁹. Há, portanto, um *trade-off* entre o nível de emprego no setor público e o nível de eficiência. Daí ser compreensível o temor do desemprego entre os servidores públicos e a animosidade dos sindicatos e associações de servidores com a reforma administrativa.

O *trade-off* entre eficiência e nível de emprego no setor público não é, entretanto, um argumento suficientemente consistente para rejeitar a reforma. A necessidade e a urgência da reforma administrativa³⁰ decorrem de dois argumentos.

Em primeiro lugar, a sociedade brasileira tem direito a serviços com padrões razoáveis de qualidade, sejam eles públicos ou privados. O setor privado tem avançado significativamente no que diz respeito à adoção da gestão pela qualidade nesta década. Agora, é a vez do setor público. A reforma administrativa pretende, ao longo do tempo, implantar a gestão pela qualidade em todo o serviço público federal. Com isso, deverá melhorar significativamente a qualidade da prestação de serviços à população e o padrão de competitividade da economia brasileira, que depende do padrão de qualidade do serviço público.

Em segundo lugar, o impacto da reforma sobre o nível de emprego no serviço público tem a mesma natureza dos processos de modernização da economia, que decorrem basicamente do progresso tecnológico, da competição em escala global, de padrões mais exigentes do consumidor e de mudanças na gerência do setor público e privado em todo o mundo. Tais processos, por um lado, têm levado à eliminação sistemática do emprego nas atividades mais tradicionais. Por outro lado, o aumento do emprego decorrente das novas necessidades não é, e não será tão cedo, suficiente para compensar o desemprego tecnológico. Ou seja, os processos de modernização da economia têm produzido um desemprego estrutural crescente.³¹ E, o que é mais paradoxal: desemprego crescente com crescimento econômico. A existência de um crescente desemprego estrutural tem motivado ações políticas contra a reforma administrativa ou contra a modernização da economia. Tais ações terão, entretanto, duração efêmera, pois não representam solução para o problema do desemprego estrutural. Quando muito adiam a solução do mesmo.

As tentativas de solução para o fenômeno do desemprego estrutural podem ser classificadas em duas famílias, a saber: a) programas de renda mínima (renda básica, imposto de renda negativo ou formulações similares) onde o direito à renda é reconhecido e desvinculado do mercado de trabalho; b) programas de redistribuição do trabalho, nos quais se propõe a redução generalizada da jornada de trabalho sem redução da remuneração. Descendentes da primeira família começam a surgir de forma embrionária no Brasil.³²

Nosso entendimento é que a ação política conseqüente passa por questionar a forma de apropriação dos benefícios do progresso tecnológico e não o progresso tecnológico em si. Passa por discutir o conteúdo das propostas da reforma administrativa e não se opor *a priori* às reformas modernizantes no serviço público. Ao mesmo tempo, é preciso que o governo federal e o Congresso Nacional reconheçam que as reformas propostas não resolverão o desemprego estrutural,³³ pois o progresso tecnológico, os programas de reengenharia e de qualidade continuarão a produzir aumento de eficiência e, portanto, redução do insumo trabalho nos processos produtivos. Assim, é necessário ampliar o alcance das reformas com projetos que assegurem melhor distribuição do emprego, especialmente a redução da jornada de trabalho sem redução de remuneração (no setor público e no setor privado). Essa é a forma adequada de socializar os ganhos do progresso.³⁴

