

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO/ PUC-SP

Angela Maria Santana Carvalho

A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à *Res Pública*

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SÃO PAULO

2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO/ PUC-SP

Angela Maria Santana Carvalho

A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à *Res Pública*

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Michalany Chaia.

SÃO PAULO

2015

Angela Maria Santana Carvalho

A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à *Res Pública*

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação da Profa. Dra. Vera Lúcia Michalany Chaia.

Aprovada em: ____ de _____ de 2015.

BANCA EXAMINADORA

A meus pais (*in memoriam*),
que dedicaram suas vidas aos seus filhos
com muito amor, para garantir-lhes um
direito básico que lhes foi dificultado e que
tem sido negado à grande parte da
população brasileira: a Educação.

A Luiz Carlos,
que me conduziu numa trajetória, única e
marcante da minha vida profissional, rumo
à construção de um Estado-Cidadão, tão
necessário em nosso país.

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos anos transcorridos para realização desse trabalho, são várias as pessoas que me ajudaram e com as quais tive alegria de aprender no campo do conhecimento científico, na esfera profissional e, sobretudo, com seu exemplo, na vida pessoal, e às quais devo meu reconhecimento.

Inicialmente, agradeço a minha família, meu esteio, meu universo, minha fonte de amor;

as minhas amigas-irmãs, o carinho, a solidariedade e o apoio que sempre recebi;

aos funcionários da Coordenação de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP, sempre prestativos, sempre colaboradores com os alunos e, especialmente, comigo;

aos professores do Programa de Estudos Pós-Graduados que me conduziram no conhecimento científico das Ciências Sociais;

aos meus colegas-amigos do Ministério da Administração e Reforma do Estado, especialmente da Secretaria da Reforma do Estado, que ajudaram a “fazer a história” da reforma gerencial no Estado brasileiro;

aos Prof. Dr. Miguel Chaia e Profa. Dra. Lúcia Bógus, membros da banca de qualificação, cujas sugestões enriqueceram esse trabalho, e, sobretudo, me deram grande estímulo e segurança para dar prosseguimento à elaboração da minha tese;

a minha orientadora, Profa. Dra. Vera Chaia, pessoa importantíssima nesse processo. Com sua sabedoria e carinho, guiou-me na realização desse trabalho; mais do que isso, me levantou em vários momentos em que caí. A ela, devo a conclusão dessa tese.

Ao Bresser-Pereira, fonte de inspiração, líder da Reforma Gerencial do Estado no Brasil. A ele, devo essa tese. Foi ele quem concebeu e fez a história, que tive a honra e o privilégio de participar.

CARVALHO, Angela Maria Santana. 2015. **A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à Res Pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

RESUMO

Esta tese é sobre a Reforma do Aparelho do Estado, conhecida como Reforma Gerencial do Estado no Brasil, que foi empreendida no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na Presidência da República, sob a liderança de Bresser-Pereira. Trata-se de trabalho empírico sobre a concepção, negociação e implementação da reforma do aparelho do Estado, identificando seus atores políticos e arenas, fatores facilitadores e desafios enfrentados no decorrer desse processo. Ao final, é discutido o que significa a reforma gerencial para a afirmação da quarta geração de direitos dos cidadãos, denominada direito à *res pública*, mediante o controle social, a eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas pelo Estado.

Palavras-chave: Reforma Gerencial do Estado, Gestão Pública, Reforma Constitucional, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

CARVALHO, Angela Maria Santana. 2015. **A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à Res Pública**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

ABSTRACT

This thesis is about the Reform of the State Apparatus, known as Managerial Reform of the State in Brazil, that was performed in the first Fernando Henrique Cardoso administration, at Bresser-Pereira's leadership. It's an empirical work about the conception, negociation and implementation of the Reform of the State Apparatus, and identifies the political actors and political arenas, facilitators factors and challenges faced along the way. Finally, it is discussed its results towards the republican rights.

Keywords: Managerial Reform of the State, Public Management, Constitutional Reform, Reform of the State Apparatus.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos dos Governos (% do PIB).....	23
--	----

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Modelo de Kindon.....	96
Figura 2 - <i>Framework</i> do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	132
Figura 3 - Os Fundamentos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Número de Deputados Federais por partido político (1994 e 1999).....	58
Tabela 2- Gastos com Pessoal e número de Servidores Estaduais (posições em dezembro).....	91
Tabela 3- Opinião dos Parlamentares sobre Propostas de Reforma Constitucional da Previdência Social e Funcionalismo Público - 1995.....	101
Tabela 4- Nº de Deputados Federais eleitos/nomeados para cargos por esfera de poder por região (1995/1998).....	115
Tabela 5- Mudanças de Partido Político efetuadas por deputados federais no decorrer de seu mandato.....	116
Tabela 6- Nº de Deputados que mudaram de partido político (1996-1998).....	116
Tabela 7- Resultado da Votação do Substitutivo da PEC 173 por estado e região (em %).....	118
Tabela 8- Nº de Abstenção e Faltas dos Deputados por Partido Político, estado e região.....	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Como a População vê a Estabilidade.....	98
---	----

LISTA DE SIGLAS

AE	Agências Executivas
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CCJR	Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados
CEF	Caixa Econômica Federal
CESP	Comissão Especial
CISET	Secretaria de Controle Interno
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEM	Democratas
DNER	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ELETROBRÁS	Centrais Elétricas Brasileiras S/A
EM	Emenda Constitucional
EMFA	Estado Maior das Forças Armadas
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MBA	Master in Business Administration
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPS	Ministério da Previdência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
PCC	Plano de Classificação de Cargos

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PDC	Partido Democrata Cristão
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	Partido Democrático Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SAF	Secretaria de Administração Federal
SRE	Secretaria da Reforma do Estado
SRH	Secretaria de Recursos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URV	Unidade Real de Valor
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
O Papel do Estado e os Direitos dos Cidadãos.....	18
O Estado e a Administração Pública: administração patrimonialista e administração burocrática.....	24
A crise do Estado e a Reforma do Estado.....	27
Metodologia.....	30
Estrutura da Tese.....	31
CAPÍTULO 1- RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O ESTADO BRASILEIRO.....	32
1.1 A Reforma burocrática: governo Getúlio Vargas.....	32
1.2 A Reforma para o desenvolvimentista: governo militar.....	34
1.3 “Mãos à Obra, Brasil”: Reforma Gerencial do Estado?.....	40
1.3.1 Reforma Administrativa.....	44
1.3.2 Reforma Fiscal.....	45
1.3.3 Privatização.....	47
1.3.4 Previdência Social.....	48
CAPÍTULO 2- A REFORMA DO ESTADO.....	51
2.1 A Criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).....	51
2.2 A formação ministerial do Governo FHC.....	55
2.3 O desenho da formulação e implementação de políticas públicas.....	59
<i>Da esfera governamental.....</i>	60
<i>Da esfera do MARE.....</i>	61
2.4 A Reforma do Estado e Propostas de Emendas Constitucionais.....	65
2.4.1 Plano FHC – de ordem econômica.....	65
2.4.2 Previdência Social.....	73
2.4.3 Reforma Tributária.....	78

CAPÍTULO 3- A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS PEC'S 173 E 174.....	80
3.1 A PEC nº 173.....	87
3.2 A PEC nº 174.....	127
CAPÍTULO 4- O PLANO DIRETOR DO APARELHO DO ESTADO E A RES PUBLICA.....	129
4.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.....	129
4.1.1 A dimensão institucional-legal.....	138
4.1.2 Dimensão cultural e de gestão.....	142
CONCLUSÃO.....	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	149
ANEXOS.....	158
Anexo 1. Roteiros de entrevistas.....	158
Anexo 2. Relação de Entrevistados e Workshops.....	161
Anexo 3. Primeira versão oficial da PEC da Administração Pública do mês de fevereiro.....	164
Anexo 4. Versão da PEC da Administração Pública do mês de março.....	173
Anexo 5. Texto original da Exposição de Motivos nº 49/95 e da PEC da Administração Pública.....	184
Anexo 6. Proposta de emenda à Constituição.....	189
Anexo 7. PEC 173-A, aprovada pela CCJR.....	192
Anexo 8. Substitutivo aprovado na CESP - PEC 173-B.....	195
Anexo 9. Resultado da votação do substitutivo, por estado e discriminado por partido político.....	207
Anexo 10. Texto da PEC173-D.....	209
Anexo 11. Texto da Emenda Constitucional nº 19/1998.....	218
Anexo 12. Texto da PEC nº 174/1995.....	227

INTRODUÇÃO

Na política, vale mais a versão que o fato. Essa frase, cunhada por Gustavo Capanema, quando exerceu o cargo de Ministro da Educação e Saúde do 1º Governo Getúlio Vargas, caracteriza perfeitamente o que ocorreu com a Reforma do aparelho do Estado, proposta no período 1995/1998, que está reproduzida em grande parte da produção científica brasileira – artigos, teses e livros já foram escritos pautados na versão. Decidi escrever sobre os fatos.

Esta tese é sobre a Reforma do Aparelho do Estado, conhecida como Reforma Gerencial do Estado, empreendida no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na Presidência da República, período em que tive a oportunidade de participar, como Secretária da Reforma do Estado do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), da equipe responsável pela elaboração de suas propostas, assim como de sua implementação, sempre sob a liderança de Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro daquela Pasta.

Trata-se, portanto, da descrição dos fatos ocorridos nesse período no tocante à introdução da reforma gerencial na administração pública, baseada em minha experiência profissional. Para sua elaboração, passei por um processo de depuração interna¹, de cunho emocional, que, ao final, me deu condições para analisar e reavaliar essa experiência, sem a paixão inerente de quem faz do seu trabalho um ideal. Foi também um período necessário para amadurecer, academicamente, e poder analisar tudo o que foi feito e tudo o que se pretendeu realizar, verificando erros cometidos e acertos conquistados durante a reforma. Não tenho a pretensão, contudo, de ter realizado um trabalho analítico de forma totalmente distanciada do objeto da minha pesquisa; até porque entendo ser impossível que a produção do conhecimento seja feita de forma totalmente neutra. Os valores do pesquisador permeiam seu trabalho de pesquisa, estando presentes na escolha do tema, dos pressupostos teóricos e da própria bibliografia selecionada.

Com base num trabalho empírico, foram analisadas as fases referentes à concepção, negociação e implementação da Reforma do aparelho do Estado. Nela, foi introduzido um conjunto de conceitos que pautou a elaboração de propostas, denominada, posteriormente,

¹ Fiquei afastada por seis anos do setor público, a partir do ano de 2000. Em 2002, voltei a interagir com a temática, mediante avaliação desse trabalho, promovida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e apresentação de *papers* em seminários e em painel do VII Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), realizado em Lisboa.

reforma gerencial do Estado no Brasil.

Tive o privilégio de ter as primeiras conversas com Bresser-Pereira sobre o que deveria, em princípio, ser realizado para atingir seu ideal de administração pública – para ele, a administração pública deveria focar, em primeiro lugar, a questão da cidadania, em um país tão desigual como Brasil no que diz respeito à abrangência e ao atendimento dos direitos sociais de sua população; em segundo lugar, o interesse nacional no tocante ao desenvolvimento econômico, sobretudo ao apoio às empresas nacionais.

Além de presenciar o nascedouro da proposta de estrutura do aparelho do Estado, elaborado no decorrer de seminário internacional, realizado no mês de abril de 1995, em Santiago de Compostela, Espanha, eu colaborei, em alguns momentos, e coordenei, em outros, a construção das propostas no plano institucional-legal que deram formatação à reforma gerencial do Estado, constantes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL,1995), doravante Plano Diretor. Participei também das negociações e discussões para sua aprovação em várias arenas para obtenção de apoio, inclusive intragovernamental. Nesse processo, também foram envolvidos vários atores das demais esferas de governo (Judiciário e Legislativo), entes federados (estados e prefeituras de capitais) e sociedade civil, além, evidentemente, dos sindicatos e associações de servidores públicos.

Esta tese, portanto, pretende descrever as propostas e especificar as estratégias, os atores políticos, as arenas políticas e as negociações, assim como apontar as dificuldades enfrentadas na sua implementação, os fatores que impulsionaram sua consolidação, enfim, condensar em uma só obra o relato desse período em que foi introduzido um novo conceito, denominado reforma gerencial do Estado, com o objetivo de modernizar a administração pública, para alicerçar a construção do que foi posteriormente denominado Estado Republicano (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Como foi entendida a “Reforma do Estado” preconizada pelo MARE? Como foram construídas as suas principais propostas? Por que houve reação de alguns setores às propostas lideradas pelo MARE, se considerarmos o pressuposto de que seu objetivo seria a implementação de um estado (i) forte e democrático, via ampla participação da sociedade civil e controle social, (ii) pautado em valores republicanos, via maior eficiência da aplicação dos recursos públicos e maior eficácia das políticas públicas, sobretudo na área social?

Qual o contexto político e econômico em que se inseriram as propostas do MARE? Que forças políticas dentro do Governo Federal tiveram participação, no sentido de promoção de apoio ou de obstáculos, à sua aprovação e/ou implementação? Quais estratégias foram

utilizadas nas diversas arenas de negociação? Qual decisiva foi a atuação das lideranças políticas da base aliada do Governo no Congresso Nacional na tramitação dos projetos de lei e propostas de emendas constitucionais formuladas pelo MARE?

Houve participação nesse processo de governadores e prefeitos? Qual foi sua importância? Como foi (ou não foi) a implementação das propostas do MARE? As propostas do MARE podem ser reconhecidas como um marco de um processo de transformação da administração pública brasileira?

Pretendo, neste trabalho, contemplar todas as questões aqui colocadas. Nessa análise, alguns conceitos teóricos estabelecidos na Ciência Política serão revisados e/ou revisitados.

Embora as propostas tenham sido formuladas com o propósito de construir um novo Estado, com alicerces na democracia, no direito e na justiça social, e com sua ação pautada pela prática de valores republicanos, na época, elas foram contestadas e rotuladas por alguns setores como privatização do Estado para “implantação do estado neoliberal”.

No decorrer desta tese, entretanto, com a descrição dos fatos, será verificado que as propostas são resultado tanto de alterações advindas de negociações com os atores envolvidos, como também de aperfeiçoamentos que se fizeram necessários no processo de sua implementação. Será verificado, também, que as propostas tiveram trajetórias diferenciadas umas das outras. As discussões ocorridas no âmbito do MARE, a participação em seminários nacionais e internacionais sobre o tema, a interação com consultores brasileiros e estrangeiros, oriundos do Reino Unido, França, Espanha e Portugal, propiciaram aperfeiçoamentos das propostas, como, também, o amadurecimento intelectual e profissional da equipe. A qualidade das discussões internas foi importante para a conceituação dos direitos republicanos, a quarta geração de direitos dos cidadãos.

Para entendimento da construção do Plano Diretor e as propostas empreendidas pelo MARE com base neste *white paper*, há necessidade de ser feita uma análise histórica sobre o papel do Estado e a construção da reforma gerencial do Estado, pretendida pelo grupo liderado por Bresser-Pereira, seu idealizador.

O Papel do Estado e os direitos dos cidadãos

A origem da cidadania entrelaça-se com a origem da democracia. É na Antiguidade, com o surgimento da cidade, ou *polis* grega, que encontramos os fundamentos iniciais desses dois conceitos. A *polis* era constituída de homens livres, os quais discutiam e decidiam,

conjuntamente, em praça pública, questões referentes à coletividade. Na *polis*, o indivíduo atuava em duas esferas distintas: a pública, que dizia respeito ao conjunto da comunidade, a sua participação e sua responsabilidade na definição e implementação da ação pública, na definição dos direitos e deveres como cidadãos; e a privada, que se referia ao que é próprio do indivíduo, ao que é particular.

Foi, portanto, na sociedade grega (Atenas e Creta) que se deu o surgimento do espírito da democracia, da democracia direta, embora restrita, devido à exclusão de escravos e mulheres. Apesar de escravocrata, foi nessa sociedade que se verificou também o exercício inicial, talvez, primário, da cidadania, na medida em que o indivíduo exerceu direito e deveres de cidadão – com responsabilidade jurídica e administrativa pelos negócios públicos.

Essas práticas desapareceram com o advento do feudalismo e de sua sociedade eminentemente rural, em torno do século V, para ressurgirem, posteriormente, com a longa ascensão da classe burguesa e o desenvolvimento do capitalismo. No sistema feudal, a esfera privada, representada pela propriedade da terra, era restrita aos nobres – direito obtido pelo nascimento. Os servos não detinham poder sobre seu próprio destino e nem podiam arbitrar sobre seus valores. O trabalho, assim, era desvalorizado e considerado indigno para um nobre. O plano divino era reservado aos ricos, mediante doações à Igreja.

Com o comércio, houve o florescimento dos núcleos urbanos (burgos) – que, de forma tímida, foi sendo retomado o exercício da cidadania; com as cidades e a expansão do comércio, o fortalecimento e a ascensão da burguesia. A estrutura de poder, anteriormente fragmentada com os feudos, passou a ser centralizada na figura do monarca. Para o processo de consolidação da burguesia, tornou-se, assim, indispensável a ampliação do mercado, que fora promovida pela unificação das regiões, mediante o rompimento da organização descentralizada dos feudos.

Na Idade Moderna, caracterizada pelo mercantilismo, grandes descobrimentos e pelo surgimento das nações e do Estado Nacional ou Despótico, ocorreram três fatos importantes: a valorização do trabalho, a consolidação da burguesia, considerada classe social, e a acumulação de capital.

Pode-se dizer que o primeiro marco que deu origem à cidadania moderna foi a valorização do trabalho, no sentido de que o indivíduo teve arbítrio sobre o próprio corpo e, portanto, liberdade de locomoção, de trabalho. Em outras palavras, foi a semente do estabelecimento dos **direitos civis**.

As lutas religiosas e a revolução protestante, no século XVI, inicialmente com Lutero

e, posteriormente, com Calvino, foram fundamentais para a introdução da ética protestante, na qual o trabalho produtivo era o elemento-chave para a elevação do homem ao Reino do céu. O homem, segundo essa ética, seria o administrador e criador dos bens divinos na Terra. Nesse contexto, temos o surgimento da ciência experimental e o rompimento do poder da Igreja. Uma nova racionalidade passa a nortear o comportamento dos homens.

No Estado Despótico, o poder era forte e centralizado nas mãos da realeza, com o apoio da burguesia. “Todo o poder nas mãos do monarca” era o ideário da época, que tinha em Maquiavel seu grande precursor intelectual. Além de serem instituídos impostos reais para atender à despesa da nova organização social, foi constituído um exército nacional, independentemente dos feudos – a justiça real passou a ser soberana – e, finalmente, instituída a moeda real em substituição às demais dos feudos. A expressão “*L’État c’est moi!*”, erroneamente atribuída a Louis XIV², caracterizou bem o regime absolutista, então prevalecente. O papel do Estado, nessa época – fase mercantilista, onde foram criadas as condições para acumulação do capital –, era o de apoiar a expansão do comércio.

Entretanto, foi no século XVII, com a Revolução Gloriosa na Inglaterra, e, sobretudo, no final do século XVIII, com a Revolução Francesa, que houve a hegemonia da ideologia burguesa – a instauração do Estado de Direito.

A Revolução Francesa que, juntamente com a Revolução Industrial, destruiu o Absolutismo³, provocou reformas políticas, econômicas e sociais na Europa, começando no século XIX com a destruição dos restos do feudalismo; b) nacionalismo; c) abolição da monarquia absoluta; d) instituição da democracia (ainda incipiente); e) hegemonia da classe burguesa; f) liberalismo.

A assembleia francesa, em 1789, votou e aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, cujos princípios principais eram:

- a) os homens nascem livres e portadores de direitos (naturais), tais como: liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão;
- b) o direito de um vai até o direito do outro, sendo a lei igual para todos;
- c) ninguém pode ser preso, detido ou acusado sem base legal;
- d) a lei não tem efeito retroativo;
- e) liberdade de manifestação e de imprensa;

² A maioria dos historiadores entende que se trata de lenda. Somente Jacques-Antoine Dulaure, em sua obra *Histoire de Paris* (1834), atribuiu essa frase ao Rei Louis XIV.

³ Tocqueville (1979) insiste em afirmar que o Estado pós-revolucionário, na realidade, é continuidade do Estado absolutista; entretanto, admite que o novo regime introduz novos valores originados das novas necessidades socioeconômicas.

- f) a taxaço   geral e equitativa;
- g) a sociedade tem o direito de pedir contas de sua administra o e de todo agente público;
- h) garantia dos direitos e separa o dos poderes;
- i) a propriedade   direito sagrado individual, podendo ser desapropriado em casos de comprovado interesse público, com respectiva indeniza o.

A Declara o, sem d vida, consagra de forma legal a questão da cidadania com a afirma o dos **direitos civis**.

A Revolu o Francesa marcou, portanto, o início do Estado liberal burguês, a descentraliza o do Estado monárquico em três poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário. O maior poder político repousava no Legislativo, na a o do parlamento e das assembleias constituintes. Ocorria, assim, a separa o definitiva entre o público e o privado e a instaura o do Estado de Direito e dos ideais liberais, que iriam dar sustenta o   economia de mercado.

Se, de um lado, para a burguesia, era importante a liberdade do homem para propiciar a acumula o de capital, mediante apropria o da *mais-valia*, por outro, essa mesma liberdade viabilizava os trabalhadores (ou proletários, na teoria marxista) a lutarem por melhores salários, redu o da jornada de trabalho, melhores condi es de trabalho etc. Os trabalhadores passaram a se organizar melhor em sindicatos, associa es e partidos políticos para reivindica o de seus direitos – os direitos políticos, dessa forma, desenvolviam-se e se concretizavam. Na abordagem dada por Marshall (1977:85),

“Os direitos políticos da cidadania, ao contrário dos direitos civis, estavam repletos de ameaça potencial ao sistema capitalista, embora aqueles que estavam estendendo, de modo cauteloso, tais direitos  s classes menos favorecidas provavelmente não tivessem plena consciência da magnitude de tal ameaça”.

Pode-se, portanto, situar, no início do século XIX, a amplia o do conceito da cidadania com a afirma o dos **direitos políticos**.

O final do século XIX, na Europa, foi marcado por intensas lutas dos trabalhadores por melhores salários, educa o, saúde, habita o – iniciava-se a luta, liderada pelos socialistas, pela afirma o dos **direitos sociais**. O Estado até então tinha um papel muito limitado na redistribui o de renda.

A Alemanha, no final do século XIX, por exemplo, instituiu o primeiro sistema nacional de seguro social. Os trabalhadores, organizados como força política e apoiados por

partidos políticos, buscaram implantar uma nova sociedade, contribuindo para a ocorrência de alguns fatos importantes, como a Revolução Russa, em 1917 e a ascensão de partidos socialistas na Alemanha, na Itália, na Espanha e na França.

O capital buscou complementar sua acumulação e a realização de taxas crescentes de lucro, numa ação imperialista, em outras nações e regiões do mundo. Nesse cenário, eclodiu a II Guerra Mundial.

De um lado, com a Grande Depressão⁴, entendida como crise de mercado, com a destruição dos países da Europa Ocidental, provocada, sobretudo, pela II Guerra Mundial; e, de outro, com o sucesso da gestão keynesiana da demanda⁵ e do Plano Marshall⁶, juntamente com a força política dos trabalhadores, tem-se, de forma efetiva, a ampliação do papel do Estado – o Estado do Bem-Estar Social, caracterizado pelo atendimento aos direitos sociais dos cidadãos – proteção ao salário (fixação do salário mínimo), saúde, transporte, educação, habitação, seguro-desemprego, lazer etc. O Estado passou a ter, então, um papel central na distribuição de renda, para promover a justiça social, e na regulação da economia⁷.

O poder deslocou-se do Legislativo para o Executivo. A abertura de capital das empresas – final do século XIX e início do século XX – tornou difusa a luta clássica de classes – capital e trabalho. A propriedade ganhou um novo caráter – o do conhecimento, sobretudo com o desenvolvimento tecnológico espetacular ocorrido a partir do século XX.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ou dos Direitos Humanos) da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, também consequência da II Guerra Mundial, sistematizou as reivindicações da luta dos trabalhadores e enfatizou princípios democráticos e de liberdades – esses direitos estão incluídos nas constituições dos países signatários da Declaração.

⁴ A Grande Depressão ocorreu nos anos 30 do século XX, assolando a economia de parte da Europa, Austrália, Canadá e países eminentemente exportadores de produtos agrícolas, como o Brasil e a Argentina. Seu início deu-se nos Estados Unidos, após um período de recessão econômica, que resultou na quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929.

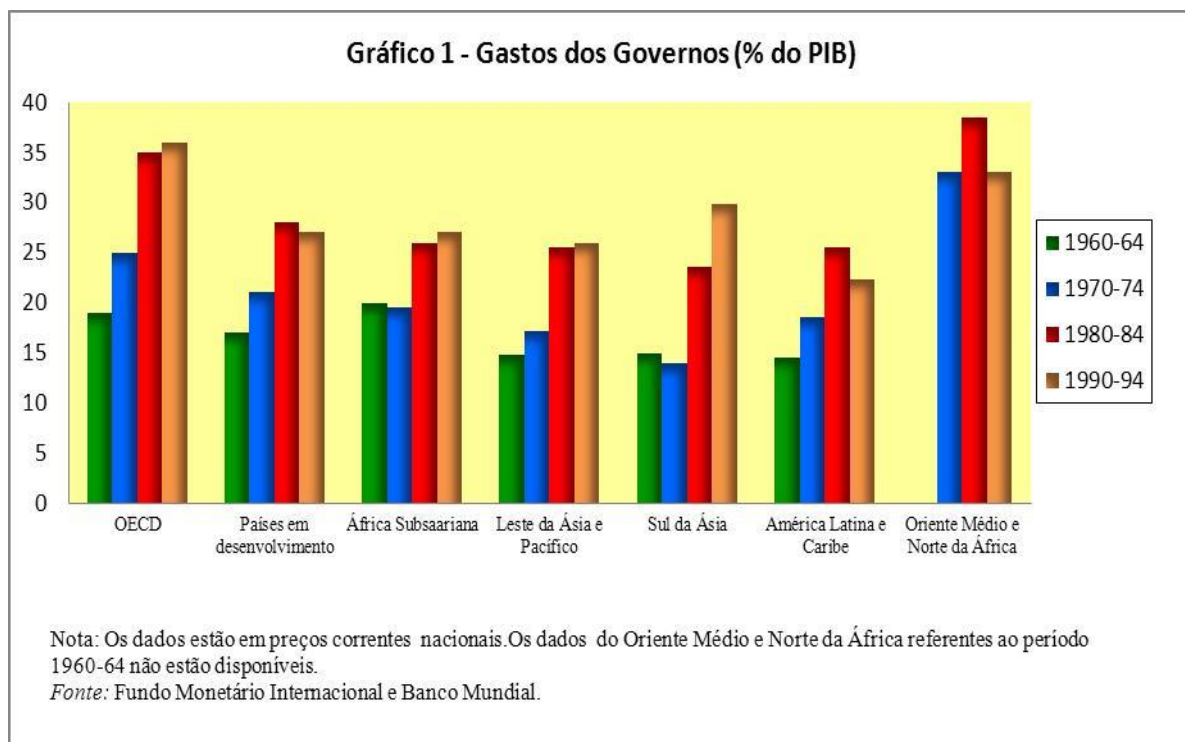
⁵ A teoria keynesiana foi desenvolvida com base no New Deal, promovido a partir de 1933, pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, com o objetivo de recuperar a economia americana da Grande Depressão. Essa teoria basicamente defendeu o aumento de gastos sociais e investimentos em infraestrutura, por parte do Estado, e sua intervenção na economia, mediante regulação, na medida em que o mercado por si só não conseguia produzir resultados macroeconômicos estáveis e compatíveis com os objetivos dos indivíduos. Esse Plano deu início ao “Estado do Bem-Estar Social” americano, com a fixação de salário mínimo, com a instituição de seguro desemprego, auxílio para os americanos acima de 65 anos, diminuição da jornada de trabalho para abertura de novos postos de trabalho, entre outros.