Notas

- ¹ Título original: *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa para as autarquias e fundações públicas federais do setor de atividades exclusivas do Estado*. Este trabalho não necessariamente representa a posição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sobre o projeto agências executivas ou sobre a reforma administrativa. Decorre tão-somente de reflexões do autor sobre o tema. Fica aqui um agradecimento especial a Helena Pinheiro e a Margaret Baroni, da equipe do Projeto Agências (do MARE), que fizeram sugestões preciosas para o aprimoramento do texto final. A consideração ao dr. José Alves Roberto Correa (diretor do Projeto Agências/MARE) e à dra. Vera Petrucci (diretora da ENAP) pela boa acolhida que deram à versão inicial. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade do autor.
- ² O plano diretor designou as agências executivas de agências autônomas. A denominação atual vigora a partir de julho de 1996.
- ³ A Câmara da Reforma do Estado foi instituída pelo Presidente da República em meados de 1995. Tem por atribuição definir as diretrizes para a reforma administrativa e aprovar, no âmbito do Poder Executivo, os projetos que integram a reforma, entre eles o Projeto Agências. A Câmara da Reforma é composta pelos ministros da Casa Civil (que a preside), da Administração, da Fazenda, do Planejamento, do Estado-Maior das Forças Armadas e do Trabalho. A Câmara da Reforma é assessorada pelo Comitê da Reforma, composto pelos secretários-executivos dos respectivos ministérios.
- ⁴ *Next Steps Review*, 1995 – UK Government.
- ⁵ Enviada pelo governo ao Congresso Nacional em meados de 1995.
- ⁶ Outras características do modelo gerencial são citadas no plano diretor:
a) estrutura organizacional mais horizontalizada ou em rede; b) adoção de mecanismos de controle social e c) *accountability*.
- ⁷ Dasp – Departamento Administrativo do Serviço Público, criado no final dos anos 30 e responsável, a partir do Estado Novo, pelas ações de estruturação, modernização e profissionalização do serviço público. Inspirado nos princípios da moralidade, publicidade, legalidade e impessoalidade,

foi o instrumento de implantação do modelo burocrático de administração pública no Brasil.

⁸ OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. 1994.

⁹ Principais mudanças na Constituição federal:

- Art. 37, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores civis da administração federal.
- Art. 43, que dispõe sobre princípios da aposentadoria de servidores públicos federais.

Na legislação ordinária:

- Lei federal nº 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais para a elaboração e execução do orçamento público e sobre contabilidade pública.
- Lei federal nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores civis da União.
- Lei federal nº 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos na administração federal.

Diversos outros dispositivos na legislação infralegal também serão objetos de reformulação para assegurar a flexibilidade de gestão requerida pelas agências executivas.

¹⁰ Existem muitas unidades da administração direta que, seguindo a filosofia do plano diretor, deverão ser objeto de descentralização pela sua transformação em agência executiva. Nestes casos, a transformação em agência será precedida pela criação, por lei, de uma autarquia.

¹¹ As estimativas iniciais dão conta que o impacto do pagamento do bônus de resultados *sobre a folha dos servidores ativos* (vencimentos e vantagens fixas dos servidores ativos) será de ordem de 5 a 7%.

¹² Lei federal nº 8.745, de 09/12/93, estabelece, em seu art. 2º, as seguintes hipóteses para a contratação temporária: a) calamidade pública; b) censo do IBGE; c) professor-visitante na universidade; d) campanhas de saúde pública; e) operações especiais das Forças Armadas.

¹³ Referimo-nos aqui à adoção do regime de emprego público ao lado do regime de cargo. Esta possibilidade está incluída na Proposta de Emenda Constitucional *PEC-173-95*, ora em tramitação no Congresso Nacional. Ressalte-se, também, que a contratação temporária pelas agências executivas, autorizada por lei (ou medida provisória), ficaria circunscrita a situações emergenciais, caso contrário seria inconstitucional.

¹⁴ SPO é a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do ministério supervisor. SOF é a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento, órgão central do sistema orçamentário no governo federal.

- ¹⁵ Receitas próprias são as receitas diretamente arrecadadas pela agência, por disposição legal. De fato são também recursos do Tesouro nacional em sentido amplo (receitas orçamentárias). Aparecem codificadas, por exemplo, no grupo de fonte de recursos nº 250.
- ¹⁶ Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do governo federal. Trata-se de um sistema informatizado (banco de dados) que controla os sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial da União.
- ¹⁷ Sobre as diferenças conceituais entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa, ver Giacomoni.
- ¹⁸ A execução orçamentária é limitada a quotas mensais de 1/12 do orçamento anual, enquanto o projeto de lei orçamentária anual não for aprovado pelo Congresso Nacional, conforme dispõe a lei de diretrizes orçamentárias (regra dos duodécimos). Ao longo do exercício, é possível restringir a execução orçamentária a tetos inferiores aos aprovados pelo Congresso. Os decretos de contingenciamento têm sido praxe nos últimos anos. A administração financeira também pode requerer contingenciamentos financeiros estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.
- ¹⁹ A economia orçamentária é definida como o saldo da diferença entre o valor da dotação orçamentária e o valor da despesa empenhada para um determinado exercício.
- ²⁰ Devemos reconhecer a necessidade imperiosa de se assegurar a competitividade nas compras governamentais, a igualdade de oportunidades, a qualidade na aquisição dos bens e serviços, a finalidade pública e os demais princípios fundamentais do procedimento licitatório. Além disso, devemos reconhecer que outras propostas como a estruturação de um cadastro informatizado de fornecedores também terão impacto positivo sobre a gestão das compras governamentais.
- ²¹ MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Ipea, 1995.
- ²² “Qualidade e Participação na Administração Pública”. Câmara da Reforma do Estado. MARE, 1996; “Gestão pela Qualidade”. Fund. para o Prêmio Nacional da Qualidade, 1996.
- ²³ HAMMER, M. & CHAMPY, J. – *Reengenharia: revolucionando a empresa*. Campus, 1994.
- ²⁴ *Contratos de Gestão*. Ed. ENAP/FUNDAP, 1993.
- ²⁵ Ainda não há uma definição sobre qual será o papel do avalista e nem mesmo se será o MARE.
- ²⁶ Modelo Conceitual do Contrato de Gestão – Bráulio Baptista — SRE/MARE – 1995.
- ²⁷ A administração federal possui um sofisticado sistema de contabilidade e administração financeira: o Siafi. Tal sistema propiciou, na última década,

maior controle sobre as despesas públicas. O que a reforma propõe agora é avançar na direção da qualidade do gasto público. Para tanto, serão implementados sistemas de contabilidade de custos, hoje inexistentes na administração federal.

²⁸ Os dois artigos da medida provisória nº 1.549-28, publicada no D.O.U. de 17/03/97, são transcritos a seguir:

“Art. 48. O Poder Executivo poderá qualificar como Agência Executiva a autarquia ou fundação que tenha cumprido os seguintes requisitos:

I - ter um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional em andamento;

II - ter celebrado contrato de gestão com o ministério supervisor.

Parágrafo 1º - A qualificação como agência executiva será feita por ato do Presidente da República.

Parágrafo 2º - O Poder Executivo editará medidas de organização administrativa específicas para as Agências Executivas, visando assegurar a sua autonomia de gestão, bem como a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para o cumprimento dos objetivos e metas definidos nos Contratos de Gestão.”

“ Art. 49. Os planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional definirão diretrizes, políticas e medidas para a racionalização de estruturas e do quadro de servidores, a revisão dos processos de trabalho, o desenvolvimento dos recursos humanos e o fortalecimento da identidade institucional da Agência Executiva.

Parágrafo 1º - Os contratos de gestão das agências serão celebrados com periodicidade mínima de um ano e estabelecerão os objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento.

Parágrafo 2º - O Poder Executivo definirá os critérios e procedimentos para a elaboração e acompanhamento dos Contratos de Gestão e dos programas estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das Agências Executivas.”

²⁹ Piquet Carneiro – Agência reguladora do setor elétrico, Texto para Discussão, Conselho da Reforma, jan/96, mimeo.

³⁰ Sérgio Abranches – Política Regulatória. Texto para Discussão, Conselho da Reforma, jan/96, mimeo.

³¹ Se a reforma administrativa ora proposta conseguir implantar com sucesso a gestão pela qualidade (ou o modelo gerencial), teremos aumento da eficiência com a conseqüente redução do efetivo de pessoal em muitos processos e setores de atuação governamental. Isto não significa, em tese,

que haverá necessariamente uma redução global do quadro de pessoal. Isto porque a gestão pela qualidade prioriza a satisfação do cliente, no caso o cidadão-usuário. E a satisfação das necessidades fundamentais da sociedade brasileira requererá um quadro de pessoal maior do que temos hoje. Esta conclusão baseia-se na comparação do número de servidores em relação à população para países onde o serviço público tem um padrão de qualidade razoável.