⁶ O Plano de Recuperação Econômica, conhecido pelo sobrenome de seu autor, Marshall, teve como objetivo a reconstrução de países europeus, seus aliados na II Guerra Mundial, consistindo no empréstimo de recursos para aquisição de alimentos, matéria-prima, produtos do setor industrial de origem americana.

⁷ É a terceira geração de direitos, com a afirmação dos direitos sociais, conforme Marshall (1950), sociólogo britânico, que fez a periodização da afirmação dos direitos como desenvolvimento da cidadania.

Pode-se afirmar, assim, que o Estado do século XX assumiu novos papéis e ampliou as funções que vinha desempenhando. Realmente, a partir dos anos 70 do século passado, os governos dos países, tanto industrializados quanto daqueles em desenvolvimento, aumentaram de forma significativa o tamanho do Estado – de uma média de gastos do governo, no início da década de 60, em torno de 17% do PIB (Produto Interno Bruto), passou para uma média em torno de 35-40% do PIB, na década de 90, no caso de países industrializados; e para 25-30% nos países em desenvolvimento, exceção feita ao Oriente Médio e Norte da África, demonstrado no Gráfico 1 (WORLD BANK, 1997:22).

Grande parte dessa expansão, no caso de países industrializados, deveu-se aos aumentos nas transferências e subsídios para provisão de infraestrutura, serviços públicos, saúde e educação. No caso dos países em desenvolvimento, o Estado assumiu papel central no desenvolvimento da indústria, mediante substituição de importações, investindo em infraestrutura e criando empresas estatais, participando praticamente de todos os setores da economia, administrando preços e regulamentando os mercados cambial, financeiro e de trabalho. O atendimento aos direitos sociais dos cidadãos ficou em segundo plano, sendo realizado de forma precária.



O Estado, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento, nesse processo, apropriou-se de grande parte da *mais-valia* produzida na sociedade, mediante recolhimento de imposto, taxas e contribuições para financiamento de suas políticas públicas.

Na medida em que o Estado assumiu papel central na regulação da economia e da sociedade, a reivindicação de direitos deslocou-se da área de produção para a esfera da gestão pública – ou seja, a reivindicação de que o patrimônio público fosse efetivamente para todos, de maior eficiência do Estado na gestão da coisa pública e de maior efetividade das políticas públicas, no sentido de promover uma sociedade com maior justiça social.

O Estado e a Administração Pública: administração patrimonialista e administração burocrática

No início do século XX, Weber (1999), considerado um dos pais da Sociologia Moderna, formulou uma metodologia com base na análise alicerçada em tipologias (tipo ideal) para compreensão da complexa realidade social. Para ele, a análise sociológica começa com a compreensão interpretativa da ação social, com sua explicação causal (motivo) e seus efeitos, ou seja, com o sentido da ação social, para onde ela aponta (objetivo, finalidade). O desdobramento da ação social é a relação social que consiste no compartilhamento recíproco do conteúdo do sentido da ação social. Na medida em que a relação social se torna regra de conduta, ela pode ser caracterizada como legítima e o conteúdo de seu sentido, validação de uma ordem. Assim, os conteúdos do sentido das relações sociais no âmbito do mercado podem ser denominados de ordem econômica; no que se refere a estilo de vida, por exemplo, de ordem social; e, finalmente, de ordem política no que se refere à apropriação e luta pelo poder.

Com base no conceito de legitimação e processos de dominação, Weber (1982: 98-9) conceitua o Estado e os tipos de dominação existentes entre dominantes e dominados (relação de obediência), como uma

comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território. Note-se que território é uma das características do Estado. Especificamente, no momento presente, o direito de usar a força física é atribuído a outras instituições ou pessoas apenas na medida em que o Estado o permite. O Estado é considerado como a única fonte do “direito” de usar a violência. Daí “política”, para nós, significar a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado.
[...]

Para que o Estado exista, os dominados devem obedecer a autoridade alegada pelos detentores do poder. Quando e por que os homens obedecem? Sobre que justificação íntima e sobre que meios exteriores repousa esse domínio?

[...]

[...] ao procurar as “legitimações” dessa obediência, encontramos esses três tipos “puros”: “tradicional”, “carismático” e “legal”.

Assim, o Estado é uma “relação de *dominação* de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima” (WEBER, 1999: 526). Dessa afirmação, ele deriva as fundamentações interna e externa (meios), necessárias para manutenção da dominação.

A fundamentação interna está calcada na legitimidade. Com base nesse foco, Weber (idem) tipifica três tipos de dominação legítima⁸: dominação pautada (i) na legalidade – expressa com base em um sistema de “regras racionais instituídas”, ou seja, “da validade dos estatutos legais e da competência objetiva”; (ii) na tradição e (iii) no carisma⁹. O quadro administrativo de pessoal (dominação política) e recursos materiais são os meios necessários para manutenção da organização da dominação. A dominação tradicional pauta-se em relações rigorosamente pessoais, estabelecidas pela tradição, sendo a dominação patriarcal, o seu tipo mais puro. As normas, assim, são estabelecidas pelo “senhor” e obedecidas por seus súditos. Nesse caso, segundo Weber (1999: 237),

depende o senhor, no caso do aproveitamento descentralizado dos dependentes da comunidade doméstica, em grande parte de sua boa vontade no cumprimento dos deveres e sempre da conservação de sua capacidade de prestar-lhe serviços. Também o senhor ‘deve’, portanto, alguma coisa ao submetido, não juridicamente, mas de acordo com o costume. Sobretudo – já em seu interesse próprio – proteção de perigos externos e ajuda em caso de necessidade, além de um tratamento ‘humano’[...].

O quadro administrativo, correspondente a esse tipo de dominação, é composto por familiares, parentes, amigos pessoais, ou ainda por pessoas que têm vínculo de fidelidade (vassalos) e apresenta duas formas distintas:

a) estrutura puramente patriarcal, na qual o quadro administrativo é composto por servidores que têm completa dependência pessoal do senhor e não têm livre arbítrio: escravos, servos, eunucos – característica dos regimes despóticos.

b) estrutura estamental: os servidores, pessoas independentes, são investidas nos cargos por privilégio ou concessão do senhor, ou decorrente de negócio jurídico

⁸ Devido ao foco desta tese, serão tratadas, de forma mais detalhada, a dominação legal e a dominação tradicional.

⁹ A dominação carismática, que caracteriza o processo de ação social afetiva (movida por sentimentos), trata-se da devoção ao senhor e a seus dotes, que podem consistir do heroísmo ao poder intelectual ou de oratória. Esse tipo de dominação pode surgir em comunidades ou séquitos e pode ser caracterizado como irracional.

(arrendamento, compra ou penhora), ou ainda, por direito pessoal ao cargo – característica do feudalismo.

O senhor feudal estabelecia, de forma arbitrária e de acordo com suas necessidades, os serviços, auxílios, presentes, tributos etc. que os camponeses deveriam fornecer-lhe. Seu poder ia além: podia retirar o direito dos camponeses de laborar a terra e também podia dispor da vida e dos bens dessas pessoas. Esse era o costume, essa era a tradição.

É no feudalismo, portanto, que encontramos a estrutura estamental. Esse tipo de quadro administrativo e suas relações com o senhor feudal caracterizam o início da administração patrimonialista.

Com o advento do mercantilismo, o aumento da circulação da moeda e o êxodo rural, tem-se a emergência do Estado-nacional, com o enfraquecimento dos feudos e o fortalecimento da monarquia. Nesse período, com a elevação de impostos para manutenção de exércitos, há o fortalecimento dos quadros administrativos e da própria administração patrimonialista. O soberano escolhia entre os seus súditos aqueles que iriam prestar serviços ao Rei, na coleta de impostos, nos serviços administrativos da Coroa. Os cargos eram considerados prebendas. Não havia distinção entre o patrimônio público e o patrimônio real, entre a *res publica* e a *res principis*.

Em contraposição à administração patrimonialista, inerente a uma economia de subsistência, a uma economia de troca, tem-se, segundo Weber (idem), a administração burocrática, associada à dominação pautada na legalidade, em normas jurídicas – esse tipo de administração estará presente no Estado Liberal, a partir da metade do século XIX.

Não resta dúvida de que a administração burocrática aparece com o declínio da Monarquia Absolutista, para substituir o nepotismo patrimonialista e para ordenar também a *res publica*, distinguindo-a do patrimônio real, viabilizando, assim, a acumulação do capital – trata-se da dominação baseada no direito público. As características da administração burocrática “oficial” são:

- a) competências oficiais fixas, ordenadas mediante leis ou regulamentos administrativos;
- b) hierarquia de cargos com as linhas de autoridade estabelecidas em regulamentos – a hierarquia funcional;
- c) administração pautada por documentos (atas), devidamente conservados, e por um quadro de funcionários subalternos e escrivães de todas as espécies;
- d) qualificação dos funcionários;

e) a atividade oficial é a atividade profissional principal do funcionário, e não acessória – ou seja, é a profissionalização do funcionário;

f) a administração é constituída de regras e normas formalizadas.

O funcionário, nesse tipo de administração, deve fidelidade ao cargo e não mais a pessoas. O cargo é considerado profissão e destina-se ao cumprimento de uma finalidade impessoal e objetiva.

Weber (1999) ainda especifica que o funcionário burocrático é nomeado por uma instância superior; é vitalício no cargo para protegê-lo de demissão ou afastamento arbitrários; tem uma carreira; é promovido com base na sua qualificação pessoal e intelectual; e, finalmente, tem direito a um salário fixo – determinado de acordo com a natureza das funções e do tempo de serviço – e a uma pensão na velhice.

A administração burocrática, dessa forma, só se viabiliza no momento em que mercado e sociedade se distinguem do Estado e emerge para combater a corrupção e o nepotismo da administração patrimonialista. Portanto, enfatiza o formalismo e os controles administrativos *a priori* – os controles dos procedimentos administrativos.

Deve ser ressaltado que o Estado, nessa época, tinha um papel limitado à manutenção da ordem, segurança e da justiça, bem como à garantia dos contratos e da propriedade.

A crise do Estado e a Reforma do Estado

Com a expansão do Estado, somada às duas crises do petróleo, nos anos 70 do século passado, e associada à indisciplina fiscal, tem início a própria crise do Estado. A administração burocrática torna-se incompatível a uma administração gerencial com o desenvolvimento tecnológico ocorrido, sobretudo, ao final do século XX. Seus “custos” elevados acabam por comprometer sua eficiência; e sua complexidade, a eficácia. Finalmente, passa-se a contestar a própria efetividade do Estado, num contexto de economia mundial globalizada.

A crise do Estado, portanto, conforme o Plano Diretor (BRASIL,1995), traduz-se como:

a) uma crise fiscal – perda de crédito por parte do Estado e poupança pública negativa – ¹⁰ que se reflete em taxas crescentes de inflação, baixas taxas de crescimento, taxas

¹⁰ Bresser Pereira (1992:20) parte de três fórmulas simples para explicar a questão da crise fiscal, que se caracteriza pela perda do crédito público. Seu raciocínio inicia com a demonstração de que “os investimentos do Estado são financiados, ou por poupança pública ou por déficit público”. Com a poupança pública negativa e o

crecentes de desemprego e, finalmente, baixas taxas de investimento;

b) esgotamento da estratégia de intervenção do Estado, seja revestido de bem-estar social, nos países industrializados; seja assumindo papel central na substituição de importações, no caso de países em desenvolvimento, ou mesmo nos países comunistas, onde a propriedade é estatal; e

c) superação da administração pública burocrática.

A essa crise econômica, soma-se a crise política, uma vez que o Estado não consegue mais atender às crescentes demandas sociais.

Nesse cenário, tem início o debate sobre a Reforma do Estado, tão amplamente analisada em diversos países, sobretudo na última década do século XX, cuja base foi a profunda reestruturação sofrida pelo setor público do Reino Unido, promovida pelo Governo Margaret Thatcher, nos anos 80, com o objetivo de superar a crise fiscal do Estado do Bem-Estar Social que então assolava o País. Com uma orientação neoliberal, o objetivo inicial daquele Governo era promover cortes de despesas mediante privatização de serviços providos pelo Estado, extinções de órgãos, redução significativa na despesa de pessoal para repassar ao setor privado o provimento desses serviços. O objetivo final seria a implantação do Estado mínimo, cujo papel é o de garantir a propriedade e os contratos, sem qualquer função de intervenção no mercado ou mesmo de atuação na promoção do desenvolvimento econômico ou mesmo social.

Entretanto, a reação da sociedade civil, a complexidade, a unificação e a globalização dos mercados, o impacto e a difusão do desenvolvimento tecnológico e o próprio fortalecimento da democracia nesses países acabaram demonstrando que a discussão sobre o papel do Estado no mundo contemporâneo não poderia se restringir a soluções preconizadas pelas correntes do pensamento econômico, então predominantes: Estado do Bem Estar Social *versus* Estado Mínimo; planejamento centralizado *versus* racionalidade dos agentes econômicos.

Verificou-se também que, apesar do esforço governamental em enxugar o aparelho estatal, os gastos públicos continuaram elevados. Tem-se o início, portanto, a partir da segunda metade dos anos 80, de outra onda de reformas, agora sob uma nova ótica: a busca da eficiência e eficácia do Estado que no Brasil, em 1995, foi traduzida como Reforma Gerencial

déficit público crônico, agravado com a alta nas taxas de juros internas, há impacto no investimento (inclusive na esfera social e de segurança), acarretando em queda da taxa de crescimento, combinada com altas taxas de inflação.

da Administração Pública¹¹.

Os contornos principais dessa nova administração pública foram:

a) descentralização política dos serviços, ou seja, transferência das competências e dos recursos para níveis regionais e locais – aproximação da decisão à ação, acompanhada de institucionalização de mecanismos de controle social, baseadas no acesso à informação;

b) descentralização administrativa, com delegação de competência e com atribuição de autonomia para atingimento de resultados – *empowerment*;

c) concentração no governo central do que diz respeito à realização de um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalimentação das políticas públicas, apoiado em sistemas de informação intra e intergovernamental;

d) estrutura mais flexível e horizontal - Estado “em rede”, ao invés do Estado “pirâmide”; permite otimizar os recursos de forma a maximizar a coordenação, a obtenção de economias de escala, a exploração de sinergias em instituições inter-relacionadas;

e) modelos organizacionais flexíveis do tipo matricial e gestão por projetos;

f) desenvolvimento de recursos humanos, mediante capacitação permanente, do estímulo ao trabalho em equipe, da avaliação de desempenho e do estabelecimento de padrões competitivos de remuneração;

g) controle de resultados, *a posteriori*, ao invés do controle de procedimentos, *a priori* – *accountability*.

h) administração focada no atendimento do cidadão, ao invés de autocentrada como na administração burocrática.

Com a implementação da reforma gerencial da administração pública no Reino Unido, seguido da Austrália, Nova Zelândia e Suécia, entre outros países, obtém-se uma brutal descentralização dos serviços, uma maior autonomia de gestão, com a criação de agências executivas e expansão dos *quangos* (*quasi autonomous non-governmental organizations*), com controle de resultados, o qual na experiência brasileira foi denominado de organizações sociais com contrato de gestão, e, finalmente estabelecimento de padrões de atendimento ao cidadão (*Citizen Charter*). No caso americano, essa revolução da administração pública

¹¹ Bresser Pereira (1998) define o período 1995/1998 como Reforma Gerencial da Administração Pública. Posteriormente, a partir de 2001, dois anos após a criação da Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ele passou a denominar Reforma da Gestão Pública. Desde 2010, seus *papers* retomam a denominação Reforma Gerencial.

ocorre, principalmente, nos municípios e condados¹², seguido, pelo governo federal, mediante a implantação do *National Performance Review*, no governo Clinton, que focou a desburocratização.

Metodologia

Este trabalho trata-se de um estudo empírico, de ordem qualitativa, elaborado com o objetivo de reconstituir a história da reforma gerencial do Estado, proposta pelo MARE, no primeiro mandato de FHC como Presidente da República, 1995/1998.

Essa reconstituição foi feita com base não só na coleta de dados¹³, realizada por meio de roteiros previamente elaborados, constantes no Anexo I, com atores do Poder Executivo Federal, envolvidos direta, ou indiretamente, na reforma gerencial, conforme o Anexo II; como também na análise de cerca de 300 documentos, entre leis, PEC's, decretos, sítios da rede mundial de computadores, jornais de circulação nacional, relatórios técnicos, arquivos e anotações pessoais¹⁴.

As entrevistas e os workshops geraram 250 horas de gravação, com 4.000 páginas de transcrição. Elas foram realizadas com o então Presidente FHC, quatro Ministros de Estado, bem como titulares de Secretarias-Executivas, Secretarias Nacionais, de fundações, autarquias e agências reguladoras do Poder Executivo Federal. Foi também entrevistado o deputado Luiz Humberto Prisco Viana, relator da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 19, referente à administração pública.

¹² Osborne e Gaebler (1992) descrevem, em seu livro *Reinventing government*, o processo desencadeado na administração pública americana ao nível local, cujo objetivo foi “reinventar” a burocracia, com o objetivo de aumentar sua eficiência, efetividade e capacidade de inovação, mediante a adoção de gestão empresarial.

¹³ Tanto as entrevistas quanto os workshops foram realizados em 2002, para avaliar o Programa de Modernização do Poder Executivo Federal (Projeto PNUD - BRA 97/034), o qual consistiu em empréstimo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ao governo brasileiro para apoiar a implementação das propostas do MARE, referentes à reforma gerencial. Essa avaliação foi patrocinada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e financiada pelo BID e, sob minha coordenação, contou com a participação de três pesquisadores: Humberto Falcão Martins, Helena Lúcia Pinheiro e Alexandre Borges Afonso.

¹⁴ Nos quatro anos em que estive à frente da Secretaria da Reforma do Estado, fiz, por orientação de Bresser Pereira, anotações de todas as reuniões realizadas, seminários, encontros, workshops, que estão registradas em quatro cadernos, tamanho A4. Desses cadernos, retirei grande parte das informações constantes nesta tese.

Estrutura da Tese

Esta tese está estruturada em quatro capítulos: no primeiro capítulo, foi feita uma breve retrospectiva histórica das reformas administrativas no Brasil e foi introduzida a proposta do então candidato FHC à Presidência da República, em 1994, constante no seu programa “Mãos à Obras, Brasil”.

No segundo capítulo, discutiu-se, sobretudo, a criação do MARE, além de analisar a aderência do entendimento dado à Reforma do Estado no programa de governo, “Mãos à Obra, Brasil” (CARDOSO, 1994), proposto por FHC, quando era candidato à Presidência da República, àquele que começa a se delinear por Bresser-Pereira, já no governo de transição, em dezembro de 1994. Nesse contexto, são relatadas as PEC’s elaboradas e aprovadas no primeiro mandato de FHC referentes à Reforma do Estado, entendidas como da ordem econômica e da previdência social. É mencionada a reforma tributária, que denomino a PEC almejada, mas não concretizada.

O capítulo três trata da PEC da Administração Pública, na qual são delineados os principais princípios da reforma gerencial. São analisadas diversas etapas de seu percurso que vão desde a sua elaboração, que contou com a participação de diversos atores, seu envio, tramitação e aprovação nas duas casas do Congresso Nacional. As alianças que foram estabelecidas, os desafios que foram superados, as concessões que foram feitas são apontados também neste capítulo.

O capítulo quatro é dedicado ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo *framework* foi concebido no decorrer de Seminário Internacional sobre a Reforma Administrativa. Para cada setor do Estado identificado nesse *framework*, foram elaboradas propostas que foram detalhadas. Também é visto se as propostas introduzidas pelo MARE apoiam a afirmação da quarta geração de direitos, o direito a *res* pública, objetivo final da reforma gerencial proposta por Bresser-Pereira.

CAPÍTULO 1

RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS E O ESTADO BRASILEIRO

Até a Grande Depressão, o Brasil era um país eminentemente agrícola, cujo principal produto era o café, responsável por ancorar as exportações brasileiras. Os bens de consumo eram importados; o país, portanto, apresentava uma indústria incipiente. A sociedade era predominantemente rural, na qual prevaleciam as relações patrimonialistas e coronelistas, também presentes no Estado brasileiro. De fato, o Estado, por mais de 30 anos, foi dominado pelos barões do café e pelos pecuaristas mineiros.

A crise de 1930 atingiu o Brasil, com redução brutal nas exportações brasileiras, em torno de 50% e redução em um terço das importações, agravando ainda mais a situação crítica da economia brasileira que já tinha enorme dívida externa. Essa crise econômica aumentou as tensões políticas, que vinham ocorrendo entre os grupos urbanos e demais oligarquias excluídas do poder político, resultando na deposição, por golpe militar, do então presidente Washington Luís, e na posse do seu líder civil, Getúlio Vargas.

Apesar do período tumultuado por crises políticas e por causa da necessidade de superação da crise econômica, Getúlio Vargas deu início à modernização do Estado. No plano econômico, lançou as bases para expansão do setor industrial e incorporou as oligarquias rurais no seu projeto de desenvolvimento. Teve início a revolução industrial brasileira, mediante substituição de importações, e o Estado de caráter intervencionista indutor desse modelo, sobretudo, a partir da década de 40 do século XX.

1.1 A Reforma burocrática: governo Getúlio Vargas

No período do Estado Novo, de 1937 a 1945, houve uma profunda modernização do aparelho do Estado, com a criação de autarquias, empresas públicas e, sobretudo, com a profissionalização do serviço público a partir da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Iniciou-se a reforma burocrática – a implantação da administração burocrática no aparelho do Estado –, com mais de 50 anos de atraso em relação aos países desenvolvidos.

A criação do DASP, precedida pela instituição de órgãos encarregados por padronização do serviço público e por realização de compras, deu-se com o Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, que estabelece nos seus artigos 2º e 17:

Art. 2º Compete ao D. A. S. P. :

- a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar do ponto de vista da economia e eficiências, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária;
- d) selecionar os candidatos aos cargos públicos federais, excetuados os das Secretarias da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal e os do magistério e da magistratura;
- e) promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União;
- f) estudar e fixar os padrões e especificações do material para uso nos serviços públicos;
- g) auxiliar o Presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos a sanção;
- h) inspecionar os serviços públicos;
- i) apresentar anualmente ao Presidente da República relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.

A modernização do serviço público, sob o comando de José Simões Lopes, foi pautada por princípios de centralização – que incluía os estados, com a criação dos “daspinhos”, atrelados ao DASP – e pela hierarquização da burocracia clássica. Expressava, dessa forma, o Estado autoritário que conduziu o processo de modernização e industrialização do país, o Estado intervencionista voltado para o mercado e a regulação das respectivas relações de trabalho. Enfim, era um Estado mais atuante na promoção do desenvolvimento econômico do país.

A reforma administrativa, por sua vez, foi sendo aprimorada ao longo do período do Estado Novo, com as seguintes características principais:

- a) estabelecimento de uma política de administração de pessoal, consolidada em estatuto e fundamentada no sistema de mérito;
- b) institucionalização da função orçamentária vinculada à do planejamento;
- c) simplificação e padronização do processo de compras governamentais;
- d) revisão da estrutura do Poder Executivo, com a criação de novos Ministérios, e racionalização de procedimentos; e
- e) estabelecimento do controle de procedimentos, mediante observância a normas

gerais e inflexíveis.

Entretanto, a reforma burocrática não foi plenamente implementada e nem extirpou completamente a administração patrimonialista. Além da centralização já mencionada, o predomínio do controle, sobretudo na observância às normas instituídas, deu início, na administração pública, à “burocratização” da ação governamental, comprometendo sua eficiência e eficácia.

Tanto no Governo Juscelino Kubitschek (JK), de 1956 a 1961, quanto no Governo João Goulart, de 1961 a 1964, não ocorreram reformas da administração pública, embora a rigidez burocrática tenha sido objeto de atenção nos dois governos. No primeiro, houve a criação de grupos de trabalho e comissões que atuaram com completa autonomia, mas desvinculados do serviço público¹⁵. No segundo, com mobilizações de sindicatos e grupos sociais vinculados a setores nacional-reformistas, foram propostas reformas denominadas “de base”: fiscal, bancária, urbana, eleitoral, educacional e de reforma agrária. Uma, em especial, foi a reforma administrativa que encampou quatro projetos, um dos quais referente à reorganização do sistema da administração federal, em tramitação no Congresso Nacional quando ocorreu o golpe militar. O Governo Castelo Branco, em entendimento com a comissão especial instituída na Câmara dos Deputados para análise e votação dessa matéria, retirou o projeto para promover sua reformulação.

Assim, pode-se considerar que foi no regime militar, na década de 60 do século passado, que se deu a segunda reforma da administração, também denominada, reforma para o desenvolvimento.

1.2 A Reforma para o desenvolvimento: governo militar

No período de 1940 a 1960, com a enorme expansão do setor industrial e forte protagonismo do governo federal, o crescimento do aparelho do Estado alcançou dimensão expressiva, resultando na necessidade de sua organização e regulamentação. Com esses objetivos, foi instituído o Decreto-Lei 200, de 1967, cuja elaboração baseou-se nas propostas discutidas no âmbito da Comissão de Estudos Técnicos da Reforma Administrativa (COMESTRA), instituída em novembro de 1964, sob a presidência de Roberto Campos, então Ministro Extraordinário do Planejamento.

¹⁵ No Governo JK, foram instituídas comissões para propor uma reforma administrativa e para simplificar normas e procedimentos na administração pública. As propostas não foram implementadas.