- ³² Não necessariamente este conjunto de propostas apresentadas no Plano Diretor, mas um conjunto de propostas que tenham um todo coerente e que signifiquem a adoção da Gestão pela Qualidade no Serviço Público.
- ³³ A tese, segundo a qual o progresso tecnológico leva ao desemprego estrutural no sistema capitalista, foi originalmente formulada por Karl Marx em *O Capital*. Esta tese “saiu de moda” no pós-guerra e voltou com força total após o primeiro choque do petróleo (dez./1973). As estatísticas econômicas das duas últimas décadas mostram, de forma inequívoca, que o crescimento da renda ou do produto agregado não é mais acompanhado pelo crescimento do emprego. Ou seja, o crescimento econômico ficou descolado do crescimento do nível de emprego da mão-de-obra. Este fato decorre da crescente utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra.
- ³⁴ Devemos reconhecer que propostas importantes para a redistribuição de renda têm sido tentadas nos últimos anos. O senador Suplicy apresentou projeto de lei que institui do Programa de Garantia da Renda Mínima, que foi aprovado pelo Senado em 1991 e que está “engavetado” na Câmara dos Deputados desde então. Na oportunidade, o projeto teve voto favorável de quase todos os senadores, inclusive dos então senadores Fernando Henrique Cardoso e Marco Maciel. Nessa linha de intervenção, a Prefeitura de Campinas já implantou, em 1995, a bolsa-escola, seguida por outras prefeituras de São Paulo e pelo governo do Distrito Federal. Estes programas redistribuem renda, e geram efeito multiplicador sobre a produção de bens de salário.
- ³⁵ Dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho dão conta que entre 1990 e 1996 houve redução de pouco mais de dois milhões de postos de trabalho no Brasil. A esse respeito devemos reconhecer que a política econômica do governo federal não tem contribuído para a superação do maior problema econômico e social da atualidade: o desemprego estrutural.
- ³⁶ Os impactos do progresso tecnológico, da reengenharia e dos programas de qualidade sobre o nível de emprego, assim como a necessidade e a viabilidade econômica da redução generalizada da jornada de trabalho sem redução dos rendimentos, são abordados de forma magistral nos seguintes trabalhos:

RIFKIN, Jeremy. *O fim dos empregos*. Makron books editora, 1996.

AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. Scritta editorial, 1995.

Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio – *Reforma administrativa e reforma do Estado*. Brasília: [s.n.], 1996.
- ANDRÉ, Maristela A. de. *Contratos de Gestão*. Brasília : IPEA/ENAP, 1994.
- ANSOFF, H.Igor., McDONNELL, Edward J. *Implantando a Administração Estratégica*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. [s.l.]: Scrita, 1995.
- BAPTISTA, Bráulio. *Modelo conceitual de contrato de gestão*. Brasília: MARE/SRE, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- BRESSER Pereira, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.
- _____. Managerial public administration: strategy and structure for a new state. In: *Seminário Internacional para a Reforma do Estado na América Latina e Caribe, 1996*. Brasília, 1996. p. 71-85.
- CAINES, Karen. Accountability in the UK service. [s.l.: s.n.], 1996. (Texto para discussão apresentado ao MARE).
- CARNEIRO, Piquet. *O novo modelo de órgão regulador*. Brasília: [s.n.], 1996.
- CARR, David K., LITTMAN, Ian D. *Excelência nos serviços públicos: gerência da qualidade total na década de 90*. Trad. Heloisa Martins-Costa, Mariluce Filizola C. Pessoa, Vicente Abrosio Jr. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.
- CHAMPY, James. *Reengenharia da gerência: o mandato da nova liderança*. Rio de Janeiro: Campus, 1995. 219p.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O Contrato de gestão no serviço público*. Brasília: 1993.
- Gestão da Qualidade: primeiros passos para a excelência. [s.l.]: Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade, 1996.
- GIACOMMONI, J. *Orçamento público*. São Paulo: Atlas, 1992.
- JENKINS, Kate. *Civil service reform in United Kingdom*. [s.l.: s.n.], 1996.
- MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A lei 4320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM, 1982.

- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- NAÇÕES UNIDAS. *Performance contracting for public enterprises*. New York, 1995.
- RICHARDSON, Ruth. *Administração pública e indicadores de desempenho institucional e funcional na Nova Zelândia*. [s.l.: s.n], 1996. (Seminário Internacional)
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL PARA A REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 1996. Brasília: MARE, 1996.
- TEIXEIRA, Hélio Ianny. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Blucher, 1994.

Textos para discussão ENAP

1. A série **Texto para Discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações padrão.
4. Os trabalhos devem vir acompanhados de um resumo analítico em português e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
5. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
6. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
7. Os originais enviados à editora de **Texto para Discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para Discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina
diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para
discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo ameri-
cano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.