Essa Comissão iniciou seus trabalhos com a análise dos estudos realizados, no Governo João Goulart, pela Comissão Amaral Peixoto. Entretanto, com menos de um ano de funcionamento, a COMESTRA foi dissolvida mediante a confrontação de ideias entre José de Nazareth Teixeira Dias, então seu secretário executivo, e Hélio Beltrão, membro da Comissão. Enquanto o primeiro defendia o planejamento, com programação orçamentária e financeira, nos diversos órgãos e entidades da administração pública, bem como o detalhamento do projeto da reforma administrativa para dar conta da complexidade da máquina pública; o segundo defendia um projeto mais geral, com ênfase na descentralização, na autonomia administrativa e na simplificação das normas. A redação do Decreto, portanto, ficou sob a responsabilidade de Teixeira Dias que, ao final, incorporou também as ideias de Hélio Beltrão¹⁶.

As principais propostas dessa reforma foram:

- a) instituição do planejamento, da descentralização, da delegação de responsabilidade, da coordenação e do controle de resultados;
- b) distinção, no tocante à autonomia de gestão, entre a administração direta, ministérios, e a administração indireta, empresas estatais – sociedades de economia mista e empresas públicas – e autarquias (semi-independentes);
- c) fortalecimento do sistema meritocrático no funcionalismo público;
- d) estabelecimento de plano de classificação de cargos para a administração pública federal;
- e) reorganização da estrutura da administração direta.

Pode-se afirmar que o Brasil, com o Decreto-Lei 200 – um marco na modernização da administração pública brasileira, cujos dispositivos mais relevantes são citados a seguir –, foi, no cenário mundial, vanguardista da “reforma gerencial” da administração pública.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

§ 2º Em cada órgão da Administração Federal, **os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que**

¹⁶ A esse respeito, consultar Gaetani (2003: 24-27).

possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.

§ 3º A Administração casuística, assim entendida **a decisão de casos individuais, compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente aos serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público.**

[...]

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

[...]

Art. 26 No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

[...]

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

[...]

Art. 79. **A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.** (BRASIL, 1967, p. 3-4, 7, 21, grifo nosso).

Para as empresas estatais, foi dada maior autonomia de gestão, para os processos de compra e contratação de pessoal.

Constata-se que, no Decreto-Lei 200, evitou-se a inclusão das fundações entre as entidades abrangidas pela administração indireta, mas foram mencionadas no § 2º do art. 4º:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.

[...]

§ 2º Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades.

A esse respeito, Dias (1969:80) afirmou que se evitou “classificá-las entre as categorias da administração indireta, **a fim de resguardar, ao máximo, sua condição de entidade privada, basicamente relacionada ao Código Civil**” (grifo nosso).

Essas unidades descentralizadas, tanto as empresas estatais quanto as fundações¹⁷, com a liberdade de contratação de pessoal, sem a realização de concurso, e com a prática de remuneração compatível com o setor privado, acabaram por facilitar, ao longo do tempo, as práticas de fisiologismo e nepotismo, práticas típicas da administração patrimonialista.

¹⁷ As fundações foram incorporadas à administração indireta com o Decreto-Lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986.

Ao lado do fortalecimento da administração indireta, pois nela estavam assentadas as instituições para promoção do desenvolvimento do país, tem-se o enfraquecimento da administração direta¹⁸, responsável pelas políticas públicas governamentais. Era, portanto, a defesa da economia de mercado com forte presença do Estado.

Martins, L. (1997), em sua pesquisa sobre o número de empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, identificou que, no universo de 571 existentes no governo federal e entes federados, 60% foram criadas no período de 1967 a 1976. O Governo perdeu o controle de sua expansão. Iniciou-se, a partir daí, um forte descontrole dos gastos públicos, com forte crescimento do endividamento externo, impactando o quadro inflacionário no Brasil, alcançando, em 1979, a taxa de 77,25%.

A crise mundial, na década de 1980, repercutiu também no Brasil. O Governo começou a promover contenção dos gastos públicos, sobretudo na administração direta, mediante arrocho salarial e não permissão da renovação de seus quadros de funcionários por meio de realização de novos concursos públicos. Para contornar essa situação, o Governo militar passou a requisitar, de forma mais intensiva, funcionários da administração indireta, ou ainda viabilizar a contratação, via empresas estatais e fundações, funcionários para atuarem nos escalões superiores da administração direta. Com o acirramento da crise, teve início, mediante estabelecimento de normas e procedimentos, o processo de enrijecimento das ações administrativas, com enorme controle burocrático das autarquias e fundações.

No caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, tentou-se, no Governo Geisel (1974-1979), controlar sua expansão, mas essa medida foi abandonada no Governo João Figueiredo (1979-1985).

É importante observar que essas duas reformas foram implementadas em regime de exceção, deixando à margem a participação popular.

O fortalecimento e expansão da administração indireta, voltada, sobretudo, para o mercado, foram acompanhados pela deterioração da administração direta, não viabilizando a instituição da esfera pública – considerada como espaço para exercício da cidadania – e ampliando o distanciamento da administração pública do cidadão¹⁹. Para Martins, L. (1997: 25-6), esse processo também resultou em:

- “fratura vertical dentro do aparelho do Estado”, com impacto na articulação de

¹⁸ Exceção feita ao Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda (área econômica).

¹⁹ Houve uma exceção nessa interação entre administração pública e cidadão, no período 1979/1981, com a criação do Programa Nacional de Desburocratização, instituído pelo Decreto nº 83.740, a cargo do Ministro Extraordinário para a Desburocratização, Dr. Hélio Beltrão. O objetivo desse Programa, entre outros, foi melhorar o atendimento ao cidadão, mediante simplificação de procedimentos, documentos e decretos.

políticas públicas, devido às diferenças entre a administração direta e a indireta e seu difícil diálogo;

- raízes da corrupção, que mais tarde tornou-se generalizada, devido à ausência de canais institucionais de representação de interesses do setor privado junto ao setor público;
- captura do Estado por interesses privados.

À crise fiscal sucede-se a crise política do regime militar com movimentos populares na reivindicação de seus direitos civis, políticos e sociais.

Embora possa ser afirmado que o Decreto-Lei 200 foi precursor na definição de alguns dos princípios da reforma gerencial, seus resultados não atingiram os objetivos propostos. Na realidade, pode-se afirmar que houve retrocesso no processo de modernização da administração pública brasileira, sobretudo na administração direta. Nos governos civis que sucederam o regime militar, no período 1985 a 1994, não ocorreram reformas administrativas, mas somente reordenamentos, ou ainda “redesenhos”, do aparelho do Estado, com agravamento da crise fiscal.

O Governo José Sarney (1985-1990), período esse de transição democrática, começou sem legitimidade. Com a morte de Tancredo Neves, eleito de forma indireta para assumir a Presidência da República²⁰, Sarney buscou apoio da classe política com práticas patrimonialistas, mediante distribuição de verbas e loteamento de cargos²¹ na administração direta e administração indireta, concedidos aos políticos.

Essa situação, associada à crença de que abusos estavam sendo cometidos na administração indireta, em nome de sua autonomia de gestão, e à mobilização da burocracia da administração direta para restaurar a sua força²², restabeleceu o modelo burocrático em toda a administração pública²³, consubstanciado na Constituição de 1988, promovendo seu

²⁰ Tancredo Neves foi eleito pelo Congresso Nacional. Sarney era o vice-presidente, Tancredo concorreu contra a chapa do Deputado Paulo Maluf, apoiada pelo regime militar.

²¹ Em entrevista realizada em junho de 2002, no Palácio da Alvorada, FHC reafirmou a questão de loteamento de cargos em nome da governabilidade, que assistiu como senador da república.

²² Sobre esse desequilíbrio entre a administração direta e a administração indireta, Santos e Machado (1995:5) comentam: “O projeto do governo vinha se desenvolvendo desde julho de 1985, quando se constituiu uma Comissão de 36 membros, ligada à Presidência da República, que incluía representantes dos servidores e da academia. A Comissão, destinada a repensar o Estado, sobretudo o Executivo, teve seus trabalhos interrompidos em fevereiro de 1986, pela euforia do Plano Cruzado. Os trabalhos continuariam, contudo, através de um grupo informal, constituído por alguns ministros, seus principais assessores e técnicos qualificados, que daria origem, mais tarde, ao Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública (GERAP). Esses grupos orientavam suas ações no sentido de acabar com o “entulho administrativo” do regime militar, partindo do diagnóstico de atrofia da “cabeça do Estado”, isto é, da administração direta, composta por um núcleo pequeno e despreparado, combinada a braços executivos poderosos, isto é, autarquias, fundações e empresas estatais. Sobretudo estas últimas, que haviam se expandido sobremaneira durante o regime militar, escapavam ao controle da administração direta”.

²³ Em 10 de abril de 1987, com a Lei nº 7.596, as fundações foram subordinadas à administração direta.

total engessamento. Com o objetivo de fortalecer a administração direta e a profissionalização do servidor público, foram criadas a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, mediante Decreto nº 93.277/1986, e a carreira de especialistas em políticas públicas e em gestão governamental, em 1989, com a realização de um concurso público.

Os gastos governamentais, nesse período, aumentaram de forma significativa, apesar da implementação, por parte das autoridades econômicas do País, de vários planos econômicos com o objetivo de conter o processo inflacionário e restabelecer o equilíbrio fiscal. O fracasso de alguns desses planos deveu-se à falta de liderança do presidente que sucumbiu a pressões de ordem política ou de alguns setores da economia que se sentiram prejudicados. Ao final desse governo, a taxa de inflação, que no início apresentava 3 dígitos, alcançou quase 2.000 % a.a.

A situação de hiperinflação na economia, a desordem das contas públicas e a escalada das práticas patrimonialistas impulsionaram o governo seguinte, Governo Collor (1990-1992), no sentido de promover reformas econômicas e no perfil do Estado. Com a abertura comercial, teve início a privatização das empresas estatais.

Collor, pautando-se na primeira onda de reformas promovidas pelo Governo Thatcher no Reino Unido, reduziu o tamanho do Estado por meio da extinção de órgãos e ameaça de demissão de pessoal – através da utilização do instituto de “disponibilidade compulsória”. No caso das empresas estatais e fundações extintas, seus empregados celetistas foram demitidos. No caso da administração direta, os servidores concursados lotados nos órgãos extintos – com a garantia constitucional da estabilidade – foram colocados em disponibilidade compulsória, com redução de salário. Aos órgãos remanescentes, foi determinado o enxugamento em 10% de seus quadros de pessoal, outra vez com a utilização do mecanismo de disponibilidade compulsória, e redução dos cargos comissionados²⁴. Instaurou-se, assim, um clima de verdadeiro terror entre os servidores.

Essa intervenção de forma desastrosa na administração pública federal acabou levando-a ao caos e recrudescer o corporativismo dos servidores públicos. A desorganização da administração pública facilitou a corrupção, com suspeição do próprio Presidente. Interesses econômicos nacionalistas que não foram preservados, associados ao quadro caótico da economia, e a reação popular à corrupção então atribuída ao Presidente, delinearam a crise política que culminou com o *impeachment* do Collor.

O Governo Itamar, no período 1992/1994, em reação à corrupção, promoveu maior

²⁴ Os cargos comissionados referem-se a cargos de coordenação e chefia na estrutura hierárquica dos órgãos.

rigidez nos procedimentos administrativos e maior centralização do poder decisório, reafirmando, assim, ainda mais os princípios da administração burocrática.

Conforme Andrade (1993:27), buscou-se nesse Governo “um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia”. Os processos de centralização, de controle burocrático e de engessamento da gestão pública, com fundamentação na Constituição de 1988, aceleraram-se e até hoje se encontram em curso na administração pública federal²⁵.

1.3 “Mãos à Obra, Brasil”: Reforma Gerencial do Estado?

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso foi empossado como Ministro da Fazenda e, com um grupo de economistas, liderou a elaboração do Plano Real. Nesse ano, a taxa de inflação alcançou valor em torno de 2.700% a.a.

A primeira fase desse plano consistiu em cortar o Orçamento, com o objetivo de reduzir os gastos públicos. Também foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), com o objetivo de preservar a estabilidade econômica, possibilitar o ajuste fiscal e conferir maior flexibilidade à gestão do orçamento da União. Esse Fundo foi constituído, inicialmente, por parte dos recursos arrecadados pela União (impostos e contribuições) – parcela deduzida da base de cálculo de qualquer vinculação constitucional ou legal.

A sua segunda fase, a mais importante no entendimento de muitos economistas, consistiu na criação da Unidade Real de Valor (URV), que foi atrelada ao dólar. Todos os preços, a partir de 1º de março de 1994, passaram a ser indicados em URV. Seu objetivo foi promover a desindexação da economia, o realinhamento dos preços relativos e acabar com a inflação inercial.

A terceira fase consistiu na transformação da URV em real, objeto do Plano Real, cujo sucesso de sua implantação – que explodiu o consumo, associado à estabilidade de preços – credenciou o então Ministro da Fazenda à candidatura, praticamente imbatível, à Presidência da

²⁵ Cito, como exemplo, fato ocorrido comigo há seis anos, quando procurei uma alta autoridade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com objetivo de buscar sua autorização para excluir a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de um sistema de informações do Governo Federal, cuja implementação iria prejudicar enormemente as atividades daquela entidade, ampliando de forma significativa seus custos operacionais, já que trabalhava até então de forma descentralizada, com maior eficiência. À essa solicitação, ele respondeu com ironia: “Angela, se você souber de alguma entidade que funcione sem burocracia, venha aqui e denuncie, porque esse Ministério vai promover sua extinção”.

República²⁶.

Na campanha eleitoral em 1994, o então candidato à Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso, apresentou sua proposta de governo no “Mãos à Obra, Brasil”. Nesse documento, caracterizado como projeto de desenvolvimento para o país, na perspectiva de FHC, foi feita uma breve análise do desenvolvimento brasileiro ocorrido no período 1950 a 1990 e o papel central do Estado nesse processo, criando empresas estatais para dar sustentação ao crescimento econômico, como também contraindo dívida externa para dar sustentação a esse processo. A estratégia adotada resultou num grande desequilíbrio nas contas públicas, em altíssimas taxas de inflação, na deterioração da poupança interna e do investimento produtivo, assim como na fuga de capital estrangeiro. As consequências diretas desse quadro, ainda conforme o “Mãos à Obra”, foram:

- a) fragilização das estruturas econômicas;
- b) aumento do desemprego; e
- c) ampliação da miséria no país.

Ainda, segundo esse documento, o grande mérito do Governo Itamar Franco foi a implementação de um plano econômico, o Plano Real, o qual permitiu a estabilização da moeda. Essa estabilização, conclui o “Mãos à Obra”, é o pressuposto para a criação das condições básicas para um novo ciclo de desenvolvimento de forma sustentável, incorporando o conjunto da sociedade brasileira. A proposta de governo estabeleceu os seguintes setores prioritários:

1. Agricultura
2. Educação
3. Emprego
4. Saúde
5. Segurança

A habitação, saneamento e turismo foram considerados metas complementares para apoiar a geração de emprego e a elevação da renda.

Para dar suporte à implementação desse novo projeto de desenvolvimento proposto por Fernando Henrique, foi colocada a necessidade de recuperação e ampliação da infraestrutura, no que dizia respeito à energia, transporte, comunicações e saneamento, sendo especificadas as seguintes fontes para seu financiamento:

- a) orçamento da União, saneado por uma reforma fiscal;

²⁶ O candidato FHC ganhou as eleições, já no 1º turno, com mais de 34 milhões de votos, os quais representaram o dobro dos daqueles recebidos pelo candidato seguinte, Luiz Inácio Lula da Silva.

- b) recursos advindos de privatizações;
- c) parte das reservas internacionais para financiamento de desenvolvimento, mediante criação de um fundo;
- d) emissão de títulos de longo prazo no mercado nacional e internacional;
- e) parcerias com o setor privado, sob a forma de concessões ou de associações com empresas nacionais e estrangeiras, para realização de investimentos em serviços públicos; e
- f) fontes de financiamento externo de organismos e agências bilaterais e multilaterais de crédito (como o Banco Mundial, BID etc.).

No tocante aos serviços sociais, o documento reafirmava a necessidade de reforma nas áreas de saúde, educação, saneamento, habitação e segurança, com o objetivo de melhorar a prestação desses serviços aos cidadãos, cujo princípio era a necessidade de ampliação da descentralização dessas atividades para os estados e municípios.

Quanto à questão da pobreza e da fome, no “Mãos à Obra” foi proposta a criação do programa Comunidade Solidária com foco na inclusão social, além dos programas de combate à fome e de distribuição de leite então vigentes no país.

Em suma, no setor de infraestrutura, a proposta de governo era transferir a responsabilidade da prestação desses serviços para o setor privado, via concessão pública, com metas de investimento e de ampliação de sua oferta. No setor de serviços sociais, a proposta consistiu na promoção da descentralização de sua prestação para os estados e municípios no âmbito de um novo pacto federativo, reforçando o papel do Estado como promotor de investimentos, coordenador de ações e articulador de parcerias com entes federados, sindicatos, empresas e entidades do setor privado e do setor não-governamental.

A partir desses parâmetros e prioridades para o desenvolvimento do país, a proposta de governo feita pelo então candidato Fernando Henrique Cardoso colocou como necessária a reforma do Estado para cumprir um novo papel em um novo contexto da economia – no caso, o da estabilidade da moeda. A reforma do Estado, portanto, nesse entendimento, seria um componente da solução da crise brasileira.

A crise brasileira é também uma crise de Estado. Sua solução envolve, necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis – federal, estadual e municipal – e das formas de financiamento do governo. (CARDOSO,1994:185).

Com o estabelecimento de parcerias com o setor privado no que dizia respeito à propriedade e gestão da infraestrutura, o Estado, segundo o documento, precisaria, obrigatoriamente, reformular a sua ação, passando de prestador para regulador da prestação desses serviços (comunicação, transporte e energia), ou seja, regulador da gestão e investimento desses setores. “Neste modelo, não caberá mais ao Estado um papel de produtor exclusivo de bens e serviços, mas de normatizador e neutralizador das distorções do mercado, assim como de agente coordenador dos investimentos” (*idem*,1994:73). Portanto, a palavra-chave que caracterizaria o papel do Estado no setor de infraestrutura seria a regulação.

Quanto à atuação do Estado nos setores referentes à prestação de serviços sociais, a palavra-chave seria a descentralização, mediante o estabelecimento de novo pacto federativo, com revisão da distribuição das competências e dos recursos financeiros, e de parcerias com os setores privado e não-governamental para implementação de políticas públicas.

Com a transferência para o setor privado da prestação de serviços nas telecomunicações, nos transportes e na energia elétrica, e com a descentralização da prestação de serviços sociais para entes federados, haveria a necessidade de maior coordenação, acompanhamento e direcionamento das políticas públicas desses setores por parte da esfera federal. Dessa forma, segundo a proposta de governo de FHC, seria necessário, não um Estado menor ou maior, mas um Estado forte. A recuperação de sua capacidade de investimento e a reorientação de sua atuação, segundo o “Mãos à Obra” seriam fundamentais para:

- a) viabilizar a estabilidade econômica;
- b) promover o desenvolvimento sustentável;
- c) propiciar a correção das desigualdades sociais e regionais;
- d) resgatar a qualidade e ampliar a prestação dos serviços públicos como segurança, educação e saúde e, finalmente,
- e) rearticular as relações entre o Brasil e o exterior com base nos interesses nacionais.

Assim, segundo a proposta de FHC, o núcleo da reforma do Estado consistia nas seguintes vertentes:

1. reforma administrativa;
2. reforma fiscal e redefinição das competências federativas;
3. estabelecimento de novas formas de parceria com o setor privado;
4. instituição de um programa reformulado de privatizações; e
5. reforma da previdência social.

1.3.1 Reforma administrativa

Na reforma administrativa, foi enfatizada a premência de modernizar e racionalizar a administração pública. Para chegar a essa conclusão, foi feito um breve histórico e diagnóstico do seu *state of arts*. O documento menciona o esvaziamento da administração direta e a ampliação “descontrolada” da administração indireta, ocorridos no período em que o país foi governado por militares, sobretudo nos seus quinze primeiros anos. Os baixos salários da administração direta, associados à ausência de mecanismos de reconhecimento de mérito e de desempenho e à inexistência de “carreira”, em seu sentido estrito, foram fatores decisivos para esse processo. Ao final, a administração direta, como já mencionado, passou a ser provida por funcionários públicos com vínculos empregatícios com fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, com salários bem mais elevados e benefícios diferenciados em relação aos servidores de carreira – Plano de Classificação de Cargos (PCC), então vigente, do Poder Executivo Federal. Além disso, esse quadro foi agravado, conforme o “Mãos à Obra”, com a constatação da metade dos servidores do setor público alocada na atividade meio.

Outro fator importante na desestruturação da administração pública federal foram as frequentes mudanças no organograma e nas estruturas de ministérios, ou seja, criação, extinção, fusão ou até mesmo recriação de órgãos (foram 45 mudanças em 10 anos, dentre as quais 25 em apenas dois anos, ocorridas no Governo Collor)²⁷. Assim, o grande problema da administração pública federal, identificado no “Mãos à Obra”, não seria o quantitativo de servidores públicos do governo federal, considerado até pequeno quando comparado aos países desenvolvidos. O problema maior, na concepção desse documento, consistia no gasto de pessoal, relativamente alto, devido, sobremaneira, às aposentadorias precoces e pensões perenes – de pais para filhas solteiras e divorciadas. Nesse diagnóstico, também foi enfatizada a má distribuição da força de trabalho nos diversos órgãos públicos e entidades e a desorganização interna do Poder Executivo Federal.

Para correção dessas distorções, no “Mãos à Obras”, foram estas as medidas propostas:

- a) a “consagração” do concurso público como princípio para admissão no setor

²⁷ No Governo Collor, ocorreu a maior desestruturação da administração pública do Poder Executivo Federal, pois, além da redução do número de ministérios, da extinção de empresas públicas e de entidades, via medidas provisórias, publicadas no dia 15 de março de 1990, promoveu a demissão de servidores ou empregados públicos ou seu afastamento do trabalho, colocando-os no que foi então denominado “em disponibilidade”. Cerca de 100 mil pessoas foram enquadradas nessas situações.

público;

b) o estabelecimento de plano de carreira que tenha como princípios norteadores o mérito e a produtividade; e

c) a definição e implementação de uma política de formação profissional, assim como de reciclagem dos servidores públicos, com *locus* ENAP²⁸.

1.3.2 Reforma fiscal

Na perspectiva do programa de governo de FHC, propôs-se, para a reforma fiscal, o enfrentamento dos problemas existentes, tanto do lado da receita quanto da despesa.

No caso da receita, seria necessário o estabelecimento de um sistema fiscal “saudável” que implicasse a simplificação, racionalização e modernização do sistema tributário brasileiro, recuperando, assim, a capacidade de geração de receitas para que fossem viabilizados amplos investimentos governamentais para atendimento das necessidades do país. Segundo o “Mãos à Obra”, vários impostos – e/ou alterações de alíquotas de impostos – e contribuições e taxas foram estabelecidos ao longo do tempo, os quais resultaram na inibição ao investimento na produção pelo setor privado e com impacto na geração de receitas, devido a sua incidência em cascata – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Programa de Integração Social (PIS) – e sua natureza cumulativa – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – no sistema produtivo. Essa elevada carga tributária também tolheu a

a) ampliação quantitativa e crescimento das micro e pequenas empresas, responsáveis por 40% do produto nacional e pela criação de 30 milhões de empregos;

b) expansão da atividade agrícola, prejudicando a margem de lucro sobretudo do pequeno produtor; e

c) elevação do volume de produtos exportados, pois houve redução significativa da

²⁸ Nessa proposta, a ENAP, fundação de direito público, supervisionada pela então Secretaria de Administração Federal (SAF), também seria responsável por realização de pesquisa e seu *update* sobre “modernas formas de gestão pública” (1994:188).

competitividade externa do país.

As diretrizes propostas no documento “Mãos à Obra” para reestruturação do sistema tributário seriam:

a)“... aproveitamento integral dos créditos do IPI e do ICMS, respectivamente, relativos aos bens de uso, consumo ou ativo permanente aplicados na produção” (CARDOSO,1994:193), para eliminar completamente e de forma definitiva o caráter de cumulatividade;

b) redução do ônus tributário incidente nos insumos e nos produtos agrícolas a fim de estimular o investimento na produção;

c) proibição da cobrança de todos os impostos incidentes nas exportações, com exceção do imposto de exportação, de competência federal, conforme prática internacional;

d) redução da carga tributária e simplificação da tributação incidente nas pequenas e microempresas;

e) diminuição da incidência de impostos dos produtos da cesta básica;

f) ampliação da diferenciação das alíquotas dos tributos em função da natureza do produto, de forma a reduzir o caráter regressivo do sistema tributário nacional; e

g) efetivação de compensações para as perdas de receitas da União e dos estados da federação em função das isenções para as exportações e para os produtos e insumos agrícolas.

Em suma, a proposta consistia na reformulação do sistema tributário com base nos princípios da capacidade contributiva e da equidade fiscal, da eficiência e neutralidade econômica, visando, assim, torná-lo “saudável”, simples, justo e eficaz. Além disso, o documento afirmava que, paralelamente, deveria haver um bom planejamento do governo que compatibilizasse as despesas à arrecadação e, assim, evitar a criação de impostos ou elevação de alíquotas, de forma tempestiva, para se alcançar o equilíbrio fiscal. Em outras palavras, dever-se-ia buscar um sistema fiscal estável, pautado em normas permanentes e amplamente “publicizadas”, visando à transparência e previsibilidade.

No caso da despesa, ainda segundo o documento, seria prioritária a redefinição de competências da União, estados e municípios, com ampliação da descentralização, conforme mencionado anteriormente. Tratava-se de estabelecer um novo pacto federativo que estabelecesse as competências das três esferas de governo, suas áreas de atuação, com definição de formas cooperativas e complementares de atuação, cujo resultado seria a melhoria da aplicação de recursos públicos. A descentralização, em alguns setores, era imperiosa, pois aproximaria a decisão da ação, bem como permitiria que a ação

governamental fosse controlada pela sociedade local – viabilizando, dessa forma, seu controle social de forma efetiva.

1.3.3 Privatização

O estabelecimento de novas parcerias com o setor privado, associado à instituição de um programa reformulado de privatizações, foi uma das prioridades da proposta de governo de FHC no que respeitou à reforma do Estado. Tratou-se de uma redefinição do papel do Estado, sobretudo em áreas de infraestrutura, com sua retirada na prestação de serviços públicos e respectiva transferência para o setor privado. Os objetivos dessa transferência seriam propiciar significativo investimento por parte do setor privado na ampliação desses mercados e, assim, também liberar recursos orçamentários para atendimento das demandas das áreas sociais.

Nesse novo contexto, o Estado assumiria novas responsabilidades: regulação e fiscalização da prestação desses serviços pelo setor privado.

A proposta de governo de FHC estabeleceu, entretanto, uma exceção: a permanência do Estado como produtor de bens e serviços em áreas consideradas estratégicas para o interesse nacional, a exemplo do petróleo e de alguns segmentos do setor de telecomunicações, em parceria com o setor privado, bem como no seu desenvolvimento tecnológico. Nesse caso, as empresas estatais deveriam submeter-se às regras de funcionamento do mercado privado: serem competitivas e operarem em padrão de gestão privada, com metas e indicadores de desempenho no tocante à eficiência e eficácia, entre outros, estabelecidos em contratos de gestão firmados com o governo. Entretanto, essas empresas estatais, em parceria, ou não, com o setor privado, deveriam também ser submetidas à regulação e fiscalização do Estado.

Tratava-se, portanto, de afirmar os novos papéis do Estado – regulação e fiscalização, para coibir corporativismos ou mesmo abusos do poder econômico de forma a assegurar a prestação de serviços públicos.

O “Mãos à Obra” também abordou a necessidade de reformulação do programa de privatização para reduzir a dívida pública, mas, sobretudo, para constituir-se em um instrumento de indução da reestruturação e modernização do parque industrial, buscando, assim, aumentar a eficiência do sistema econômico.

Para viabilizar a implementação de sua proposta no que diz respeito à privatização,

FHC propôs:

- a) aparelhar o Estado de aparato burocrático com capacidade técnica para efetuar a regulação, controle e fiscalização dos setores privatizados;
- b) elaborar e aprovar legislação, inclusive emenda constitucional, referente a concessão de serviços públicos e flexibilização de monopólios da União, incluindo, quando necessário o estabelecimento de parcerias e *joint ventures*²⁹ nas áreas de interesse nacional;
- c) ampliar a privatização nas áreas de infraestrutura e de serviços públicos e sua utilização para indução da reestruturação e modernização do setor industrial;
- d) acelerar a desestatização com a utilização de abertura de capital, *golden share*³⁰, incorporação, fusão ou cisão de sociedade; aumento de capital, sem a participação da União na sua subscrição, ou ainda alienação, arrendamento, locação de instalações ou de bens;
- e) usar os fundos sociais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para ampliar as moedas passíveis de utilização na privatização; e
- f) aumentar o percentual da moeda corrente para efetivar a privatização e transferir recursos para áreas como ciência e tecnologia, saúde, segurança, meio ambiente e investimentos em infraestrutura.

1.3.4 Previdência Social

Uma das vertentes principais utilizadas no sistema de proteção social é a previdência social, a qual vem apresentando desequilíbrios crescentes entre a arrecadação e o pagamento dos benefícios, com uma relação “quase insustentável de dois contribuintes para cada beneficiário” (CARDOSO, 1994:197). Esses déficits, segundo o documento, são decorrentes de crises econômicas, as quais resultaram no aumento do desemprego e do número de trabalhadores no mercado informal, e de mudanças demográficas, como ampliação da longevidade associada à queda na taxa de natalidade, além de fraudes, sonegações, burocratização – que onera sobremaneira o custo da previdência – e a má qualidade dos serviços. A crise da previdência social fica evidente quando se constata que:

²⁹ *Joint Venture*, expressão originada dos Estados Unidos, significa uma associação de duas ou mais empresas ou entidades para criar uma terceira.

³⁰ *Golden Share*, de origem inglesa, é uma ação de classe especial, que confere ao Estado o controle de empresa estatal após sua privatização, sem manutenção de sua posição de acionista majoritário.

- a) a despesa total em 1994 com pagamento de benefícios triplicou em seis anos;
- b) o nº de beneficiários apresentou, nesse mesmo período, um incremento cerca de 30%;
- c) a aposentadoria por tempo de serviço criou distorções ao propiciar a aposentadoria precoce daqueles de renda mais elevada; e
- d) o sistema foi formatado de forma que apresenta forte iniquidade distributiva, pois 41% do total da despesa com benefícios que vão para somente 12% dos beneficiários, sendo que os demais, 88%, recebem até três salários-mínimos, representando 59% do total dos valores dos benefícios pagos no ano.

De forma sistemática, o crescimento da despesa tem superado, e muito, o crescimento da receita.

A proposta de governo de FHC frente a esse quadro consiste em:

- a) estabelecer critérios que reduzissem a iniquidade existente nos benefícios, respeitados os direitos adquiridos;
- b) unificar normas e requisitos para concessão de benefícios;
- c) incorporar critérios de idade e renda no cálculo dos benefícios, para evitar a aposentadoria precoce daqueles de renda mais elevada;
- d) estabelecer critérios mais rígidos para concessão de aposentadorias especiais;
- e) flexibilizar sistema de financiamento da seguridade social, sobretudo no que diz respeito às contribuições sociais, considerando no seu cálculo o tipo de atividade econômica;
- f) reformular, para a área rural, critérios na contribuição previdenciária, considerando as especificidades da mão-de-obra e a competitividade da agricultura; e
- g) criar planos complementares, de caráter facultativo de previdência.

A gestão da previdência também seria objeto de forte intervenção no sentido de acelerar sua modernização iniciada em 1993, quando algumas medidas saneadoras foram adotadas, como informatização de cadastros e dos postos da previdência e uso de cartão magnético, para coibir a sonegação, a fraude e desvios de recursos, bem como para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

As propostas constantes no “Mãos à Obra” para a gestão da previdência estão listadas a seguir.

- a) fortalecer e ampliar a fiscalização com vistas a reduzir a sonegação;
- b) implantar cadastro nacional com informações completas tanto dos segurados quanto dos contribuintes da previdência social;

c) informatizar os postos de benefícios, bem como das áreas de arrecadação e fiscalização;

d) reduzir o custo da burocracia para o patamar dos países desenvolvidos (2%);

e) promover a reestruturação organizacional, assim como a modernização e a racionalização dos processos de trabalho;

f) ampliar a produtividades dos servidores da previdência social com programas de treinamento e qualificação profissional; e

g) promover a venda de imóveis, que foram incorporados ao patrimônio da previdência social, devido a pagamento de dívidas de contribuintes.

Pode-se concluir, dessa forma, que a Reforma do Estado, na proposta de governo de FHC, constante no “Mãos à Obra”, consiste na

a) reforma da previdência, para buscar, sobretudo, melhor equilíbrio entre arrecadação de contribuição e pagamento de benefícios, assim como redução da iniquidade existente entre os benefícios;

b) reforma fiscal, com reforma tributária associada à redefinição das competências federativas, para ampliar a geração de receitas que viabilizem a ampliação dos investimentos governamentais em áreas prioritárias, bem como para estimular o investimento por parte do setor privado na produção, face a racionalização e simplificação do sistema tributário;

c) instituição de um novo programa de privatização e de novas parcerias com o setor privado para incrementar programa de investimentos em infraestrutura, deslocando, assim, o papel do Estado, de prestador de serviços públicos, para regulador e fiscal da prestação desses serviços; e

d) reforma administrativa.

No caso da reforma administrativa, a proposta constante no “Mãos à Obra” se restringiu, exclusivamente, à área de recursos humanos, no que diz respeito ao processo de admissão, via concurso público, ao fortalecimento das carreiras, com reformulação da estrutura remuneratória, contemplando mérito e produtividade, e, finalmente, profissionalização do servidor público, mediante oferta de treinamento e estímulo à capacitação. A proposta, portanto, não pode ser caracterizada como “reforma”. Na realidade, só reafirmou os dispositivos constitucionais e legais referentes à administração pública.

CAPÍTULO 2

A REFORMA DO ESTADO

2.1 A Criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)

Na campanha eleitoral de FHC para Presidência da República, em 1994, Bresser-Pereira atuou como tesoureiro. Numa de suas vindas a Brasília, naquele período, eu indaguei sobre suas pretensões ministeriais, caso FHC fosse eleito e lhe fosse feito um convite para assumir uma pasta. Sua resposta, naquele momento, foi a mesma dada em entrevista realizada quase dez anos depois³¹, em junho de 2002, quando foi questionado sobre “o porquê do MARE”. Sua resposta foi que, em sua lista de preferências, o Ministério de Relações Exteriores ocupava o primeiro lugar, seguida pela SAF (Secretaria de Administração Federal); o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação estariam, respectivamente, no terceiro e quarto lugar.

Fiquei surpresa com a inclusão da SAF no seu rol de preferências, porque, sob o ponto de vista dos escalões superiores da administração pública federal, essa pasta era tida como o reduto dos burocratas do Poder Executivo³², pois foi responsável, mediante elaboração de regulamentações e projetos de lei, pelo processo de enrijecimento da gestão, verificado na década de 80 do século XX.

Bresser-Pereira relatou, nessa entrevista, que FHC também ficou surpreso com a inclusão da SAF no rol de ministérios de sua preferência. Sua justificativa para essa inclusão deveu-se ao seu interesse de liderar o processo de modernização da administração pública, dada sua *expertise* acadêmica e profissional. Já naquele momento, portanto, Bresser-Pereira, com essas palavras, sinalizou que sua proposta para a administração pública seria mais abrangente do que aquela apresentada no “Mãos à Obra”.

Dois dias após conversa com o candidato eleito FHC, ocorrida no final da manhã do dia 19 de dezembro, em São Paulo, ele foi anunciado Ministro de Estado da Administração

³¹ Essa entrevista foi realizada no âmbito de projeto de avaliação de programa de empréstimo feito junto ao BID, pelo governo brasileiro para apoiar a implementação das propostas formuladas pelo MARE, conforme mencionado anteriormente.

³² Burocratização do serviço público é aqui entendido como o esgotamento do modelo weberiano de administração burocrática, com a burocratização do Estado e dos partidos políticos.

Federal e Reforma do Estado³³. A Secretaria de Administração Federal teve, portanto, mudança de *status*, com sua “transformação” em ministério, e ampliação de competências, com a inclusão da “reforma do estado”³⁴. Essas alterações foram de autoria exclusiva de Fernando Henrique Cardoso que entendeu que a estatura e experiência de Bresser-Pereira³⁵ requeriam a promoção dessas mudanças.

Em sua atuação na esfera política, ele foi um dos fundadores do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)³⁶. Quando foi convidado para integrar o governo de FHC, em 1994, já contava com quase 30 anos de experiência em gestão de empresa privada, além de atuação no setor público, como Ministro da Fazenda (1987), no governo federal; e, no Governo do Estado de São Paulo, como presidente do Banco do Estado de São Paulo (1983-1984) e como Secretário de Governo do Estado de São Paulo (1985-1986).

Sua maior característica como intelectual foi associar as diversas disciplinas das Ciências Humanas e Sociais Aplicadas em sua produção científica, com abordagem inovadora e abrangente. Em sua trajetória profissional, na esfera da administração pública, ele fez essa junção com genialidade. Roubando as palavras de FHC (2002), “Bresser-Pereira é um visionário”.

³³ Alguns autores colocam que Bresser Pereira foi “acomodado” em um ministério sem relevância e sem recursos em retribuição ao seu papel na campanha eleitoral da candidatura de FHC à Presidente da República. Tenho que discordar dessa versão, já que em agosto de 1994, ele mesmo me disse, conforme mencionado, que a SAF ocupava o segundo lugar das Pastas, na sua lista de preferência, que gostaria de assumir, caso convidado por FHC.

³⁴ Alguns trabalhos acadêmicos colocam que Bresser Pereira solicitou a mudança de *status* ou mesmo ampliação de competências com a inclusão da “Reforma do Estado”. Essas afirmações são versões.

³⁵ De fato, Bresser-Pereira é um dos maiores intelectuais brasileiros, com reconhecimento internacional. Sua formação acadêmica iniciou-se com um bacharelado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), seguido de *Master in Business Administration* (MBA) pela *Michigan State University* e Doutorado e Livre Docência em Economia pela USP. Tendo iniciado, em 1959, sua carreira docente na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (FGV/SP), no curso de Administração, é hoje professor emérito com atuação nas disciplinas das áreas de Teoria Política, Teoria Social e Economia. Foi professor visitante na *Université de Paris I* (1978), onde lecionou disciplina de desenvolvimento econômico, e também no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, com disciplinas de Teoria Política (2002/2003). Também ministrou disciplina de Teoria Política e seminários na *École d’Hautes Études en Sciences Sociales*, Paris (2003/2009). Foi pesquisador visitante na *Oxford University* (1999/2001) e no Instituto de Estudos Avançados da USP (1989). Sua produção científica é intensa, com início na década de 1970, quando publicou livros sobre alianças políticas e sobre as revoluções estudantis na década de 1960, já sinalizando seu interesse pela política. No final da década de 1970, sua pesquisa focou a tecnoburocracia e o Estado, culminando, em 1981, com a publicação do livro “A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia” pela Editora Brasiliense. Até hoje, Bresser-Pereira publicou, em português, inglês, francês e espanhol, o total de 45 livros, além de 14 que organizou sua edição. São incontáveis artigos científicos, prefácios, artigos em jornais, entrevistas, documentos e relatórios que constituem seu acervo de produção científica e técnica. Essas informações foram retiradas do sítio de Bresser Pereira: www.bresserpereira.org.br. Acesso em 23 de agosto de 2015.

³⁶ O PSDB, fundado em 1988, é fruto de dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em função de insatisfação de um grupo de parlamentares de orientação política centro-esquerda com a orientação política da liderança partidária na votação da Constituição brasileira e com o Presidente José Sarney, que reassumiu suas raízes ideológicas, de orientação centro-direita.

Além de suas qualidades acadêmicas e profissionais, é sobressalente seu comprometimento com o interesse nacional e com a promoção da justiça social em nosso país, refletido nas propostas que costuma fazer a governantes na promoção de políticas públicas. Com caráter inovador, suas propostas, sempre calcadas em princípios, são por ele colocadas em debate. Essa é outra característica de Bresser-Pereira, provavelmente derivada de sua carreira acadêmica – sempre aberto à discussão para aperfeiçoamento de suas ideias e propostas. A maestria com que interage com as pessoas, sob sua liderança, conduzindo e estimulando sua criatividade e seu conhecimento, é ímpar, como também é ímpar interagir com ele.

Bresser-Pereira constituiu sua equipe, inicialmente, com um grupo de ex-alunos³⁷ da FGV/SP e de servidores públicos da carreira de especialistas em políticas públicas e em gestão governamental, conhecidos como gestores governamentais. Foi no Centro Cultural do Banco do Brasil em Brasília, onde foi instalado o governo de transição, que o futuro ministro tomou conhecimento dessa carreira, criada em 1989 e, naquela época, em processo de extinção³⁸. Sérgio Cutolo dos Santos, então Ministro da Previdência (Governo Itamar) e já escolhido por FHC para presidir a Caixa Econômica Federal, foi quem agendou o encontro dos gestores com Bresser-Pereira, da qual participei juntamente com Cláudia Costin, que viria a ocupar, posteriormente, o cargo de Secretária-Executiva do MARE.

Nessa reunião, após longa conversa sobre a carreira, suas atribuições, assim como as questões sobre as quais o MARE deveria se debruçar durante sua gestão, foi formulado um convite a todos que quisessem fazer parte da sua equipe. Alguns aceitaram e foram alocados na Secretaria da Reforma do Estado (SRE) e na Secretaria de Recursos Humanos (SRH). A esse grupo, outros servidores foram agregados ao longo do tempo devido a sua *expertise* e motivação para participar da elaboração e implementação da reforma gerencial do Estado. O MARE tinha um grande desafio: a prospecção do futuro da administração pública e implementação do novo, concomitantemente com a operacionalização do presente, conforme as competências do MARE, definidas no art. 14 da Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995:

- a) políticas e diretrizes para a reforma do Estado;

³⁷ A única exceção foi Regina Pacheco, professora do curso de graduação em Administração Pública da FGV/SP, que assumiu a presidência da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

³⁸ Essa carreira foi criada em 1989, no último ano do Governo Sarney, mas só teve um concurso até 1995, quando Bresser Pereira reconheceu a importância da carreira e decidiu que deveria ser retomada para suprir a administração de quadros de administradores de alto nível.

- b) política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Federal;
- c) reforma administrativa;
- d) supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; e
- e) modernização da gestão e promoção da qualidade no Setor Público.

O MARE era, portanto, um ministério pequeno com poucos recursos financeiros. Seu quadro de pessoal e seu orçamento estavam destinados à coordenação dos sistemas da atividade-meio da administração pública federal, quando foi criado. Sua estrutura organizacional era constituída de quatro Secretarias³⁹: Serviços Gerais, Modernização e Informática, Recursos Humanos e Reforma do Estado. Ao Ministério estava vinculada a ENAP, criada em 1986, nos moldes da *École Nationale de Administration* (ENA), com o objetivo de promover a formação inicial, no caso dos cursos de formação de carreiras que desenvolviam atividades exclusivas de Estado, e a formação continuada para o desenvolvimento técnico e/ou gerencial do servidor público do poder executivo federal.

Bresser-Pereira, na gestão interna do MARE, promoveu a separação de atividades: um grupo tratava do “novo”, do futuro, e o outro, do “cartório”, da rotina, da burocracia. Entretanto, os principais assessores e todos os secretários participavam, com o Ministro, de reuniões semanais, denominadas “reuniões do colegiado”, nas quais todas as questões eram debatidas, tanto do novo quanto da rotina. Os debates não se restringiam a relatos; as questões eram submetidas ao escrutínio de todo o grupo. Essa sistemática também era adotada na discussão interna dos grupos responsáveis pela elaboração das propostas referentes ao Plano Diretor.

O Ministro se colocava como coordenador das reuniões e, ao mesmo tempo, instigador e participante dessas discussões. Cito três resultados importantes dessa sistemática adotada por Bresser-Pereira: o primeiro diz respeito à qualidade das deliberações tomadas e das propostas elaboradas, enriquecidas pelas sugestões feitas por todos os participantes no decorrer do processo decisório; o segundo se refere ao *empowerment* do grupo decisório do MARE – todos se viram como “coautores” das propostas e/ou deliberações; e, o terceiro

³⁹ A Secretaria de Serviços Gerais, posteriormente, foi denominada Secretaria de Recursos Logísticos e Projetos Especiais. A Secretaria de Organização e Informática também teve suas competências modificadas para dedicar-se, exclusivamente, à área de Tecnologia da Informação, sendo transferida a área de organização (estruturas organizacionais dos ministérios, das autarquias e fundações) para a Secretaria da Reforma do Estado.

resultado é que todos detinham informações sobre todas as atividades e ações do Ministério, conferindo-lhes autoridade legítima para fazer pronunciamentos em nome da Pasta, em qualquer arena política.

2.2 A formação ministerial do Governo FHC

Inicialmente, antes do anúncio da formação ministerial, porém, FHC teria resolvido nomear Bresser-Pereira como Ministro das Relações Exteriores; entretanto, o embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, considerado um dos diplomatas mais influentes do Itamaraty, fez chegar a FHC, por intermédio de seu grande e íntimo amigo, Antônio Carlos Peixoto de Magalhães (ACM), então ex-governador da Bahia e senador eleito para o mandato 1995/2002, a manifestação de sua insatisfação com o nome de Bresser-Pereira para chanceler. A expectativa do Itamaraty, segundo Flecha de Lima, seria a escolha de um embaixador, integrante da carreira diplomática, para Ministro das Relações Exteriores⁴⁰.

Essa foi a primeira manifestação pública de clientelismo e corporativismo de uma sucessão ocorrida durante seu mandato, que teve acolhimento por parte de FHC, embora não tenha mencionado esse fato em sua entrevista ao comentar sobre a formação do ministério de seu governo⁴¹. Nesse recuo, entretanto, por parte do presidente eleito na nomeação de Bresser-Pereira como chanceler, foi reiterado o fisiologismo⁴² existente no quadro político brasileiro, entre o Executivo e o Legislativo, também evidenciado na própria montagem da equipe ministerial⁴³.

Na formação inicial dos 21 Ministérios, quatro⁴⁴ foram destinados ao então Partido da

⁴⁰A *Folha de São Paulo*, em sua edição de 22 de dezembro de 1994 (p.1, pp. 8-9), informa essa notícia, confirmada na entrevista feita com Bresser Pereira.

⁴¹ Humberto Martins e eu entrevistamos FHC, no Palácio da Alvorada, em 21 de junho de 2002, quando afirmou: “Ora, então, quando nós chegamos ao governo, eu já tinha uma certa experiência – tinha sido Ministro de Relações Exteriores e da Fazenda, me parecia claro que nós tínhamos que fazer uma volta a certos critérios mais racionais, de natureza técnica, de tomada de decisão. Sob o ponto-de-vista da política o que foi feito basicamente? Primeiro, toda a área financeira, de decisão econômica, foi preservada da ação clientelista dos partidos – até hoje! – não tem uma posição... uma! Banco do Brasil, Banco Central, Caixa Econômica, BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], Receita Federal – nessas áreas todas, nunca houve ingerência política de partidos. As pessoas eventualmente podem ser até de partido, mas o critério não foi esse”.

⁴² Fisiologismo aqui é entendido como forma de cooptação política mediante nomeações para cargos, liberação de emendas, ou qualquer outra ação política que beneficia uns em detrimento do bem comum.

⁴³ A *Folha de São Paulo* (*idem*, p.8) afirma que FHC teria comentado com seus amigos sobre a dificuldade de compor quadros para formar sua equipe. Nesse sentido, segundo a *Folha*, seus problemas teriam aumentado quando teve que se curvar às negociações políticas.

⁴⁴ As quatro pastas ocupadas por parlamentares/filiados do PFL são: Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério do Meio Ambiente, dos

Frente Liberal (PFL)⁴⁵ e dois⁴⁶, ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)⁴⁷. Ao Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB)⁴⁸, foi atribuído o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, ocupado por filiada ao PSDB de Minas Gerais. Embora aparentemente atribuído ao PSDB, a indicação do nome da titular, Dorothea Fonseca Furquim Werneck, foi feita, de fato, pelo empresariado paulista. Dois ministérios⁴⁹ foram atribuídos a parlamentares do PMDB⁵⁰, os quais apoiaram a candidatura de FHC à revelia da orientação de seu partido.

As demais pastas foram ocupadas por pessoas consideradas ou símbolo na sua área de atuação, no caso o Ministério Extraordinário de Esporte e o Ministério da Saúde com a nomeação de Edson Arantes do Nascimento (Pelé) e Adib Domingos Jatene, respectivamente, ou das áreas militares alinhadas à orientação do Presidente – Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), Marinha, Exército e Aeronáutica –⁵¹, ou ainda de confiança pessoal de FHC para implementar políticas públicas em áreas consideradas estratégicas em seu Governo – ministérios de ação transversal: Planejamento e Orçamento, Fazenda e Administração Federal e Reforma do Estado; e ministérios de ação vertical em áreas temáticas governativas: Educação, Cultura e Comunicações. No caso do Ministério da Saúde, deve ser mencionado que houve necessidade do aval de ACM ao nome de Jatene, que tinha integrado, no mesmo cargo, a equipe do Governo do Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), desafeto do então senador eleito.

FHC, em sua entrevista, realizada no dia 21 de junho de 2002, afirma:

Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. No caso do Ministério de Minas e Energia, por exemplo, o Ministro Raimundo Brito ocupou o cargo de Secretário de Transporte do Estado da Bahia, no governo de ACM. A *Folha de São Paulo* (*idem*, p.8) informa que sua indicação foi feita por ACM e que o próprio Raimundo Brito conheceu FHC no dia 20 de dezembro, ocasião que lhe foi formulado o convite para integrar a equipe ministerial.

⁴⁵ O PFL, hoje denominado Democratas (DEM), a partir de sua refundação ocorrida em convenção extraordinária no ano de 2007, foi resultado de dissidência do extinto Partido Democrático Social (PDS) em função das articulações para eleição de Tancredo Neves em 1985.

⁴⁶ O PTB, partido integrante da base aliada do Governo FHC, indicou dois correligionários para ocupar o Ministério da Agricultura e Abastecimento e o Ministério do Trabalho.

⁴⁷ O PTB, sob a liderança de Ivette Vargas, foi recriado em 1980 com o fim do bipartidarismo.

⁴⁸ O PSDB, fundado em 1988, é fruto de dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em função de insatisfação de um grupo de parlamentares de orientação política centro-esquerda com o Governo José Sarney, o qual tinha se aproximado da orientação centro-direita, e a orientação política da liderança partidária na votação da Constituição brasileira.

⁴⁹ Os dois Ministérios ocupados pelo PMDB foram Transportes e Justiça. Também foi criado o cargo de Secretário Especial de Políticas Regionais – cargo de natureza especial acumulado com o cargo de Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais, tendo dupla vinculação: Ministério do Planejamento e Orçamento e Casa Civil da Presidência da República.

⁵⁰ O PMDB, criado em 1980, com o fim do bipartidarismo, é originário do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido de oposição ao regime militar (1964-1985).

⁵¹ FHC nomeou militares com orientação progressista para apoiar e liderar junto as suas armas a criação do Ministério da Defesa.

Então, o que acontece? Nós todos tínhamos a ideia de preservar essas áreas [abrangidas pelo setor econômico] – e foram totalmente preservadas. Nas áreas sociais mais sensíveis eu botei gente que era pessoalmente ligada a mim; aí foi o [José] Serra [Saúde] – primeiro não foi o Serra, o primeiro foi o Jatene, também foi escolha minha, direta, e não de partidos – e Paulo Renato [de Souza], na Educação, que ficou até hoje. Quando saiu o Jatene, eu botei aquele Carlos [César Silva de] Albuquerque, que não tinha nada a ver também com partidos, depois o Serra - porque tanto o Serra quanto o Paulo Renato, embora do PSDB, não iam fazer a política ‘pequena’. E na Previdência, nós pusemos o Reinhold Stephanes, o [José] Cechin, também com essa preocupação, e também o Waldeck [Vieira] Ornélas, que não foi indicado pelo ACM – me foram trazidos vários nomes pelo PFL, que não aceitei. E alguém perguntou: ‘E o Waldeck Ornélas?’ Eu respondi: Ah! Esse eu nomeio! Aí pusemos o Ornélas. E Luiz Eduardo [Magalhães, então deputado federal, filho de ACM] me falou: ‘Todo mundo vai dizer que a Bahia o nomeou!’ E eu disse: Mas não foi! Depois o ACM incorporou-o, mas ele foi nomeado independentemente. Então Previdência, Reforma Agrária que eu nunca deixei que politizassem no mal sentido – primeiro [Milton] Seligman no Incra e depois o Raul [Belem Jungman Pinto], aí nunca deixamos que houvesse politização. De fato, no primeiro governo, nem o Ministro da Justiça e nem o do Transportes não foram escolhas do PMDB, mas foram escolhas minhas: [Nelson Azevedo] Jobim e Odacir Klein.

Posteriormente, para ampliar o apoio do PMDB e de parlamentares do Partido Progressista (PP) e do Partido Progressista Reformador (PPR), partidos extintos com a criação do Partido Progressista Brasileiro (PPB)⁵², importantes alterações foram feitas na composição ministerial, com relação tanto a nomes quanto a criação de novas pastas. Esses dois partidos, inicialmente sem titular em qualquer pasta, reivindicaram, em troca do apoio político de suas lideranças no Congresso Nacional, cargos de diretorias de órgãos de desenvolvimento regional, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), de entidades com unidades descentralizadas nos estados, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o então Departamento Nacional de Estradas⁵³. As destinações de cargos a partidos políticos foram feitas como moeda de troca para apoio político aos projetos do governo, sobretudo aqueles referentes à reforma constitucional pretendida por FHC.

A dimensão das bancadas dos partidos políticos, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, é um bom indicativo da amplitude do poder político que cada partido dispõe para ser favorecido na distribuição de cargos no Poder Executivo Federal e na liberação, para seus redutos eleitorais, de recursos orçamentários de setores do Governo

⁵² O PPB, hoje Partido Progressista (PP), é originário da fusão, ocorrida em outubro de 1995, do antigo Partido Progressista com o Partido Progressista Reformador (PPR), o qual, por sua vez, é resultado da união, realizada em 1993, do Partido Democrata Cristão (PDC) com o Partido Democrático Social (PDS). O PDS, finalmente, criado em 1980 com o fim do bipartidarismo, é originário da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiou, no Congresso Nacional, o regime militar.

⁵³ O DNER foi extinto em 2001 e, em seu lugar, foi criada a agência reguladora denominada Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Federal, que realizam transferências voluntárias, como educação, saúde, transportes, saneamento etc. Em nome do poder político, constata-se também a movimentação de deputados em direção aos partidos políticos vitoriosos nas urnas eleitorais para cargos majoritários.

A Tabela 1, a seguir, indica a dimensão da bancada de cada partido político, em dezembro de 1994, com a diplomação dos deputados eleitos em outubro de 1994 para o exercício de seus mandatos na 50ª legislatura, e, em janeiro de 1999, antes do início da 51ª legislatura⁵⁴. Nessa tabela, não foram considerados os senadores⁵⁵.

Tabela 1- Número de deputados federais por partido político (1994 e 1999)

Partido Político	dez/94	jan/99
PPR*	51	
PP*	34	1
PPB		76
PMDB	107	88
PSDB	63	97
PFL	89	107
PTB	32	21
PL	13	9
PMN	4	1
PRP	1	0
PRN	1	0
PSC	3	0
PSD	3	4
PT	50	49
PSB	15	15
PDT	34	25
PCdoB	10	10
PPS	2	7
PV	1	1
PSTU	0	1
PRONA	0	1
TOTAL	513	513

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral e Câmara dos Deputados

*A maioria dos deputados do PPR e do PP promoveu criação do PPB.

⁵⁴ Na 50ª legislatura (1995/1998), não havia nenhuma norma que regulasse a fidelidade partidária. Entretanto, essa situação modificou no mês de março de 2007, com a Resolução n 22.610, na qual o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em resposta a uma consulta do DEM, disciplina a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. Esse pronunciamento do TSE propiciou a cassação de mandato dos deputados infiéis e sua substituição por suplentes. Em 4 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF), nos mandados de segurança nº. 22.602, 22.603 e 22.604 corroborou o entendimento do TSE, colocando duas ressalvas quanto a sua vigência: (i) esse entendimento prevaleceria até regulamentação dessa matéria pelo Congresso Nacional; e (ii) só caberia cassação dos mandatos de parlamentares “infiéis” após a decisão do TSE.

⁵⁵ As bancadas no Senado Federal são mais estáveis, pois os suplentes dos senadores não são eleitos, mas sim escolhidos nominalmente pelos titulares, quando candidatos.

A Tabela 1 demonstra que os dois principais partidos políticos, que estiveram coligados na eleição de FHC e que formaram a base de sustentação política de seu governo, sofreram significativa ampliação ao longo do primeiro mandato de FHC: o PSDB teve um acréscimo⁵⁶ de 34 deputados federais, ou seja, uma ampliação de sua bancada em 54%; o PFL, por sua vez, em 20%, ou seja, acréscimo de 18 deputados federais.

Essa movimentação observa-se no presidencialismo de coalizão⁵⁷, definido como sistema multipartidário, com fragmentação partidária, no qual são feitos acordos com partidos políticos, envolvendo a distribuição de cargos, e alianças entre as lideranças políticas, com atendimento de objetivos particulares, regionais (estados) e/ou privados, para que o presidente, eleito diretamente pelo povo, tenha governabilidade, ou seja, tenha condições políticas para cumprir sua agenda. Nesse sentido, o próprio FHC declarou que qualquer presidente eleito no Brasil precisava, no dia seguinte à sua eleição, converter seu capital eleitoral (votos) em capital político (apoio de partidos políticos) para poder governar⁵⁸.

[...] eu montei com a preocupação de ter um governo que permitisse aprovar leis duras! Fui muito criticado. Tenho até uma carta de Antônio Carlos Magalhães criticando - mas criticando porque tinha o PMDB no Governo. E eu fiz um Governo amplo, porque precisava de todo mundo para poder enfrentar aquilo que vinha pela frente. Então, muita gente criticou – ‘Meu Deus (!) [...] um governo de composição.’ Mal sabem, os que dizem essas coisas, que sem essa composição não teria governado. Nós fizemos muita coisa[...] por causa dessa composição; aliás, não é ‘por causa’, mas é ‘uma **condição para**’. (grifo nosso).

2.3 O desenho da formulação e implementação de políticas públicas

Um dos grandes desafios da formulação e implementação de políticas públicas é o estabelecimento de canais ou instrumentos mais flexíveis e articuladores capazes de integrar programas e projetos, especialmente aqueles que envolvem muitos setores e ministérios.

No Governo JK, conforme já mencionado, o Plano de Metas, que abrangeu cinco setores (energia, transportes, indústria automobilística, alimentação e educação), estabeleceu 31 metas, operacionalizadas por Grupos de Trabalho (GT's), vinculados ao Conselho de Desenvolvimento. Nesse Conselho, tinham assento todos os ministros, chefes dos gabinetes

⁵⁶ A Tabela 1 retrata dois momentos da 50ª Legislatura da Câmara dos Deputados. No decorrer dessa legislatura, foi constatada intensa movimentação de deputados federais no que diz respeito à troca de partidos políticos, conforme indicam tabelas no Capítulo 3.

⁵⁷ Sérgio Abranches (1988: 5-38) empregou a expressão “presidencialismo de coalizão” para definir a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro.

⁵⁸ Essa afirmação, entre outras, foi feita em entrevista já mencionada.

civil e militar e os presidentes do Banco do Brasil e do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

No regime militar, os dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), implementados no Governo do general Emílio Garrastazu Médici e do general Ernesto Geisel, definiram as articulações dos escalões governamentais e setores da economia.

No Governo FHC, foram utilizadas as câmaras temáticas como instrumento para formulação e implementação de políticas públicas.

Da esfera governamental

As câmaras temáticas foram criadas para apoiar a implementação de políticas públicas que tivessem o caráter de transversalidade, ou seja, o envolvimento de mais de um ministério. Esses mecanismos de articulação foram instituídos pela Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995, que dispõe sobre a organização do Poder Executivo Federal, conforme o artigo 7º e parágrafos, transcritos abaixo.

Art. 7º O Conselho de Governo, que tem por competência assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes da ação governamental, será dividido em dois níveis de atuação:

I - Conselho de Governo, integrado pelos Ministros de Estado, titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República e pelo Advogado-Geral da União, que será presidido pelo Presidente da República, ou, por sua determinação, pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, e secretariado por um dos membros para este fim designado pelo Presidente da República; II - Câmaras do Conselho de Governo, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério, integradas pelos Ministros de Estado das áreas envolvidas e presididas pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

§ 1º Para desenvolver as ações executivas das Câmaras mencionadas no inciso II, serão constituídos Comitês Executivos, integrados pelos Secretários-Executivos dos Ministérios, cujos titulares as integram, e pelo Subchefe-Executivo da Casa Civil da Presidência da República, presididos por um de seus membros, designado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil.

[...]

§ 4º O Ministro da Fazenda e o Ministro do Planejamento e Orçamento integrarão as Câmaras de que trata o inciso II do caput.

§ 5º O Poder Executivo disporá sobre as competências e o funcionamento das câmaras e comitês a que se referem o inciso II do caput e o § 1º.

O objetivo de sua criação, portanto, foi viabilizar a articulação da ação

governamental⁵⁹ e, assim, lhe conferir eficácia e efetividade.

No âmbito da Presidência da República, foi sugerida a criação da Câmara e Comitê da Reforma do Estado por Bresser-Pereira.

Cabe observar que o MARE foi o único ministério de atuação transversal excluído das demais câmaras, conforme o § 4º.

Da esfera do MARE

A Câmara da Reforma do Estado foi criada, conforme artigo 1º do Decreto nº 1.526, publicado em 21 de junho de 1995⁶⁰, “com o objetivo de formular políticas, aprovar programas e acompanhar as atividades relativas à Reforma do Estado”, cujas competências eram

- I - estabelecer as diretrizes para a política de Reforma do Estado;
- II - aprovar e acompanhar os programas a serem implantados no âmbito da Reforma do Estado;
- III - promover e acompanhar as parcerias intra e intergovernamentais nas atividades da Reforma do Estado”.

A instalação da Câmara da Reforma do Estado foi feita pelo próprio Presidente da República, na solenidade de assinatura do Decreto. FHC colocou, nessa ocasião, para os integrantes da Câmara, os desafios da reforma: as dificuldades da mudança da máquina governamental para uma administração moderna, gerencial, cujo dever era prestar contas de suas ações à sociedade, a qual, por sua vez, também não exercia sua cidadania ao ficar omissa na cobrança por um Estado melhor. Para FHC, a resistência maior à mudança era a da burocracia, por isso sugeriu que a Câmara convidasse, de forma rotativa, Ministros de outras pastas para participar de suas reuniões e envolvê-los para apoiar no processo de convencimento da máquina administrativa de suas pastas.

Para Bresser-Pereira, entretanto, a discussão das propostas do MARE não poderia ficar restrita à máquina governamental; o apoio da sociedade seria fundamental para legitimar a reforma gerencial do Estado.

⁵⁹ Sua introdução ocorreu no Governo Fernando Collor de Melo como objetivo de discutir ações governamentais para alguns setores específicos, como o do setor da indústria automobilística e o da economia, os únicos casos de sucesso em seu governo.

⁶⁰ Embora instituída em junho, a discussão de sua criação com a Casa Civil teve início em março. Atribuo a aceitação de sua criação por parte da Casa Civil à dimensão que tomou a reforma constitucional da Administração Pública na mídia, nos governos subnacionais (estados e capitais) e no próprio Governo.

Dessa forma, com o objetivo de criar um espaço público de discussão e auscultar a sociedade civil brasileira, Bresser-Pereira concebeu o Conselho da Reforma do Estado, inspirado no modelo japonês, que construiu, na década de 80 do século XX, uma comissão de trabalho, constituída por representantes da sociedade civil, da academia e do setor privado, com o objetivo de formar consensos em torno da reforma administrativa.

Assim, na via inversa do histórico das duas grandes reformas administrativas do setor público, de caráter eminentemente fechado, ocorridas nos anos trinta e nos anos sessenta do século passado, Bresser-Pereira entendeu que a reforma pretendida pelo MARE só teria legitimidade se também fosse objeto de escrutínio de segmentos da sociedade civil. Juntamente com a concepção da Câmara da Reforma e respectivo Comitê, também fui incumbida de elaborar a minuta de Decreto para instituição do Conselho da Reforma, com o objetivo de prestar sugestões à Câmara da Reforma do Estado. Para sua elaboração, contei com o apoio de Pedro César Lima de Farias⁶¹, da SRE, e Aldino Graef, da SRH.

A própria Câmara da Reforma do Estado, cuja criação foi demandada por Bresser-Pereira ao Presidente da República, no final do mês de janeiro, demorou cinco meses para ser instalada. Foi grande a resistência do Ministro Clóvis Carvalho para efetuar sua criação⁶². Várias reuniões foram realizadas com a Casa Civil para discutir sua viabilidade⁶³. Ao final, o desenho do funcionamento do Comitê ficou diferenciado em relação aos demais até então instalados: a sua coordenação ficou com o Ministro Bresser-Pereira, ao invés do Secretário-Executivo da Casa Civil; este, por sua vez, sugeriu, numa das reuniões “preparatórias”, a criação do Conselho da Reforma mediante proposição da Câmara. Contudo, essa proposição, por determinação do Ministro Clóvis, só foi discutida, no âmbito da Câmara da Reforma do Estado, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O Decreto, portanto, só foi assinado pelo Presidente da República em 8 de dezembro de 1995, em solenidade no Palácio do Planalto, que contou com a presença dos conselheiros

O desenho institucional da formulação das ações do MARE foi, então, finalmente concluído. Concebido em um tripé, as políticas públicas daquela Pasta seriam legitimadas

⁶¹ Pedro César Lima de Farias era meu adjunto na SRE. Profundo conhecedor da administração pública, ele ingressou no serviço público federal como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, em 1989, e, posteriormente, ingressou na carreira de auditor fiscal da previdência social.

⁶² Uma das determinações feitas pelo Ministro Clóvis foi a realização de reunião com os Secretários-Executivos de todos os Ministérios para discussão dos princípios e diretrizes propostas pelo MARE no tocante à reforma do estado. Este evento, denominado “Reunião Convocatória para Instalação da Reforma do Estado”, foi realizado, em maio, na Sala Oval do Palácio do Planalto – sala de reuniões do Presidente da República com os todos os Ministros. Seu resultado foi animador para Bresser Pereira e sua equipe.

⁶³ Um Secretário-Executivo, com grande influência na Casa Civil, me fez a confidência, no final do mês de maio, que a Câmara da Reforma do Estado só seria instalada mediante forte pressão política junto ao Ministro Clóvis Carvalho e ao Fuad Jorge Noman Filho, então Secretário-Executivo da Casa Civil.

com o apoio e sugestões do Conselho da Reforma do Estado, constituído por representantes de diversos segmentos da sociedade civil; a efetivação dessas políticas dar-se-ia com o engajamento do Comitê e a aprovação da Câmara da Reforma do Estado.

A Câmara da Reforma do Estado funcionou até o mês de agosto de 1997, quando suas atividades foram interrompidas por iniciativa do próprio MARE, já que, ao invés de instrumento facilitador e de articulação, a Câmara vinha atuando como mecanismo dificultador. O mesmo ocorreu com as sugestões formuladas pelo Conselho da Reforma do Estado, as quais enfrentaram resistências por parte da Câmara da Reforma do Estado, apesar do reconhecimento do alto nível de competência de seus membros nas suas áreas de atuação⁶⁴. Algumas sugestões foram engavetadas pela Casa Civil e outras incorporadas pelo Governo, somente após reunião de alguns conselheiros com o próprio Presidente da República no Palácio da Alvorada⁶⁵.

Pode-se afirmar que o desenho institucional concebido por Bresser-Pereira não foi plenamente concretizado. A dificuldade enfrentada por ele e pelo próprio MARE, na aprovação de suas propostas pelo Governo, pode ser atribuída, inicialmente, a sua pouca aderência ao programa de governo “Mãos à Obra, Brasil” (CARDOSO, 1985), de cunho “burocrático” e conservador, o qual foi elaborado sob a coordenação de atores-chave no processo decisório do Governo FHC. A agenda do MARE, além de abarcar propostas referentes aos servidores públicos, incorporava a modernização da própria gestão pública, com a criação de novos modelos institucionais e a introdução de métodos modernos de gestão, elementos não contemplados no “Mãos à Obra”.

As palavras do Presidente FHC, a seguir, traduzem os obstáculos enfrentados por Bresser-Pereira e sua equipe, advindos do ineditismo das propostas, como também da

⁶⁴ Os conselheiros designados foram: Maílson Ferreira da Nóbrega (Presidente do CRE) - economista, consultor de empresas, ex-ministro da Fazenda do Governo José Sarney; Antônio Ermírio de Moraes - engenheiro, empresário, vice-presidente do Grupo Votorantim; Antônio dos Santos Maciel Neto - engenheiro, empresário, presidente do Grupo Itamarati, ex-secretário executivo do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; Lourdes Sola - cientista política, professora da USP; Celina Vargas do Amaral Peixoto - socióloga, diretora de Desenvolvimento Institucional da Federação de Indústria do Rio de Janeiro, ex-diretora-geral da FGV; Gerald Dinu Reiss - administrador, sócio-diretor de empresa consultoria; Hélio Mattar - executivo do Grupo Dako, ex-coordenador do Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE); João Geraldo Piquet Carneiro - advogado, consultor de empresas, ex-secretário executivo do Ministério da Desburocratização do Ministro Hélio Beltrão do Governo do General João Figueiredo; Joaquim de Arruda Falcão Neto - advogado, presidente da Fundação Roberto Marinho, membro do Conselho do Comunidade Solidária, ex-presidente do Conselho Consultivo do Meio Ambiente das Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobrás); Jorge Wilhelm - arquiteto, coordenador da II Conferência da Habitat da ONU, ex-Secretário do Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, no período de 1975 a 1979; Luiz Carlos Mandelli - economista, consultor de empresas, ex-presidente da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul; e Sérgio Henrique Hudson de Abranches - cientista político, consultor de empresas.

⁶⁵ Esse foi o caso de sugestões feitas pelo Conselho no tocante às agências reguladoras, que estão mencionadas nos capítulos subsequentes.

oposição sistemática intragovernamental enfrentada ao longo do primeiro mandato do Governo FHC.

[...] Luiz Carlos [Bresser-Pereira] tem a capacidade de vislumbrar o que os outros não estão vendo. E, na verdade, ele impulsionou a reforma e com uma oposição **brutal** – do centro do poder⁶⁶ (grifo de FHC).

[...]

Quando foi criado [o MARE], primeiro teve uma tensão entre a Casa Civil e o MARE, o [Ministério do] Planejamento e o MARE, e aquela coisa toda. Isso é normal.

Entretanto, a Câmara da Reforma não foi a única a ter problemas. Os descaminhos desse mecanismo de articulação interministerial para formulação e implementação de políticas públicas foram mencionados por FHC na sua entrevista.

[...] no começo do Governo, houve uma enorme discussão sobre o que se chamava – e o Estadão⁶⁷ fez diversos editoriais contra – câmaras setoriais e seus comitês executivos. Bem, o Clóvis [Carvalho, Ministro-Chefe da Casa Civil] tentava fazê-los funcionar.

[...]

Eu sou muito favorável a esse mecanismo. Mas onde isso funcionou? Foi na área econômica, que funciona até hoje. A Câmara de Política Econômica continua funcionando até hoje.

[...]

Onde é que isso não funcionou? Na área social. E por quê? Porque os ministros eram muito poderosos, cada um individualmente - tem que ficar anônimos. Então se opunham!

[...]

Mas a visão antiga dos ministros, embora sejam competentes e poderosos, não permitiu à Câmara funcionar, não permitiu que isso avançasse. Se tivéssemos tido uma câmara de infraestrutura funcionando não teríamos tido a crise de energia. Isso teria sido alertado antes. A CAMEX [Câmara do Comércio Exterior] é matricial e está funcionando. Não tem outro modo de funcionar no mundo moderno. A velha burocracia, ou melhor, a velha política se opôs muito, porque os ministros são muito poderosos, não querem sentar um junto do outro e discutir abertamente, e um interferir na área do outro. É disso do que se trata. E eu não vejo outro modo de funcionar. E como é que isso foi resolvido, ou pelo menos emendado? Pela presença ou minha ou do Chefe da Casa Civil para obrigar que os ministros estejam presentes às reuniões. Na Câmara de Desenvolvimento funcionou também. Aí juntava o pessoal da Agricultura, da área econômica, da Indústria e Comércio – isso funcionou também para definir certas linhas programáticas. Onde isso não funcionou? Onde não funcionou foi na área social, porque aí os ministérios são muito poderosos e têm vida própria.

⁶⁶ O centro do poder, no caso, trata-se do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, além dos ministérios da área econômica: Fazenda e Planejamento e Orçamento.

⁶⁷ Estadão é a denominação popular dada ao jornal O Estado de São Paulo, que tem grande circulação nacional.

2.4 A Reforma do Estado e Propostas de Emendas Constitucionais

No governo de transição, Nelson Jobim⁶⁸, que assumiu a pasta da Justiça, e Gilmar Mendes⁶⁹, nomeado, em janeiro de 1995, assessor especial do Ministro da Justiça, orientaram os futuros ministros e seus assessores no tocante a formulação das Propostas de Emenda Constitucional (PEC's) que deveriam ser encaminhadas logo no início do Governo FHC. Além da urgência na sua elaboração, a diretriz dada a todos era a elaboração de PEC's "enxutas", no sentido de promover sua "desconstitucionalização", ou seja, elaborar a PEC com supressão de artigos da Constituição Federal. A urgência desse encaminhamento devia-se ao aproveitamento do capital político que qualquer presidente da república, em um sistema presidencialista, goza, no início de seu mandato, junto aos parlamentares.

Para angariar apoio político, foram realizados, cinco seminários⁷⁰, na Escola de Administração Fazendária (ESAF), com início em 26 de janeiro de 1995, que contou com a participação de ministros das áreas econômicas, das Comunicações, da Previdência e Assistência Social e do MARE, sob a coordenação do Ministro de Justiça, com a finalidade de divulgar as diretrizes gerais das PEC's, que seriam encaminhadas ao Congresso Nacional.

2.4.1 Plano FHC – de ordem econômica

O Presidente FHC, em 16 de fevereiro de 1995, encaminhou à Câmara dos Deputados um conjunto de cinco PEC's, denominadas "Plano FHC". Essas cinco propostas, previstas no "Mãos à Obras", basicamente tratam da quebra de monopólio do Estado no setor de infraestrutura.

A tramitação de uma PEC tem início na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR)⁷¹, que, no prazo máximo de cinco sessões, vota o parecer do deputado designado como relator, o qual decide por sua admissibilidade, ou seja, se a matéria não fere

⁶⁸ Nelson Jobim, na época, era deputado federal eleito pelo Estado do Rio Grande do Sul para mandato da 49ª legislatura. Foi Ministro da Justiça do Governo FHC, de 1º de janeiro de 1995 a 7 de abril de 1997, quando foi nomeado Ministro do STF.

⁶⁹ Quando foi Assessor Técnico no Ministério da Justiça, na gestão do Ministro Nelson Jobim (1995 e 1996), colaborou na coordenação e na elaboração de projetos de reforma constitucional e legislativa. Foi Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, de 1996 a janeiro de 2000, e Advogado-Geral da União, de janeiro de 2000 a junho de 2002, quando foi nomeado Ministro do STF.

⁷⁰ Foram seis seminários, com o mesmo conteúdo, mas para públicos distintos: quatro foram com deputados federais e senadores da república, integrantes da base aliada do Governo Federal no Congresso Nacional; os outros dois foram com empresários e com lideranças sindicais.

⁷¹ Em 1995, esse colegiado tinha a denominação de Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR).

cláusulas pétreas⁷² da Constituição Federal. Nessa Comissão, o texto original pode sofrer emendas “de caráter saneador”. As emendas sugeridas pelos deputados integrantes da CCJ à PEC podem, ou não, ser acatadas pelo Relator no seu parecer⁷³. O parecer pode ainda incorporar sugestões na fase de sua votação⁷⁴.

Após essa etapa, é constituída uma Comissão Especial (CESP), que analisa o conteúdo, ou seja, realiza o exame de mérito da PEC, no prazo máximo de 40 sessões ordinárias. Nessa etapa, podem ser apresentadas emendas, desde que sejam apresentadas com a assinatura de um terço dos deputados integrantes da CESP. É de iniciativa dessa Comissão a realização de audiências públicas com a participação de autoridades governamentais, pessoas interessadas e especialistas ligados a entidades da sociedade civil que atuam nas áreas abrangidas pela matéria, para instruir o parecer do Relator. Esse parecer pode ter aprovação total, rejeição total ou parcial, no caso com emendas pontuais e substitutivo. Na realidade, o parecer da CESP é somente uma indicação para orientar a decisão do plenário da Câmara dos Deputados na discussão da PEC.

A etapa seguinte é a discussão do Parecer da CESP no plenário da Câmara dos Deputados. Sua aprovação tem que ser dada em dois turnos, com *quorum* qualificado: três quintos⁷⁵, no mínimo, do número total de deputados federais – são necessários, portanto, 308 votos dos 513 deputados. A última etapa consiste no envio da matéria para a CESP para redação final com base nas emendas e destaques aprovados. Nessa etapa, são admissíveis somente emendas de redação.

No Senado Federal, a tramitação é mais rápida. Recebida a matéria encaminhada pelo Presidente da Câmara, sua análise é feita na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que dará seu parecer, sem distinção do aspecto jurídico e do mérito da proposta, no prazo de 30 dias. É permitida a apresentação de emendas desde que tenha apoio ao menos de um terço dos senadores. Após sua aprovação, a proposta é encaminhada ao plenário do Senado, que tem

⁷² Cláusulas pétreas são dispositivos legais que não podem sofrer qualquer alteração, mesmo por emenda constitucional. Na Constituição Federal, em seu § 4º do art. 60, estabelece que as cláusulas pétreas são: (i) a forma federativa do Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação dos poderes; e (iv) os direitos e garantias individuais.

⁷³ A decisão do relator pode ser pela admissibilidade integral, admissibilidade com emendas ou pela inadmissibilidade. No caso de seu parecer pela inadmissibilidade for aprovada pela CCJC, a PEC tem sua tramitação terminativa e é arquivada, não podendo ser reapresentada na mesma sessão legislativa.

⁷⁴ O parecer do relator pode ser aprovado na íntegra, apenas em parte, por intermédio de destaque, ou ser rejeitado. Nesse último caso, é nomeado outro relator. O destaque pode rejeitar alguma emenda incorporada no parecer do relator ou suprimir parte do texto original da PEC.

⁷⁵ Na época, o *quorum* qualificado era de 3/5 do total de deputados federais para aprovação do texto do substitutivo e das respectivas emendas apresentadas em plenário. Esse *quorum* foi alterado, posteriormente, para 1/3.

cinco sessões para discussão; a sua aprovação tem que ser feita igualmente em dois turnos, com 60% de votos do total de senadores (49 votos de 81 senadores). Somente no primeiro turno podem ser apresentadas, com apoio de um terço dos senadores, emendas que alterem o mérito da proposta. A sua aprovação pode ser integral ou com alterações. Se integral, é convocado o Congresso Nacional para sua promulgação; com propostas de alteração, a matéria é devolvida para a Câmara que recomeça a sua tramitação a partir da CESP. A PEC é arquivada, quando rejeitada pelo Senado, não podendo ser reapresentada na mesma legislatura.

As cinco PEC's – telecomunicações, gás canalizado, setor de mineração e setor de energia elétrica, petróleo e cabotagem – apresentaram distintos graus de dificuldade na sua tramitação nas duas Casas, sobretudo na Câmara dos Deputados. Algumas exigiram maior explicitação por parte do Governo sobre os seus propósitos no tocante à regulamentação e/ou uma intensa negociação, em função do mercado, da força dos sindicatos das empresas estatais detentoras do monopólio, bem como da dimensão dessas empresas. Essa situação ocorreu com as PEC's referentes aos setores de telecomunicações e petrolífero e à eliminação de reserva de mercados para empresa de capital nacional, especialmente no setor de pesquisa e lavras de recursos minerais e de potenciais de energia hidráulica. Entretanto, todas foram aprovadas e tiveram sua promulgação no mesmo ano de seu envio ao Congresso Nacional, diferentemente do que ocorreu com as PEC's da Previdência Social e da Administração Pública.

Telecomunicações

A PEC nº 03/1995 trata da flexibilização do monopólio estatal no setor de Telecomunicações, no que diz respeito à concessão dos serviços de telecomunicações. Essa PEC enfrentou dificuldades na sua tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, instalada em 14 de março, após aprovada sua admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça. A relutância na sua aprovação devia-se à inexistência de uma proposta de funcionamento e regulamentação do setor após a quebra do monopólio. Como seria estruturado o mercado? Como seria seu funcionamento? Qual seria a atuação do Estado? Não havia a proposição, por parte do Governo, de modelo de funcionamento do setor após a quebra do monopólio do Estado. Esses questionamentos repetiram-se em todas as PEC's do

Plano FHC. No âmbito desta Comissão Especial (CESP), foram realizadas oito audiências públicas, que não contaram com participação de sindicatos do setor. O relator elaborou substitutivo que alterou a PEC, com a inclusão dos seguintes aspectos:

a) somente após a edição de lei, com a constituição de um órgão regulador e definição da regulamentação do setor, poderia ocorrer o processo de concessão dos serviços de telecomunicações;

b) a regulamentação do setor poderia ser feita por lei ordinária, e não complementar como queria, inicialmente, a Comissão Especial, entretanto, nunca por medida provisória.

A PEC foi enviada ao Senado no dia 7 de junho. Em 20 de junho, foi lido o parecer da CCJ no plenário do Senado, tendo sua aprovação em 1º turno em 3 de julho. Após recesso parlamentar, a matéria foi aprovada em 2º turno em 10 de agosto. A promulgação da emenda constitucional nº 08/1995 foi efetuada cinco dias depois pelo Congresso Nacional com o seguinte texto:

Art.1º O inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....
 XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, **a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;**

XII -.....
 explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; "

Art. 2º É vedada a adoção de medida provisória para regulamentar o disposto no inciso XI do art. 21 com a redação dada por esta emenda constitucional.
 (grifos nossos)

Gás Canalizado

A PEC nº 04/1995 trata da flexibilização do monopólio estatal na exploração dos serviços de gás canalizado. Por tratar-se de setor da economia muito específico, atividade que afeta aos estados da federação, a matéria teve sua tramitação mais rápida que da PEC das Telecomunicações na Câmara dos Deputados. Foi aprovada na CCJR em 8 de março e pela Comissão Especial em 25 de abril, na qual foi incluída a mesma alteração proposta na emenda das Telecomunicações, no sentido de impedir sua regulamentação por medida provisória. Na CESP do Gás Canalizado, ocorreram três reuniões somente, nas quais foram ouvidos o Presidente da PETROBRÁS, dois representantes da classe trabalhadora do setor (1 sindicato e 1 associação), além de dois especialistas. No plenário da Câmara, o primeiro turno de votação teve início no dia 03 de maio, e o segundo turno finalizou no dia 16 de maio. As alterações

produzidas em plenário preservaram os interesses do Governo. A matéria, no dia seguinte, foi encaminhada ao Senado.

No Senado Federal, a tramitação desta PEC também foi rápida. A sua aprovação pela CCJ se deu em 30 dias. Entretanto, sua discussão no plenário foi agendada somente para o dia 20 de junho, sendo aprovada em primeiro turno no dia 26 de junho. A votação do segundo turno foi realizada somente após o recesso parlamentar, do dia 03 ao dia 08 de agosto.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 5/1995 pelo Congresso Nacional ocorreu no dia 15 de agosto, juntamente com as demais do Plano FHC, exceção feita à do Petróleo, com o seguinte texto:

Artigo único. O parágrafo 2º do art. 25 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, **vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.** (grifo nosso)

Setor de mineração e setor de energia elétrica

Esta PEC traz três tópicos no seu bojo: eliminação do termo “capital nacional” na caracterização de empresa nacional (art. 171); tratamento favorecido para empresa brasileira de pequeno porte na contratação de bens e serviços pelo poder público (inciso IX do art. 170) e tratamento da pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de potenciais de energia hidráulica por empresa brasileira. O objetivo principal dessa PEC é atrair capital estrangeiro para o setor de exploração de recursos minerais e construção de hidrelétricas.

No dia 21 de fevereiro, teve início sua tramitação na CCJR, com sua admissibilidade aprovada no dia 8 de março. Na CESP, com base no debate público com a realização de cinco reuniões com representantes de classes patronais, um representante sindical, um especialista e duas autoridades governamentais, e mediante apreciação de emendas, foi aprovado, em 3 de maio, o substitutivo do relator que suprimiu o art. 171, mas incluiu a qualificação de empresa brasileira nos demais dispositivos. Além disso, o substitutivo também incluiu a vedação do uso de medida provisória para promover a regulamentação do setor de recursos minerais e de aproveitamento de potencial de energia hidráulica, além de alterar o § 1º do art. 20. A votação em dois turnos do parecer do Relator da CESP pelo plenário da Câmara dos Deputados foi

concluída de forma rápida, com exclusão do § 1º do art. 20, viabilizando no dia 23 de maio seu encaminhamento ao Senado Federal.

Na CCJ do Senado Federal, sua tramitação teve início efetivo no dia 6 de junho, com sua aprovação no dia seguinte. Apesar de o primeiro turno de votação ter iniciado no dia 21 de junho, sua aprovação, em segundo turno, deu-se em 7 de agosto, devido ao recesso parlamentar. A promulgação da emenda constitucional nº 06/1995 foi efetuada pelo Congresso Nacional com o seguinte texto:

Art.1º O inciso IX do art. 170 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 170

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 176

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas."

Art. 2º Fica incluído o seguinte art. 246 no Título IX - "Das Disposições Constitucionais Gerais":

Art.246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

Art. 3º Fica revogado o art. 171 da Constituição Federal.

Petróleo

A PEC nº 06/1995, entre todas constantes no Plano FHC, apresentou maiores dificuldades na sua tramitação, sobretudo no Senado Federal, devido aos fortes interesses tanto da própria estatal quanto de seus sindicatos. Foi a PEC mais polêmica entre todas referentes à ordem econômica. A sua discussão foi acirrada, ganhando as ruas e mobilizando a mídia.

O resultado da pesquisa realizada pela *Folha de São Paulo* (1995), nos dias 21 e 23 de fevereiro, e nos dias 4 e 14 de março, com 420 deputados e 52 senadores, com divulgação em 27 de março de 1995, demonstra a pequena margem de sucesso que apresentava a PEC na sua aprovação, conforme dados apresentados a seguir:

- 41% favoráveis à redução do alcance do monopólio da estatal
- 31% favoráveis à manutenção do monopólio estatal
- 20% favoráveis à extinção do monopólio

Com a proposta de substituição de redação de **apenas** um parágrafo de um artigo da Constituição, a PEC possibilita a contratação, por parte da União, de empresa privada (de capital nacional ou capital estrangeiro) para atuar em: (i) pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, bem como de outros hidrocarbonetos fluidos; (ii) refino do petróleo; (iii) importação e exportação desses produtos e derivados básicos e (iv) transportes marítimos e de conduto da produção desses produtos no país.

A resistência na sua aprovação pela própria base aliada também se deveu à inexistência de uma proposta de funcionamento e regulamentação do setor após a flexibilização do monopólio.

Sua tramitação ocorreu no prazo de 17 dias na CCJR da Câmara dos Deputados, na qual obteve admissibilidade integral. Já na CESP, instalada no dia 14 de março, foram necessários 60 dias para aprovação da proposta do Relator, com as seguintes alterações do texto original:

a) garantia de fornecimento dos derivados em todo o território nacional. Essa inclusão deveu-se ao temor dos parlamentares no desabastecimento de combustíveis e gás em localidades distantes dos centros produtores, devido a custos mais elevados de sua distribuição;

b) criação de órgão regulador por lei ordinária; e

c) vedação de sua regulamentação por intermédio de medida provisória.

O início da discussão do primeiro turno de votação só ocorreu no plenário da Câmara depois de mais de um mês da publicação do parecer aprovado na CESP, e sua aprovação, em segundo turno, deu-se no dia 20 de junho.

No Senado Federal, por sua vez, a PEC sofreu a tramitação mais longa em relação às demais da ordem econômica; sua duração foi de 112 dias. Na CCJ, devido ao recesso parlamentar, 60 dias foram necessários para aprovação do parecer do Relator, que fez uma alteração de natureza técnico-formal da matéria aprovada pela Câmara (renumerar os parágrafos do art. 2º). No plenário, a votação em dois turnos ocorreu em 58 dias, finalizada em 8 de novembro. Sua tramitação levou três meses a mais do que as demais do Plano FHC.

A promulgação da emenda constitucional nº 9, derivada desta PEC, deu-se, portanto, quase três meses depois das demais, em 9 de novembro, com o seguinte texto:

Art.1º O § 1º do art. 177 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 177

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei."

Art. 2º Inclua-se um parágrafo, a ser enumerado como § 2º com a redação seguinte, passando o atual § 2º para § 3º, no art. 177 da Constituição Federal:

Art. 177

.....

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II - as condições de contratação;

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União".

Art. 3º É vedada a adoção de medida provisória para a regulamentação da matéria prevista nos incisos I a IV e dos §§ 1º e 2º do art. 177 da Constituição Federal.

Cabotagem

A PEC nº 07/1995, embora restrita na sua abrangência, ou seja, ao setor a que se refere e com menos interesses corporativos e sindicais afetados, teve a duração de sua tramitação praticamente equivalente à das telecomunicações no âmbito da Câmara dos Deputados. Entretanto, sua permanência tanto na CCJR superou a de todos as PEC's do Plano FHC. Para ter sua admissibilidade integral aprovada na CCJR, foram decorridos 23 dias, ou seja, 15 dias adicionais em relação às demais.

A demora deveu-se ao congestionamento da sua pauta⁷⁶. Na CESP da Cabotagem, sua tramitação foi mais rápida, equivalente à do gás canalizado, embora o relator, a exemplo dos demais, tenha apresentado substitutivo. Com a realização de 13 reuniões, das quais 4 foram audiências públicas, foi aprovado o substitutivo apresentado pelo Relator, no qual estabeleceu que as embarcações nacionais seriam produzidas por armadores brasileiros, assim como seriam brasileiros seus proprietários e sua tripulação, incluídos seus comandantes, sendo, nesse caso, na proporção de dois terços. Dispôs também sobre a necessidade de lei complementar para regulamentar o setor de transportes do país.

O primeiro turno de votação no plenário da Câmara alterou completamente o parecer da CESP – foram necessárias duas reuniões para elaborar a redação em função das emendas e destaques aprovados em plenário. No segundo turno de votação, duas sessões deliberativas foram necessárias para aprovação da matéria. A proposta aprovada na Câmara não sofreu alterações no Senado Federal, cuja tramitação durou 76 dias. Com promulgação pelo Congresso Nacional em 15 de agosto, a Emenda Constitucional nº 7, tem o seguinte texto:

⁷⁶ Essa justificativa foi dada pelo deputado federal Prisco Viana, integrante da CCJR, em entrevista realizada em 24 de fevereiro de 2002.

Art. 1º O art. 178 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.

Art. 2º Fica incluído o seguinte art. 246 no Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais:

Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.

2.4.2 Previdência Social

Como mencionado no “Mãos à Obra”, uma das prioridades do Governo FHC era o saneamento do sistema de Previdência Social, por meio de alterações no seu regime, correção de distorções, revisão da aposentadoria por tempo de serviço, eliminação de aposentadorias especiais, além de modernização dos sistemas de arrecadação, fiscalização e concessão de benefícios, entre outros.

Um dos problemas enfrentados pelo sistema de previdência brasileiro diz respeito ao seu regime: o regime de repartição. Nesse regime, os contribuintes ativos financiam os beneficiados (aposentados e pensionistas). Em contrapartida à repartição, tem-se o regime de capitalização, que consiste na capitalização prévia das contribuições do segurado, recolhidas no decorrer de sua vida ativa. O regime de repartição, com o aumento da expectativa de vida das pessoas e o decréscimo da taxa de natalidade, está fadado a apresentar um desequilíbrio crescente em suas contas que, ao final, os recursos disponíveis são insuficientes para custear os benefícios das gerações futuras. Outro fator que agrava esse desequilíbrio é a aposentadoria por tempo de serviço. No Brasil, essa regra, associada à aposentadoria proporcional, propiciou a aposentadoria “precoce” (abaixo da faixa dos 50 anos) de um contingente significativo de pessoas, provocando um desequilíbrio maior nas contas da previdência. Nas palavras de Bresser-Pereira (1995:9), é por isso que

a crise financeira da previdência já está aí. Uma crise que tenderá a agravar-se dramaticamente na medida em que a relação entre os jovens, que têm que pagar os custos da previdência, e os aposentados for diminuindo. Nos anos 50 essa relação era de 8 para 1; hoje é de 2 para 1; em breve será de 1 para 1 e o sistema estará inviabilizado.

No regime geral da previdência, o piso do benefício é de um salário-mínimo e seu teto, então vigente, em 1995, de 10 salários-mínimos. No setor público, entretanto, o servidor, além de ter promoção automática ao se aposentar, recebe o benefício de sua aposentadoria no valor integral de seus proventos, o qual se mantém a cada reajuste de salário referente ao cargo que ocupava ao se aposentar, ou seja, existe uma paridade de reajuste. Em outras palavras, inexistia relação entre o valor da contribuição recolhido na vida ativa do servidor e o valor de sua aposentadoria.

A Constituição de 1988 ampliou ainda mais esse desequilíbrio quando propiciou a incorporação, ao regime de previdência do setor público, milhares de empregados que atuavam na administração indireta, até então regidos pela CLT e vinculados ao regime geral da previdência.

Outro fator que concorreu ao desequilíbrio das contas do sistema de previdência brasileiro, também resultante da Constituição Federal, promulgada em 1988, diz respeito ao meio rural, com a incorporação de milhares de trabalhadores que nunca tinham contribuído para o sistema geral da previdência, com a redução em cinco anos na idade para a aposentadoria e com o aumento do valor do benefício – de $\frac{1}{2}$ para um salário-mínimo.

Com esse cenário, a PEC da Previdência, enviada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 17 de março de 1995, foi elaborada “entre quatro paredes”, sem qualquer debate com entidades da sociedade civil ou mesmo com os governos subnacionais. O Governo Federal, na opinião de muitos, não ousou na sua elaboração ao manter três regimes de previdência – dos trabalhadores do setor privado, dos servidores públicos e dos militares – e ao permanecer com o regime obrigatório – o regime geral, o dos servidores públicos e dos militares – e com o regime voluntário, no caso a previdência privada.

A tramitação da PEC da Previdência nas duas Casas do Congresso Nacional foi difícil e demorada, particularmente na Câmara dos Deputados. Além da ausência de debate já citada, para criar, ao menos, consensos em torno de princípios ou mesmo de alguns dispositivos considerados estratégicos, a diretriz de “desconstitucionalização” emperrou sua tramitação, já que na fase de sua elaboração, foi retirado o detalhamento dos três regimes, dando margem a incertezas quanto a sua regulamentação a ser feita, posteriormente, por lei complementar e ordinária.

Na Câmara dos Deputados essa PEC recebeu a numeração 21. Entretanto, já na CCJR, ocorreu a primeira derrota do governo – essa PEC foi desmembrada em quatro, com as seguintes numerações: 30, 31, 32 e 33. As de nº 30, 31 e 32 dispõem, respectivamente, sobre

matérias referentes à iniciativa legislativa sobre custeio da seguridade social, acesso a informações bancárias, patrimoniais, fiscais e financeiras por órgãos de fiscalização tributária e previdenciária e sobre universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado. A PEC 33/1995 ficou, assim, restrita à matéria sobre o sistema de previdência social.

Manifestações públicas em Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre foram feitas contra a PEC da Previdência, já no início da sua tramitação, em 30 de março, na CCJR. A dimensão dessas manifestações fez com que o Governo não fizesse pressão junto a CCJR para acelerar sua tramitação. A esse respeito, a *Folha de S. Paulo* (1995b) noticiou em sua primeira página:

O governo FHC decidiu desacelerar a reforma da Previdência. O Planalto concluiu que perdeu o apoio da opinião pública e que precisa de tempo para tentar reconquistá-lo. 'A ordem, agora, é menos velocidade e mais debate', disse o Ministro Sérgio Motta (Comunicações). [...] Ao não insistir no assunto, a intenção do Planalto é não comprometer as outras emendas.

Com a orientação de desacelerar sua tramitação, somente no dia 2 de junho, foi publicado o parecer da CCJR, apesar de ter sido aprovado em 03 de maio. Este parecer alterou a proposição encaminhada pelo Governo, agora reformulado com emendas. Em setembro, foi instalada a CESP da Previdência, na qual também 82 emendas foram apresentadas. O relator, deputado Euler Ribeiro, apresentou parecer favorável com substitutivo, o qual nem foi à votação. A base aliada do governo fragmentou-se em torno da matéria. Associações de Aposentados e Inativos organizaram-se em protestos contra a PEC.

O clima político, portanto, tanto na Câmara, na sociedade civil organizada, quanto no Poder Executivo e nos governos subnacionais, era de muita tensão e hostilidade. Alegando decurso de prazo, o Presidente da Casa, no mês de fevereiro de 1996, pautou sua apreciação no plenário da Câmara, que, nesse formato, atuava como Comissão Geral⁷⁷. Foram ouvidos diversos representantes de confederações, sindicatos e associações de diversas categorias de classe de trabalhadores e de fiscais do setor público e da iniciativa privada, de aposentados, bem como de entidades patronais e especialistas. Na votação em primeiro turno do parecer do Relator, em 6 de março, seu substitutivo foi **rejeitado**. No dia 20 de março, foi apresentada emenda aglutinativa substitutiva pela base aliada do Governo, e o deputado Michel Temer foi designado como seu relator.

À essa altura, tratava-se de tentar salvar o que fosse possível da reforma da

⁷⁷ Melo (2002) fez análise detalhada do ambiente político e dos atores relevantes na tramitação desta PEC tanto na Câmara quanto no Senado.

previdência pretendida pelo Governo. FHC (1996), em reunião realizada com os governadores no Palácio do Alvorada, pronunciou-se a esse respeito: “Os senhores sabem, governadores, que a reforma da Previdência já ficou aquém do que desejávamos, **bastante aquém do que desejávamos**” (grifo nosso).

Com alguns avanços, em 17 de julho, foi concluído o segundo turno de sua votação. No mesmo dia, a emenda aglutinativa substitutiva da PEC foi encaminhada ao Senado Federal, cuja apreciação só teve início em agosto, devido ao recesso parlamentar. A partir de então, os relatores designados em todas as etapas da tramitação da PEC da Previdência, tanto no Senado quanto na Câmara (quando a PEC retornou com alterações promovidas pelo Senado), eram do PSDB. O Governo Federal não queria correr mais riscos. Seu objetivo com essa medida foi de manter o controle, na medida do possível, do conteúdo e da tramitação dessa matéria, o que não tinha ocorrido até então.

No Senado Federal, a tramitação da PEC nº 33 durou cerca de um ano e três meses. Com o seu envio à CCJ, em 15 de agosto, a discussão só teve início em junho do ano seguinte, com apresentação do Parecer do Relator, Senador Beni Veras. Nesse período, o Relator, que elaborou seu substitutivo com o apoio de consultores legislativos do Senado Federal e servidores do Poder Executivo, resgatou dispositivos importantes inicialmente presentes na PEC 33, além de realizar discussões sobre a matéria com especialistas e até mesmo com a oposição.

Na discussão de seu parecer, foram apresentadas 200 emendas que, em votação, resultaram em novo substitutivo. Nesse substitutivo, o princípio da “desconstitucionalização” foi abandonado. Em agosto, teve início o primeiro turno de votação. A complexidade da matéria resultou em novo substitutivo em função das emendas aprovadas em plenário. Entre idas e vindas, do Plenário para a CCJ e vice-versa, com abertura de processo especial – tramitação conjunta com a PEC nº 14/1996 – e discussão de substitutivos produzidos por aprovação de novas emendas, a matéria foi finalmente aprovada em 8 de outubro de 1997 e encaminhada oito dias depois à Câmara dos Deputados para apreciação em função das alterações feitas.

Na CCJR, o relator, deputado Aloysio Nunes, elaborou seu parecer em 20 dias, o qual teve sua admissibilidade aprovada, após um mês de discussão.

Deputado Arnaldo Madeira, no dia 13 de janeiro de 1998, foi designado relator da CESP da Previdência. Ele apresentou seu parecer dezessete dias depois, com a adoção, na íntegra, do substitutivo do Senado e, conseqüentemente, com a rejeição das 59 emendas

apresentadas por deputados integrantes dessa Comissão. Para sua aprovação, os líderes dos partidos da base aliada promoveram substituição de deputados, cujo voto seria contrário à aprovação do substitutivo do Senado Federal.

Com a aprovação da CESP da Previdência, teve início, em 10 de fevereiro, a discussão, em primeiro turno, de votação do substitutivo do Senado, na íntegra, pelo plenário da Câmara. Com o encerramento do primeiro turno, após três meses de votação das emendas e destaques apresentados, e duas derrotas importantes para o Governo⁷⁸, o seu segundo turno de votação só teve início após as eleições, em 4 de novembro. Em 1º de dezembro, foi aprovada a redação final da PEC 33/1995, após quase quatro anos de tramitação.

Em 15 de dezembro, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 20, cujo mérito principal foi o de aproximar o regime de previdência dos servidores civis ao regime geral da previdência social e viabilizar, por meio de lei complementar, a modernização do setor de previdência complementar. Mas, sem dúvida, o objetivo principal dessa Emenda, referente a redução de gastos com a aposentadoria do setor público, foi alcançado, mas não na sua totalidade pretendida inicialmente pelo Governo.

As principais alterações promovidas por esta Emenda na esfera do setor público foram:

- a) idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição, sendo 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, para os servidores ativos;
- b) dez anos de serviço público, além de cinco anos no cargo ocupado;
- c) impossibilidade de acumulação de aposentadorias, bem como de promoção de cargo na passagem do servidor para a inatividade;
- d) teto do valor do benefício quando oriundo dos cofres públicos;
- e) possibilidade de criação de fundos de pensão nas esferas federal, estadual e municipal⁷⁹;
- f) eliminação da aposentadoria especial para professores do 3º grau; e
- g) substituição da aposentadoria por tempo de serviço por tempo de contribuição.

E a atuação do MARE na elaboração e tramitação desta PEC? O MARE apresentou

⁷⁸ Os dispositivos referentes à exigência de idade mínima e ao redutor de proventos de aposentadoria acima do teto do regime geral da previdência social foram derrubados na votação em **1º turno**. Entretanto, por destaque de votação em separado, no 2º turno de votação, foi restabelecido o dispositivo referente à exigência de idade mínima para aposentadoria.

⁷⁹ Com esse dispositivo, abriu-se a possibilidade de eliminar a o valor integral das aposentadorias e pensões, equiparando-se ao regime geral da previdência social.

sua proposta no tocante ao servidor público ao Ministro da Previdência e Assistência Social e sua equipe, logo no início do Governo FHC, por orientação do Ministro Jobim – a reforma constitucional sobre este tema tinha sido atribuída ao MPAS.

Na proposta do MARE, elaborada por Ciro Campos Christo Fernandes e Pedro César Farias da SRE e Aldino Graef da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), sob a coordenação de Bresser-Pereira, as regras da aposentadoria só seriam alteradas para aqueles que ingressassem no serviço público após sua promulgação. No tocante aos servidores “na ativa”, regras de transição seriam aplicadas mediante o estabelecimento de idade mínima para requerimento de aposentadoria associado ao tempo de contribuição. Nessa proposta, o servidor não sofreria perdas significativas na antecipação de sua aposentadoria e teria os seus proventos reajustados de forma a preservar seu poder de compra. A grande mudança ficaria restrita aos novos ingressantes no serviço público.

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), entretanto, já tinha a PEC praticamente concluída. De fato, a proposta foi elaborada sob a liderança de Antônio Brito – de outubro de 1992 a dezembro de 1993 – e de Sérgio Cutolo dos Santos – de dezembro de 1993 a dezembro de 1994 –, ministros daquela pasta no Governo Itamar. A única proposta que foi aceita por aquela Pasta foi a preservação do poder aquisitivo dos proventos decorrentes da aposentadoria e das pensões.

Com a derrota da PEC original na Câmara dos Deputados, o MARE foi chamado para colaborar na elaboração do substitutivo do senador Beni Veras, juntamente com servidores do MPAS e consultores legislativos⁸⁰ do Senado Federal. Nessa colaboração, algumas sugestões do MARE foram acatadas.

2.4.3 Reforma Tributária⁸¹

A PEC da Reforma Tributária já nasceu com divergências entre o Ministro do Planejamento e o Ministro da Fazenda, sobre a inclusão do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência dos municípios, na fusão do IPI e do ICMS em um único imposto: o Imposto

⁸⁰ Consultor Legislativo é a denominação de uma das carreiras do Senado Federal, cuja atribuição é a prestação de consultoria e assessoramento à Mesa e às Comissões do Senado Federal, assim como aos Senadores. Suas atividades consistem na elaboração de estudos técnicos sobre matérias legislativas e administrativas, preparação de minutas de proposições legislativas, de pronunciamentos, de relatórios técnicos sobre matérias ou temas que sejam requeridas instâncias do Senado Federal.

⁸¹ A obra de Melo (2002) é fonte bibliográfica obrigatória para quem quer analisar a tramitação da PEC da Reforma Tributária.

sobre Valor Agregado (IVA). Essa divergência foi um dos fatores que causaram atraso do encaminhamento da PEC ao Congresso Nacional, no prazo inicialmente previsto pelo governo: final do mês de fevereiro. Outro fator importante para esse atraso foi a forte resistência dos Prefeitos, que acarretou a exclusão do ISS, e dos Governadores.

A PEC nº 175, denominada Reforma Tributária, foi encaminhada ao Congresso Nacional somente em 18 de agosto de 1995. Seu objetivo era:

- a) desonerar as exportações, sobretudo os produtos semielaborados e do setor agropecuário; e
- b) promover a extinção do IPI, de competência da União, e a reformulação do ICMS, de competência estadual, em um único imposto, que seria composto por uma alíquota destinada a União e outra destinada aos estados. Para cobrança desse novo ICMS, sua taxaço deveria ser feita no destino e não na origem, situação vigente até hoje.

Apesar de ter sua admissibilidade aprovada na CCJR, essa PEC teve sua tramitação paralisada na CESP, uma vez que os pareceres, com substitutivos, apresentados pelo relator, deputado Mussa Demes, não foram apreciados pela Comissão no decorrer de três anos. A resistência a sua tramitação deveu-se, sobretudo, à resistência dos governadores às propostas do Governo Federal. O Governo Federal, por sua vez, não teve seus interesses contemplados no substitutivo apresentado pelo relator.

Esta PEC, que eu qualifico como muito almejada, mas nunca conquistada, foi arquivada.

CAPÍTULO 3

A REFORMA GERENCIAL DO ESTADO E AS PEC'S 173 E 174

As primeiras declarações de Bresser-Pereira sobre suas propostas para a administração pública federal, publicadas juntamente com o anúncio dos nomes do primeiro escalão do Governo FHC, foram referentes à:

- flexibilizar a estabilidade, como norma geral;
- revisar as normas referentes à concessão de aposentadoria dos servidores públicos, sobretudo no tocante ao tempo de serviço, no caso de aposentadorias especiais, assim como os valores do benefício (valores da aposentadoria) equivalentes, ou ainda superiores, aos vencimentos integrais;
- equiparar salários do mercado público ao do mercado privado;
- revisar as carreiras, com inclusão de indicadores de mérito e competência na estrutura da remuneração, de forma a torná-las mais atraentes e, assim, estimular o ingresso de profissionais de alto nível ou de grande potencial no serviço público federal.

Seis dias após o anúncio de FHC dos nomes do primeiro escalão de seu Governo, Bresser-Pereira, já em Brasília, conversou rapidamente com o presidente eleito sobre a possibilidade de inclusão da reforma da administração pública no bojo das reformas constitucionais. A resposta do Presidente eleito restringiu-se ao comentário de que não estava previsto na agenda. Assim, com essa resposta, o FHC não deu seu aval explícito, como também não vetou a inclusão da PEC da administração pública na agenda de reformas. “Mas, do jeito dele, ele não me proibiu que eu tocasse em frente. Ficou claramente entendido que ele se reservava o direito de, caso não quisesse, não dar apoio à proposta”, disse Bresser-Pereira em sua entrevista.

A leitura do livro de Osborne e Gaebler (1992) reiterou as convicções de Bresser-Pereira no tocante à necessidade de flexibilizar a administração pública e promover sua descentralização para obtenção de maior eficiência. Em um contexto complexo e dinâmico, os autores defendem que os governos devem ter flexibilidade na sua ação para adequação a esse ambiente mutante, dando *empowerment* ao servidor público para cumprir missão e com instituições mais flexíveis e menos hierárquicas. Além disso, é fundamental a separação da esfera das decisões políticas à da prestação de serviços, pois os governos devem navegar, dar o norte, dar o rumo, e não remar, ou seja, devem enxergar o todo, contrabalançando as

demandas com os recursos sempre insuficientes para seu pleno atendimento. A execução é uma atividade específica que deve ser feita da melhor forma possível. Os governos devem, ainda na percepção desses autores, financiar resultados e não se pautar pela atividade-meio. Assim, o governo empreendedor foca o cidadão, estimulando sua participação, e não a burocracia.

Martins, H.F. (1997: 64) sumariza dez princípios constantes nessa obra:

- 1) preferência a alternativas de produção externa de bens e serviços: terceirização, parcerias governo-sociedade civil, voluntarismo etc.;
- 2) gestão participativa de programas e projetos com clientes;
- 3) estímulo à competição interna e externa;
- 4) desregulamentação interna, simplificação organizacional e clarificação de papéis e missões;
- 5) avaliação e financiamentos baseados em resultados;
- 6) imagem do cliente como consumidor: com direito a escolhas, pesquisas de preferências e atitudes, treinamento de atendimento e formulários de sugestões;
- 7) criação de centros de resultados financeiros, promovendo ação pública rentável;
- 8) antevisão estratégica de serviços;
- 9) descentralização e desconcentração: controle hierárquico versus autoridade, desenvolvimento de equipes (*team building*), gestão participativa, cooperação trabalhadores-gerentes, círculos de controle de qualidade e programas de desenvolvimento gerencial; e
- 10) atendimento das finalidades governamentais através da reestruturação do mercado.

No seu discurso de posse (1995), Bresser-Pereira, conforme transcrição a seguir, estabeleceu as três principais vertentes de atuação do MARE: o servidor público, a flexibilização da gestão, com descentralização, e a organização pública não-estatal. Para ele, a modernização do aparelho do estado começa com o servidor público, que é o principal agente de mudança para alcançar um governo efetivamente empreendedor. A outra vertente consiste na introdução de modelo institucional para prestação de serviços públicos, inspirado na instituição acadêmica⁸², onde Bresser-Pereira construiu sua carreira.

[...] Em primeiro lugar, é preciso unificar os mercados de trabalho no Brasil. É preciso reduzir o fosso existente entre o mercado de trabalho público e o mercado de trabalho privado. [...] O objetivo da reforma só pode ser valorizar o funcionalismo, aumentar a sua produtividade, premiar mais adequadamente os mais competentes, e aumentar o nível de sua remuneração. Hoje o funcionalismo público vive o círculo vicioso da estabilidade, a ineficiência e a baixa remuneração. A estabilidade deve ser compreendida não apenas como um direito dos funcionários, mas principalmente como uma defesa do Estado contra os poderosos que, sentindo seus interesses ameaçados pelos servidores públicos zelosos de sua função pública, logram sua demissão. Entendida a estabilidade segundo esta perspectiva, ela se justifica para as carreiras específicas de Estado. [...]

⁸² Sua carreira acadêmica foi construída na Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, uma fundação de direito privado, portanto, sem fins lucrativos.

Em segundo lugar, é preciso criar ou consolidar carreiras de altos administradores públicos, com formação em nível de pós-graduação, que sejam efetivamente bem pagos. E, ao mesmo tempo, reservar, para esses administradores, os principais cargos de direção administrativa do Estado brasileiro. Quando examinamos os salários do setor público em comparação com os salários do setor privado, verificamos que os salários dos agentes administrativos são iguais ou maiores do que os do setor privado, enquanto que os salários dos gerentes públicos são muito menores.

Em terceiro lugar, é preciso completar o processo de descentralização administrativa para os estados e municípios, que a Constituição de 1988 estabeleceu, transferindo para eles atribuições que ainda permanecem sob responsabilidade federal.

Em quarto lugar, é preciso rever a própria noção de como deve funcionar e ser controlado o aparelho estatal. [...] Hoje, a teoria moderna da administração tanto pública quanto privada busca limitar a organização burocrática central a um núcleo o menor possível de gestores que se coordenam com base no princípio da cooperação ao invés do princípio da hierarquia e do regulamento. Fora desse núcleo burocrático temos os trabalhadores, organizados em células de produção e controlados por resultados, e o setor terceirizado.

Em quinto lugar, é necessário reduzir o núcleo do próprio aparelho do Estado. Para isto, entretanto, a arma principal não é apenas a da privatização. Esta é fundamental para transferir para o setor privado as atividades produtivas voltadas para o mercado. Há uma segunda arma, que é a do desenvolvimento das organizações públicas não-estatais, das organizações voltadas para o interesse público, que não visam ao lucro nem agem exclusivamente segundo os critérios de mercado.

Logo após a posse, Bresser-Pereira formou o grupo de trabalho que, inicialmente sob a minha coordenação, produziu as primeiras versões da PEC da Administração Pública⁸³. Sua segunda solicitação foi a construção do modelo de organização pública não-governamental, denominada, posteriormente, como Organizações Sociais (OS).

Já foi mencionado que a Constituição Federal, promulgada em 1988, engessou a administração pública. Os dispositivos mais significativos dessa rigidez são:

a) perda de autonomia do Poder Executivo para atuar na organização da administração pública no que diz respeito à criação, estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da

⁸³ Esse grupo de trabalho, nas duas primeiras reuniões, foi composto por Vera Lúcia Petrucci, Sheyla Maria Ribeiro e José Luiz Pagnussat da ENAP e Ciro Campos Christo Fernandes da SRE. Em seguida, ainda no mês de janeiro de 1995, o grupo foi reformulado, sendo constituído exclusivamente por servidores da SRE: Pedro César Farias, Ciro C. Fernandes e Brasilino Pereira dos Santos, o qual saiu do Ministério no mês de abril. A partir do final do mês de maio, Paulo Eduardo Garrido Modesto ficou responsável pela elaboração, sob o aspecto jurídico, das versões da PEC que foram produzidas até seu envio ao Congresso Nacional. Paulo Modesto, na época mestrando em Direito Administrativo, promotor público do Estado da Bahia, foi cedido ao MARE para ocupar o cargo, inicialmente de consultor jurídico, para, em seguida, ocupar o cargo de assessor especial do Ministro. Nessa nova formatação, deixei a coordenação, sendo substituída pelo próprio Bresser-Pereira, mas acompanhei e participei das discussões das diversas versões da PEC que foram elaboradas, bem como das negociações feitas com os diversos atores importantes para sua feitura. Ciro Fernandes também participou das reuniões, pois era a pessoa responsável pela elaboração da exposição de motivos. Na elaboração da PEC, desde seu início, o MARE contou com o apoio e assessoria de Antonio Augusto Junho Anastasia, também com formação em Direito, com reconhecimento público pela sua competência na área de Direito Administrativo, então Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho.

administração pública, bem como na criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

b) isonomia salarial entre os Poderes;

c) regime jurídico único para a administração direta, autarquias e fundações.

Dessa forma, Bresser-Pereira colocou como questões principais a serem contempladas na elaboração da PEC: a flexibilização da administração, para consecução de maior eficiência e qualidade na ação governamental, a flexibilização da estabilidade, com valorização do servidor público mediante maior isonomia salarial com o setor privado⁸⁴, a descentralização dos serviços públicos e a transparência da gestão para efeito de controle social.

A flexibilização da administração pública, para Bresser-Pereira, consistia na autonomia de gestão atrelada ao controle de resultados, no caso das entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado – empresas públicas e sociedades de economia mista, como também das entidades com personalidade jurídica de direito público que implementam atividades inerentes ao Estado, regulação, fiscalização, fomento etc. A flexibilização da estabilidade, por sua vez, aplicava-se aos servidores que não integravam as carreiras exclusivas do Estado; no caso, demissão por baixo desempenho. A descentralização de serviços públicos, por intermédio de cooperação com os governos subnacionais, a transparência da gestão, por meio de disponibilização de informação, seriam mecanismos para viabilizar o controle social.

Uma das primeiras versões da PEC da Administração Pública, constante no Anexo 04⁸⁵, foi concluída na terceira semana do mês de fevereiro. Essa versão, que foi apresentada ao núcleo do governo responsável por sua discussão interna, já incorporou uma sugestão feita por Secretários Estaduais de Administração⁸⁶ – demissão por necessidade da administração pública. Logo em seguida, também foi feita a primeira reunião com alguns prefeitos de capitais, seguidas de outras quatro, ao longo de quatro meses. Deve ser mencionado que seus secretários municipais também interagiram ao longo desse período com o MARE, colocando seus problemas e suas demandas em sua esfera de atuação. Entretanto, foram os Secretários

⁸⁴ Também colocou a questão referente a previdência social do servidor público, art. 40 do Capítulo VII da Constituição. Entretanto, como está discutido no tópico 2.3 desta tese, este tema ficou a cargo do MPAS.

⁸⁵ A minuta de Exposição de Motivos, constante no Anexo III, foi elaborada com base nessa versão da PEC do mês de fevereiro, embora datada com o mês de março, pois o MARE tinha a expectativa de que a PEC da Administração Pública seria encaminhada ao Congresso Nacional, juntamente com a PEC da Previdência Social.

⁸⁶ Representantes do Fórum dos Secretários de Administração pediram audiência ao Ministro Bresser Pereira, com o objetivo de tomar conhecimento da PEC que estava sendo elaborada, assim como formular convite ao Ministro para participar da reunião do Fórum em março no Centro de Convenções em Brasília. Os Secretários de Administração das seguintes unidades da federação participaram da reunião: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Rondônia e São Paulo. A audiência ocorreu no dia 8 de fevereiro.

Estaduais de Administração quem demonstraram maior interesse numa parceria mais efetiva com o MARE.

Na primeira reunião, esses Secretários solicitaram reunião sistemática com o Bresser-Pereira, pelo menos a cada dois meses, para discussão da PEC e da legislação infraconstitucional, já que essas mudanças abrangeriam também a esfera estadual. Na realidade, foram realizadas seis reuniões em quatro meses com um grupo de Secretários, encarregados de promover as discussões com o MARE.

Outras questões foram colocadas, como se segue:

a) previdência social – fundo complementar e seu sistema de capitalização, ou por contribuição definida ou por benefício definido;

b) especificação de critérios objetivos para efetivar a demissão por insuficiência de desempenho e por falta grave;

c) vencimentos proporcionais ao tempo de serviço no quadro de servidores em disponibilidade;

d) transferência de servidor público do governo federal para a esfera estadual, ou municipal, quando houver transferência de competências;

e) acesso interno: servidor enquadrado no nível intermediário (nível médio) para o nível superior, quando conclui o 3º grau;

f) remuneração variável para estimular a produtividade (Secretários do Maranhão e Ceará);

g) acumulação de aposentadoria com proventos;

h) inclusão de dispositivo sobre Carta de Direitos do Cidadão (Secretário do Ceará);

i) terceirização com cooperativas; o exemplo dado foi de processamento de dados com cooperativas de digitadores (Secretária de Santa Catarina);

j) exclusão de empresas públicas e fundações do art. 37; e

k) criação de um fundo de capacitação do servidor, com recursos advindos de descontos por faltas do servidor, além de 6% do total do valor referente ao vale transporte.

Os Secretários reivindicaram parceria da ENAP nos cursos de formação e/ou treinamento dos servidores estaduais e a reativação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Setor Público.

Outros atores estratégicos participaram da discussão sobre as ideias constantes nessa primeira versão “oficial” da PEC da Administração Pública ainda no mês de fevereiro, com manifestação de apoio:

- José Tadeu Castelo Branco e Enílson Simões de Moura (o Alemão), sindicalistas, na época na Força Sindical (em 14 de fevereiro); e

- Inocêncio Mártires Coelho – eminente advogado na área de Direito Administrativo, ex-Procurador-Geral da República.

Nessa versão, que denomino como a primeira versão oficial, pode-se constatar a observância à orientação de promover a desconstitucionalização, pois são remetidos para regulamentação por lei complementar total 25 dispositivos, entre artigo (art. 38), incisos e parágrafos; três dispositivos foram eliminados; 16, alterados e somente seis foram mantidos; contudo, cinco foram incluídos.

Submetida à apreciação de um grupo de ministros⁸⁷, a primeira versão oficial da PEC recebeu fortes críticas do Ministro Eduardo Jorge, que questionou sua pertinência. Além disso, Eduardo Jorge refutou veementemente a inclusão dos princípios da eficiência e razoabilidade no *caput* do art. 37, sob a alegação de que não tinham definição no direito administrativo. Os princípios inovadores, consentâneos a uma administração pública moderna, foram retirados na versão seguinte.

No entendimento do Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, o Capítulo VII da Administração Pública da Constituição não precisaria sofrer qualquer alteração – somente regulamentação por intermédio de legislação infraconstitucional. Aqui cabe um parêntese sobre o perfil do Ministro Eduardo Jorge. Servidor público da carreira de consultor legislativo do Senado Federal, ele tem ideias próprias sobre a administração pública, tendo trabalhado com FHC por doze anos, no Senado Federal, Ministério de Relações Exteriores e Ministério da Fazenda (Governo Itamar), até ser nomeado Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; pode-se afirmar que foi a pessoa responsável pela concepção da proposta do governo FHC para a administração pública, constante no “Mãos à Obra”, a qual **não** contempla a tão necessária reforma administrativa, com vistas à modernização da administração pública.

A partir de reuniões realizadas com os Secretários, tanto da esfera estadual quanto da esfera municipal, foi elaborada nova versão **no mês de março**, agora detalhada. A desconstitucionalização foi abandonada por Bresser-Pereira!

Eu disse aos meus assessores: ‘Isso aqui está muito fácil’! Nada mais fácil do que eliminar artigos ou incisos, ou parágrafos da Constituição. E realmente, a rigor, boa parte deles não é necessária, poderia estar em lei ordinária. Mas, conhecendo o Brasil, conhecendo os brasileiros, conhecendo o Congresso brasileiro, conhecendo o

⁸⁷ Além do Ministro Jobim e Gilmar Mendes, coordenadores da elaboração das PEC’s, no âmbito do governo federal, estiveram presentes o Ministro Gustavo Krause, do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (MMAAL) e o Ministro Eduardo Jorge Caldeiras Pereira, da Secretaria Geral da Presidência da República.

serviço público brasileiro, nossa cultura, nossas tradições, se eu levar um negócio desse para o Congresso, não passa nunca!

Então perguntei: “Quais são nossos objetivos? Nossos objetivos são: termos uma administração mais flexível; garantir um serviço público mais qualificado e mais prestigiado e que trabalhe; e que seja remunerado de acordo com seu trabalho, ou ainda que seja remunerado com valores absolutamente compatíveis com aquilo que faz. É isso então que nós queremos na Constituição⁸⁸.”

Dois argumentos⁸⁹ foram utilizados por ele quanto à necessidade de promover o detalhamento da PEC da Administração Pública: (i) quando se altera direitos vigentes de **pessoas**, no caso dos servidores públicos, as mudanças propostas têm que ser detalhadas, para reduzir o seu grau de insegurança; e (ii) não se pode pedir ao Congresso Nacional para assinar um “cheque em branco” – as mudanças propostas têm que ser detalhadas para que possam ser aprovadas.

Nesta segunda versão oficial da PEC, foram adicionados um artigo, oito incisos e 10 parágrafos. Foi alterada a redação de três *caputs* de artigos (37, 39 e 41), sete incisos e dois parágrafos. Somente cinco incisos foram eliminados, dos quais somente dois referem-se ao Capítulo VII⁹⁰. Os demais dispositivos foram preservados. Com o apoio de governadores e prefeitos, FHC, no mês de março, resolveu antecipar o envio da PEC ao Congresso Nacional, mas sem especificar a data. Entretanto, essa decisão foi rapidamente abandonada devido às dificuldades enfrentadas pela PEC da Previdência, já na sua tramitação na CCJR, e à resistência dos Ministros Eduardo Jorge e Clóvis Carvalho.

Entretanto, Bresser-Pereira permaneceu firme na sua posição, promovendo discussões e aperfeiçoamentos da sua proposta. As versões da PEC, então, não pararam aí. Do mês de janeiro ao mês de maio, foram feitas 18 versões controladas por Ciro Fernandes, então o escriba oficial da PEC⁹¹. A partir do final do mês de maio, quando essa incumbência foi transferida para Paulo Modesto, a proposição do MARE foi desdobrada em duas PEC's que, na Câmara dos Deputados, tiveram a numeração 173 e 174. O desdobramento deveu-se à especificidade da PEC 174, cujos dispositivos alcançavam competências do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁸⁸ Entrevista realizada com Bresser Pereira em 16 de maio de 2002, no Aeroporto Internacional de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek.

⁸⁹ Esses dois argumentos foram retirados de anotações pessoais.

⁹⁰ Os dispositivos restantes, que foram eliminados, referem-se aos vencimentos dos magistrados, da Advocacia e da Defensoria Pública, bem como dos delegados de polícia.

3.1 A PEC nº 173

Com Paulo Modesto, foram elaboradas 58 versões da PEC 173. As versões foram feitas à medida que era discutida com diversos atores, ou mesmo à medida que alguma ideia surgia no âmbito do próprio MARE ou, ainda, para aperfeiçoamento de redação⁹². Foi com Paulo Modesto, já no mês de junho, que Bresser-Pereira incluiu parágrafo e incisos pertinentes à participação do cidadão na esfera pública, seu acesso à informação, em conformidade com os princípios do Plano Diretor. Nas versões subsequentes, foram acolhidas outras demandas dos Secretários estaduais de Administração, como a reserva de vagas de concursos públicos para servidores já pertencentes aos quadros do setor público e dispositivo referente aos direitos do cidadão como usuários dos serviços públicos⁹³. Essas inclusões, abaixo, redigidas por Paulo Modesto, foram retiradas, posteriormente, pela Presidência da República.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetem e sua atuação em colegiados cujas decisões lhes digam respeito;

II - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

III - o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

IV - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (MODESTO, 1997).

Para efeito de esclarecimento e convencimento, foram realizadas reuniões de almoço, ou jantar, de Bresser-Pereira e equipe com a bancada de cada partido político integrante da base aliada na Câmara dos Deputados⁹⁴, inclusive uma audiência pública sobre as propostas do MARE, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, realizada em 17 de agosto, no dia do envio da PEC à Câmara dos Deputados.

⁹² Para Bresser Pereira, em sua entrevista (*idem*), podem ter tido 58 versões, conforme afirma Melo (*idem*:153), mas não significa que cada negociação tenha gerado uma nova versão: “Aí há um pouco de confusão, porque a primeira versão estava no meu computador. Cada vez que eu tinha uma ideia, ou Paulo Modesto ou a Angela tinha uma ideia, a gente mudava, e o Paulo mudava o número da versão. Então quando a versão começou a ficar pública, a gente estava na 40 ou coisa que o valha. Mas, de qualquer forma, eu continuei discutindo com as pessoas e, a partir dessas discussões, surgiam novas ideias”.

⁹³ Essa demanda foi enfatizada pelo Secretário de Administração do estado do Ceará, na primeira reunião que o MARE realizou com os secretários estaduais de administração, em fevereiro de 1995.

⁹⁴ Essas reuniões foram marcadas pela assessora parlamentar do Gabinete do Ministro, Jaura Rodrigues, que foi incansável no acompanhamento das matérias, de interesse do MARE, nas duas Casas do Congresso Nacional. A sua proximidade com os parlamentares, decorrente de 20 anos de atuação no parlamento, foi importante fator facilitador da interação do MARE com o Legislativo.

Discussões foram realizadas com universidades, ministérios do Governo Federal, Câmaras Legislativas e Tribunais de Contas de estados da federação, Conferência Nacional de Saúde⁹⁵, Movimento das Donas de Casa e do Consumidor (sede em Belo Horizonte), entre outras. Prefeitos e Secretários Estaduais de Administração foram os interlocutores mais próximos do MARE.

O clima beligerante verificado, inicialmente, com relação às ideias de Bresser-Pereira, sobretudo no que diz respeito à flexibilização da estabilidade, mudou a partir do mês de abril, quando as atenções do país e da mídia se voltaram para a PEC da Previdência. A discussão da PEC da Administração Pública, feita de forma incansável por Bresser-Pereira nas diversas arenas, foi fundamental para esclarecer o rumo das mudanças propostas na PEC. As entidades da esfera sindical começaram a procurar o MARE para discutir a reforma constitucional. Foram feitas reuniões com associações e sindicatos de servidores integrantes de carreiras exclusivas de Estado: Associação dos Fiscais da Previdência – a primeira que procurou o MARE, Sindicato dos Servidores da Receita Federal, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, Procuradores, inclusive o *Forum* das Carreiras de Estado, entre outros.

O clima dentro do Governo, contudo, não era favorável ao envio da PEC da Administração Pública ao Congresso Nacional, conforme já tinha sido constatado na primeira reunião sobre o tema.

Embora FHC tenha comunicado a Bresser-Pereira, conforme já mencionado, sobre sua decisão de inclusão da PEC do MARE na agenda de reformas constitucionais, a reforma constitucional da Administração Pública não foi incorporada à agenda da Presidência da República, “**do centro do governo**”, nas palavras de FHC. O próprio Ministro Jobim declarou, no dia 2 de fevereiro, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que três reformas eram fundamentais: tributária, da ordem econômica e da previdência social. Não mencionou a reforma administrativa, apesar de Bresser-Pereira ter participado até então de duas reuniões com partidos políticos, reuniões essas coordenadas pelo próprio Jobim.

Melo (2002:153) afirma que “com base no aprendizado das vicissitudes da reforma da previdência, o governo apresentou a PEC 173 após debates conduzidos pelo arquiteto da reforma, Ministro Bresser-Pereira”. Essa é uma versão. Os fatos:

- o Ministro Bresser-Pereira tomou a decisão de detalhar a PEC antes do envio da PEC

⁹⁵ Nessa Conferência, houve uma sessão plenária dedicada à Reforma do Estado, que contou com a participação do Movimento dos Sem Terra, de movimentos indígenas, além de movimentos difusos em defesa do Sistema Único de Saúde (SUS).

da Previdência ao parlamento;

- o governo ao tomar conhecimento oficial da “PEC detalhada” não gostou do seu conteúdo e iniciou, no âmbito da Câmara da Reforma do Estado, a discussão de cada dispositivo proposto.

A Câmara da Reforma do Estado⁹⁶ estabeleceu, na sua segunda reunião, realizada no dia 3 de julho, que a proposta de reforma constitucional da Administração Pública só seria enviada ao Congresso Nacional, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado⁹⁷, sob a justificativa de que qualquer ação só poderia ser deslançada a partir de sua aderência ao Plano. Entretanto, o próprio Plano Diretor era questionado pelos dois Ministros da Presidência da República, apesar do apoio dos demais. Com a insistência do Bresser-Pereira, a Câmara deu seu aval para dar continuidade à discussão da PEC, juntamente com o Plano Diretor, mas com as seguintes recomendações ao Comitê: as emendas são necessárias⁹⁸? As emendas são suficientes?

Cerca de 1 ½ mês depois da instalação da Câmara, com suas pautas praticamente todas dedicadas à discussão do Plano Diretor, abriu-se uma janela de oportunidade para envio da PEC da Administração Pública ao Congresso Nacional. A Presidência da República convidou os Governadores⁹⁹ para reunião em Belo Horizonte, no dia 8 de agosto¹⁰⁰, com o objetivo de promover discussão da PEC da Reforma Tributária com o Ministro Jobim e os ministros da área econômica, José Serra, do Ministério do Planejamento e Orçamento, e Pedro Malan, do Ministério da Fazenda; o envio dessa PEC ao Congresso Nacional estava previsto para a última semana do mês de agosto. Nessa reunião, segundo relato que me foi feito por dois Secretários Estaduais de Administração (Santa Catarina e Ceará) e pelo Governador do

⁹⁶ Em uma das reuniões “preparatórias” para instalação da Câmara da Reforma do Estado, o Ministro Clóvis Carvalho comunicou a Bresser Pereira e a mim que a PEC da Administração Pública deveria ser discutida com o Ministro Eduardo Jorge, com quem foram feitas duas reuniões até a instalação da Câmara. Nessas duas reuniões, o Ministro continuou firme na sua posição contrária à PEC.

⁹⁷ Na realidade, essa decisão foi do Ministro Clóvis, devido à resistência do Ministro Eduardo Jorge com relação à PEC e ao Plano Diretor.

⁹⁸ A proposta do MARE, conforme Anexos 3 e 4, que abrangia os arts. 48, 51 e 52 (supressão da exigência de aprovação de projeto de lei pelas duas Casas do Congresso Nacional para estruturação de Ministérios e órgãos públicos), do Título IV (Organização dos Poderes), foi desdobrada em duas PEC’s.

⁹⁹ Tomei conhecimento, no dia 13 de julho, em reunião de trabalho com 11 Secretários Estaduais de Administração, que estaria sendo programada, pela Presidência da República, reunião com os governadores sobre a reforma constitucional, a ser realizada na primeira semana de agosto, em Brasília. Era grande a nossa esperança de que a “nossa” reforma finalmente seria encaminhada ao Congresso Nacional. Entretanto, essa reunião foi remanejada para Belo Horizonte. Bresser Pereira não foi convidado.

¹⁰⁰ Merece ser destacado que nesse mesmo dia à tarde foi realizada, por convocação da Casa Civil, a 4ª reunião da Câmara da Reforma do Estado, na qual, além do Plano Diretor, discutiu-se o art. 37, obtendo sua aprovação, com exceção do *caput* e o § 7º que enfrentavam resistências do Ministro Eduardo Jorge. A decisão sobre esses dispositivos ficou à cargo do seguinte grupo dos “juristas” (assim carinhosamente denominado por Bresser Pereira): Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Antonio Augusto Anastasia e Paulo Modesto.

Distrito Federal (DF), Cristovam Buarque (PT), o governador Paulo Afonso Vieira (PMDB), do Estado de Santa Catarina, questionou os ministros sobre o envio da PEC da Administração Pública que, para ele, era fundamental para o equilíbrio fiscal do seu estado. Foi além nas suas declarações, ao afirmar que só discutiria a reforma tributária, com encaminhamento da PEC da Administração Pública ao Congresso Nacional. Do seu pronunciamento, seguiram-se os dos demais governadores; a reivindicação foi unânime.

A preocupação principal dos Governadores era com os gastos com a folha de pagamento dos salários dos servidores, crescentes a cada mês, apesar do congelamento de novos ingressos de servidores e de salários. A seguir, a Tabela 2, demonstra a difícil situação dos estados da federação com relação aos gastos com pessoal, sobretudo com a regulamentação do art. 169 da Constituição Federal, mediante aprovação de Lei complementar nº 82¹⁰¹, de 27 de março de 1995, conhecida como Lei Camata, a qual estabeleceu o limite máximo de 60% das receitas líquidas comprometidas com pagamento de pessoal (ativo e inativo).

¹⁰¹ Posteriormente, essa lei foi revogada pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

Tabela 2- Gastos com Pessoal e Número de Servidores Estaduais (posições em dezembro)

Estados	Número de Ativos e Inativos (1996)	Número de Ativos e Inativos (1997)	Gasto com Pessoal s/Receita Líquida (%) (1996)	Gasto com Pessoal s/Receita Líquida (%) (1997)
Alagoas	76.000	45.498	82	65,6
Amapá	Não disponível	10.600	Não disponível	83,5
Amazonas	Não disponível	61.930	Não disponível	52,7
Bahia	190.000	187.597	57	54,1
Ceará	106.000	115.000	63	64,3
Distrito Federal	130.000	112.884	81	78,5
Espírito Santo	77.000	70.610	92	Não disponível
Goiás	143.000	142.874	66	72,6
Maranhão	Não disponível	97.291	Não disponível	53,6
Mato Grosso do Sul	Não disponível	51.000	Não disponível	64,7
Minas Gerais	491.000	476.000	77	67,4
Pará	Não disponível	116.768	Não disponível	68,8
Paraíba	99.000	96.719	61	69
Paraná	180.000	199.453	77	79
Pernambuco	134.000	164.345	74	77,1
Piauí	80.000	75.000	85	78,5
Rio de Janeiro	290.000	406.594	70	Não disponível
Rio Grande do Norte	103.000	93.000	73	66,3
Rio Grande do Sul	271.000	183.812	81	86,5
Roraima	Não disponível	21.000	Não disponível	30,0
Santa Catarina	115.000	120.081	80	62,9
São Paulo	932.000	1.020.962	62	61,1
Sergipe	Não disponível	49.665	Não disponível	66,7
Média	—	—	74	66,8

Fonte: Couto (1998).

Os principais jornais do país assim noticiaram o resultado da reunião de Belo Horizonte:

Do jornal *O Globo*: **Governadores apoiam fim da estabilidade para o servidor.** O projeto do Governo que acaba com a estabilidade dos servidores da União, dos estados e dos municípios foi apoiado ontem por 23 governadores. Para eles – que foram a Minas discutir a reforma tributária com os Ministros Pedro Malan

(Fazenda), José Serra (Planejamento) e Nelson Jobim (Justiça) – buscar soluções para pagamento do funcionalismo é mais importante do que mudar a cobrança de impostos. O governador Marcello Alencar disse que hoje não se administra estados, mas folhas de pessoal.¹⁰²

[...]

A reunião de três ministros e 23 governadores para discutir a reforma tributária produziu um consenso: os governadores saíram unidos em torno do projeto da reforma administrativa do Governo, que prevê o fim da estabilidade para os servidores da União, dos estados e dos municípios (grifo nosso).

[...]

O ministro da Fazenda, Pedro Malan, ficou satisfeito:

– Saí convencido de que o apoio dos governadores não faltará à reforma administrativa.

O governador de Santa Catarina, Paulo Afonso Vieira (PMDB), chegou a fazer um apelo veemente aos ministros para que a emenda preparada pelo ministro da Administração, Bresser-Pereira, seja enviada ao Congresso o mais rapidamente possível:

– **Não se faz reforma tributária, sem fazer reforma administrativa**¹⁰³ (grifo nosso).

Do jornal *Folha de S.Paulo*: “**Planalto obtém apoio à reforma administrativa**”.¹⁰⁴

Do *Estado de São Paulo*: “**Funcionalismo também preocupa Estados.**

Mudanças na área administrativa são consideradas prioritárias no encontro.

BELO HORIZONTE – Programada para discutir a reforma tributária, a reunião de governadores com os três ministros encarregados do assunto **transformou-se numa frente pela reforma administrativa**. (grifos nossos) ‘Não adianta melhorar a arrecadação se não conseguirmos mudar as máquinas administrativas, que são emperradas e consomem todo o dinheiro público’, disse o governador paulista, Mário Covas. [...]. (Pedro Malan) ‘É um tema que une as três esferas públicas, federal, estadual e municipal’. [...] No documento divulgado no fim da reunião, a reforma administrativa foi citada no mesmo grau de importância da reforma tributária.¹⁰⁵

Pode-se afirmar que é **somente neste momento que a PEC foi incluída na agenda governamental**¹⁰⁶, legitimada por atores estratégicos da esfera política, no caso, os governadores. Conforme bem noticiou o *Estado*¹⁰⁷:

Governo adota nova estratégia – Dificuldade para aprovar a reforma tributária leva Planalto a investir na administrativa.

Brasília – O governo desistiu de propor reforma tributária ampla, com uma redução significativa do número de impostos. ‘Não pretendemos fazer uma revolução tributária’, disse um importante assessor da área econômica. Na verdade, o governo rendeu-se à evidência de que não há condições políticas para impor a aprovação de reforma tributária radical neste momento.

[...]

Enquanto recua na reforma tributária, o governo avança na reforma administrativa.

¹⁰² Manchete e notícia de chamada da primeira página de *O Globo* (1995a).

¹⁰³ *O Globo* (1995a), caderno O País, p. 3.

¹⁰⁴ *Folha de S. Paulo* (1995c), caderno 1, p. 6.

¹⁰⁵ *O Estado de São Paulo* (1995a), caderno A, p. 5.

¹⁰⁶ As decisões do governo na área da administração pública eram tomadas pelos Ministros Clovis Carvalho e Eduardo Jorge.

¹⁰⁷ *O Estado de São Paulo* (1995b), caderno A, p. 6.

Esta reforma encontrou amplo apoio dos governadores estaduais, durante a reunião na última segunda-feira em Belo Horizonte. Com a aprovação do fim da estabilidade do servidor público, os governos estaduais e federal poderão reduzir os gastos com sua folha de salário, que crescem de forma assustadora. **Essa perspectiva tira o recuo do governo da ideia de derrota e o transforma num passo estratégico**” (grifo nosso).

De fato, neste mesmo dia à noite, Bresser-Pereira foi acionado por Clóvis Carvalho para informar da decisão do governo quanto ao envio, ainda no mês de agosto, da PEC da Administração Pública, juntamente com a PEC da Reforma Tributária, à Câmara dos Deputados¹⁰⁸. Efetivamente, as PEC’s foram encaminhadas no mesmo dia à Câmara dos Deputados, no dia 17 de agosto¹⁰⁹. Sua distribuição para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação ocorreu somente no dia 25, após seu anúncio oficial, mediante entrevista coletiva à imprensa concedida, no dia 23, pelos Ministros Bresser-Pereira, Pedro Malan, José Serra e Nelson Jobim.

Apesar de considerar o Plano Diretor o *White Paper* da Administração Pública, a reforma constitucional era fundamental e estratégica, pois foi elaborada com o objetivo, entre outros, de introduzir, na Constituição, princípios importantes desta política pública. A discussão desta PEC foi, sem dúvida, o *turning point* para fomentar a discussão do Plano Diretor.

Kingdon (SHAFRITZ et alii, 2005) elaborou teoria na qual desenvolveu um modelo denominado *Multiple Streams*, fluxos múltiplos, para explicar como um tema da agenda governamental se torna agenda decisória no governo. Seu modelo é desenvolvido a partir de três fluxos: (i) de problemas; (ii) da esfera política (*politics*) e (iii) da esfera de políticas públicas, alternativas. Para ele, a formação da agenda governamental depende do fluxo de problemas e do fluxo da esfera política.

No primeiro fluxo, existem diversas questões, várias situações sociais que, embora sejam verificadas, somente algumas se tornam proeminentes, são vistas como problemas de políticas públicas e são incluídas na agenda governamental. São três os mecanismos que tornam a questão proeminente e despertam, nos formuladores de política, a necessidade de ação: indicadores, *focusing events* – um desastre, uma crise, uma experiência pessoal ou um

¹⁰⁸ Uma das versões existentes sobre a PEC 173 e os governadores é a de Souza (2006:26) que afirma: [...] (os governadores) barganharam de todas as formas junto ao governo federal a rolagem da dívida dos estados em troca do apoio à reforma administrativa. O fato é que a reforma administrativa era alvejada pelos governadores, pois os estados apresentavam despesa com pessoal elevada e a PEC previa a possibilidade de demissão de servidores públicos por necessidade da administração. A discussão sobre renegociação de dívida só teve início em 1996.

¹⁰⁹ Ver publicação no *Diário* do Congresso Nacional, do dia 18 de agosto, p. 18849 a 18861.

poderoso símbolo – e *feedback* de ações governamentais. Os indicadores podem chamar a atenção para a questão, a situação social, mas são insuficientes, por si só, para determinar sua inclusão na agenda governamental. Para o autor, o segundo mecanismo, um grande evento, pode chamar a atenção para uma determinada situação. Entretanto, tem “efeitos temporários, a não ser que venha acompanhado de uma indicação forte de um problema, como a percepção de sua pré-existência, ou ainda pela combinação de outros eventos similares” (*idem*, p. 148). O terceiro mecanismo diz respeito ao *feedback* que se tem sobre a implementação de programas, podendo ser tanto no aspecto formal – acompanhamento de custos ou avaliação de seus resultados –, quanto no aspecto informal – reclamações feitas pelo cidadão.

Essa inclusão, entretanto, só ocorre quando se acredita que alguma coisa pode ser feita para mudar essa situação: “*when we come to believe that we should do something to change them*” (*idem*, p.148-9). A definição do problema e sua articulação com outros são fatores críticos para sua inclusão e permanência na agenda governamental. Nesse aspecto, o empreendedor da política é fundamental para chamar a atenção do governo para os problemas por ele definidos.

O segundo fluxo, o fluxo da esfera política, explica a proeminência, elevada ou baixa, da agenda. Os eventos políticos, por sua vez, têm sua trajetória independente, que é determinada por sua dinâmica própria e suas regras. Esse fluxo é importante para a formação da agenda. São três os elementos: mudança do humor nacional; mudanças no governo, com as eleições – com o início de um governo no poder executivo e com nova composição no Parlamento, com novos partidos políticos majoritários no poder legislativo –, mudanças de pessoas estratégicas no governo (*turnover*), mudanças de jurisdição (competências) dos órgãos etc.; ou, ainda, grupos de interesse ou outras forças políticas organizadas. Esses elementos são importantes, sobretudo quando há consenso – geralmente, construído pela barganha. Segundo Cappela (2004:26), “no fluxo político (*politics stream*), as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política”.

O terceiro fluxo – das políticas públicas – é o das alternativas e soluções disponíveis para os problemas. São ideias que não estão vinculadas a problemas específicos. “Assim as questões presentes na agenda governamental (que reúne as atenções das pessoas dentro e fora do governo), não vêm aos pares, com problemas e soluções” (CAPPELA, 2004:23).

As alternativas propostas e soluções são geradas nas comunidades de especialistas que incluem pesquisadores, acadêmicos, consultores, servidores públicos e assessores de parlamentares, além de analistas que trabalham para grupos organizados de pressão, que têm

ideologias e interesses diversos, mas comungam os mesmos temas de uma política pública específica. As ideias circulam nessas comunidades que são expressas de diversas formas, por intermédio de discursos no parlamento, apresentação de projetos de lei, audiências públicas, *papers* ou mesmo vazamentos para a imprensa.

Nas palavras de Kingdon (*idem*), as origens das alternativas de política podem ser um pouco obscuras, difíceis de antever e de entender ou mesmo de estruturar, porque são várias ideias que estão circulando, se esbarrando, encontrando novas ideias e formando combinações e recombinações. Enquanto a origem das ideias pode ser aleatória, randômica, a sua seleção é feita com base em critérios que incluem viabilidade técnica, consistência com os valores da *community* e antecipação de restrições futuras, tais como: restrição orçamentária, opinião pública e receptividade da classe política. As alternativas que têm viabilidade técnica e receptividade política, que representam valores compartilhados nas comunidades e contam com aceitação do público, podem mudar de agenda.

Além da barganha na esfera política, dois aspectos, nesse modelo, são relevantes para a mudança de agenda: o processo de *soften up*, ou seja, discussão das ideias junto a *policies communities*, assim como a sua multiplicação (*bandwagon*). Ainda citando Cappela (*idem*: 24-25),

[...] quando uma proposta é percebida como viável, ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. Isso não significa que todos os especialistas de uma mesma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vistas bastante diversificados. A difusão de ideias tão pouco se dá de forma automática, uma vez que as comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem à novas ideias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual os indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policies communities*), mas também ao público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Desta forma, as ideias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão.

[...]

Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos.

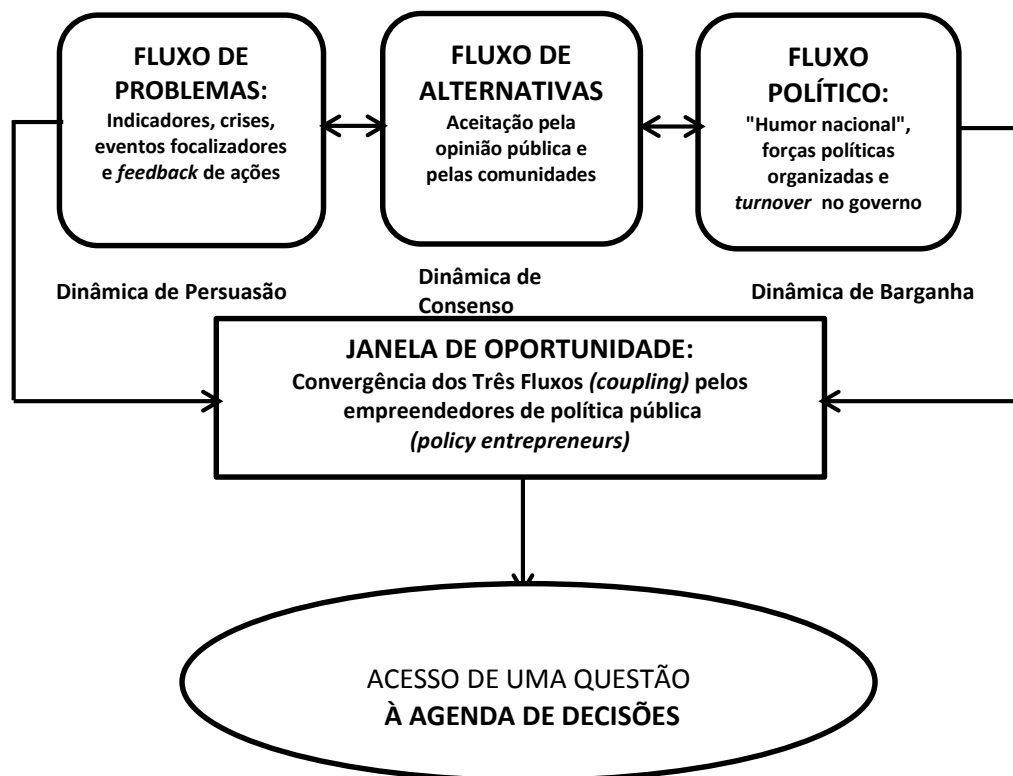
A mudança de agenda, no caso da governamental para decisória, acontece com a convergência (*coupling*) dos três fluxos (problemas, esfera da política e das políticas públicas), os quais têm trajetórias independentes na organização.

A *policy windows*, que daqui para frente denomino de janela de oportunidade, é decorrente dessa convergência de fluxos. Entretanto, essa convergência depende do empreendedor da política pública que, segundo Cappela (2005:12),

[o empreendedor] é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns.

O esquema do modelo de Kingdom é apresentado na Figura 1, a seguir.

Figura 1. O modelo de Kingdom



Diferentemente de outros países de regime presidencialista, sobretudo de origem anglo-saxã, onde a política pública, de modo geral, é aprovada mediante votação de lei ordinária no Congresso, as PEC's, no caso do Brasil, também são propostas de **emendas às políticas públicas inscritas na Constituição**, cuja negociação e tramitação são muito mais complexas do que uma lei ordinária. Segundo Couto e Arantes (2002: 77 e 96)¹¹⁰,

[...] a Carta brasileira de 1988 caracteriza-se por ter consagrado formalmente como norma constitucional diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus*

¹¹⁰ Sobre a constitucionalização de políticas públicas, deve-se consultar também os seguintes artigos: Couto (1997), Couto (1998), Couto (2005) e Couto e Arantes (2006).

operandi do sistema político brasileiro. Em primeiro lugar, a constitucionalização de políticas públicas fez com que os sucessivos governantes se vissem diante da necessidade de modificar o ordenamento constitucional para poder implementar

parte de suas plataformas de governo. Em segundo lugar, construir amplas maiorias legislativas passou a ser condição básica para superar o engessamento prévio a que foi submetida a agenda governamental pelo constituinte, algo especialmente difícil no contexto institucional de um estado federativo e de um regime presidencialista multipartidário como o brasileiro.

[...]

Na verdade, o que procuramos demonstrar é que os desafios e dificuldades enfrentados por este governo no aspecto institucional (**a constitucionalização de políticas**) poderiam ter sido (e deverão ser) enfrentados por quaisquer governantes portadores de outras orientações programáticas (grifo nosso).

E, ainda, Couto (2001:37):

A Carta aprovada em 1988 constitucionalizou questões da ordem econômica, da administração pública e do funcionamento previdenciário contrariamente aos planos do novo presidente e a tendência mundial hegemônica nessas áreas de políticas. Abrir a economia a capitais forâneos, privatizar setores econômicos importantes, reduzir gastos com funcionalismo público, sobretudo com inativos, e mudar o regime previdenciário geral **requeriam, mais do que uma agenda governamental, uma agenda constitucional** (grifo nosso).

Partindo dessa constatação, dada a sua complexidade, pode-se afirmar que a política pública constante na PEC da Administração Pública necessitou da convergência dos três fluxos deste modelo, para **ingressar na agenda governamental**¹¹¹. Somente no decorrer de sua tramitação, sobretudo na Câmara dos Deputados, a reforma administrativa ingressou na agenda decisória do Governo Federal, como será analisado mais à frente.

Interessante observar, com base no modelo de Kingdon, o caso de cada uma das duas PEC's (Reforma Tributária e da Administração Pública), as quais tiveram, simultaneamente, janelas de oportunidade (*policy windows*), mas destinos diferentes.

No caso da Reforma Tributária, constata-se a existência do fluxo de problemas – sistema tributário distorcido e guerras fiscais entre governos subnacionais –, do fluxo de alternativa – reforma tributária – e o fluxo político – apoio da Presidência, o “centro do poder” (os Ministros da Casa Civil e da Secretaria Geral), conforme definiu FHC, além dos ministros da área econômica. Uma janela de oportunidade foi aberta, na reunião com os governadores em Belo Horizonte, mas a PEC foi arquivada. Na realidade, o centro do poder do governo tentou utilizar a PEC da Administração Pública como a oportunidade para

¹¹¹ No modelo de Kingdon, a mudança de agenda (da governamental para a de decisão) se dá com a abertura da janela de oportunidade, a qual ocorre com a confluência dos três fluxos, em condições especiais dadas pelo empreendedor de políticas públicas. No caso da PEC da Administração Pública, houve necessidade de todo o processo para ingressar na agenda governamental.

encaminhamento da PEC da Reforma Tributária ao Congresso Nacional, e, assim, dar início a sua discussão junto aos governadores.

A PEC da Administração Pública, apesar da janela de oportunidade, de fato, ter sido aberta por causa da PEC da Reforma Tributária, teve destino diferente. A PEC 173 teve convergência dos três fluxos: de problemas – rigidez da administração pública nas três esferas de governo e gastos crescentes com folha de pessoal nos estados –, de alternativa – PEC da administração pública – e político – apoio de governadores e prefeitos.

Por que, então, uma é arquivada e a outra aprovada? A elaboração e a trajetória de cada uma destas PEC's foram completamente diferentes. A PEC da Reforma Tributária foi elaborada sob um clima de desentendimento entre os ministros da área econômica no que diz respeito a sua abrangência. Não teve um empreendedor de políticas públicas e, conseqüentemente, também não passou pelo processo de persuasão e nem de formação de consensos junto à *policy communities*. No tocante ao fluxo da esfera política, também não houve qualquer negociação com as forças políticas organizadas, no caso, os governadores. Não houve convergência dos fluxos.

A PEC da Administração Pública, no entanto, teve um *policy entrepreneur* – em conformidade com o modelo de Kingdon: Bresser-Pereira, conforme já mencionado, difundiu em diversas arenas as ideias do Plano Diretor e da PEC da Administração Pública. Foi necessário um período de tempo, relativamente longo, para persuasão e para formação de consensos em algumas arenas, devido à fragmentação e abrangência das comunidades envolvidas. Na esfera política, a opinião pública era, na sua maioria, favorável ao ponto mais nevrálgico da PEC – a flexibilização da estabilidade, conforme demonstra o Quadro 1, a seguir.

Quadro 1. Como a População vê a Estabilidade

	Brasil	Norte e Centro- Oeste	Nordeste	Sul	Sudeste
1 – Deve ser mantida porque impede que os funcionários sejam demitidos por motivos políticos, o que possibilita a contínua melhoria do serviço público	32%	43%	38%	34%	26%
2 – Deve acabar porque faz com que os funcionários públicos relaxem no seu trabalho e obriga o governo a manter funcionários em excesso	50%	34%	37%	54%	61%
3- Não opinou	18%	23%	25%	14%	12%

Fonte: Melo (2002:158).

Já foi mencionada a intensa negociação com governadores, prefeitos e respectivos secretários de administração, que resultou na inclusão de vários dispositivos na PEC. Esse processo propiciou a formação de uma coalizão dos governos subnacionais em torno da reforma constitucional da administração pública. Na discussão sobre o teor da PEC com as bancadas dos partidos políticos da base aliada do governo na Câmara dos Deputados, também foram incluídos dispositivos por demanda de deputados e/ou líderes partidários.

Os dispositivos que foram incluídos/excluídos¹¹², além do já citado – demissão por interesse da administração –, estão listados a seguir com a indicação dos respectivos autores.

1) Exclusão do *caput* do art. 37¹¹³ dos princípios da razoabilidade, motivação e eficiência – **Presidência da República**¹¹⁴.

2) Exigência de *autorização legal específica* para acesso de estrangeiros à administração pública – **Presidência da República**;

3) Estabelecimento por lei *complementar* a permissão de reserva de 20% das vagas para ocupantes de cargos efetivos ou empregos no serviço público – **Presidência da República**¹¹⁵. A solicitação de reserva de vagas foi feita pelos **Governadores**.

4) Permanência do inciso X do art. 37 (revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices) – **Presidência da República**;

5) Alteração do inciso XIII da Constituição (inciso XVI da proposta MARE), com a eliminação da isonomia - “*ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º*” – sugestão do **MARE**, mas **excluído pela Presidência da República**;

6) Permanência do inciso XVIII da Constituição (precedência da administração fazendária em relação aos demais setores do serviço público, no exercício de determinadas funções públicas) – **exclusão sugerida pelo MARE**, mas **não aceita pela Presidência da República**;

7) Alteração dos incisos XIX e XX da Constituição Federal (incisos XXI e XXII da proposta MARE), com simplificação de procedimentos legais com relação a empresas estatais, sobretudo no caso de bancos de fomento – alteração sugerida pelo **MARE e**

¹¹² A comparação é feita com relação à versão do mês de março, quando foi abandonada a orientação da desconstitucionalização (Ver Anexo 4).

¹¹³ Essas alterações já tinham sido retiradas pela Presidência da República na primeira versão oficial, conforme já mencionado anteriormente.

¹¹⁴ Mais adiante, será mencionada a reunião realizada com os Secretários-Executivos de todos os Ministérios. Nessa reunião, as seguintes solicitações foram feitas, mas **não atendidas pela Presidência da República**: separação da administração direta e indireta, mais autonomia de gestão, menos controle de procedimentos, contrato de gestão, controle de resultados ao invés de procedimentos. A única solicitação atendida foi a definição em lei complementar das carreiras exclusivas de Estado.

¹¹⁵ A exigência de lei complementar foi feita pela Presidência da República.

Governadores, mas não aceita pela Presidência da República.

8) Inclusão de § 7º e § 8º referentes à autonomia de gestão atrelada ao controle de resultados, por intermédio de mecanismos a serem definidos por lei, para a administração indireta – inclusão sugerida pelo **MARE**, mas **não aceita pela Presidência da República**;

9) Alteração do *caput* do art. 39, com a possibilidade de adoção de regimes jurídicos diferenciados para os servidores públicos – sugestão feita pelo **MARE e Governadores**;

10) Supressão do § 1º do art. 39 referente à isonomia de vencimentos entre cargos de atribuição semelhantes dos três poderes – sugestão feita pelo **MARE e Governadores**;

11) Exclusão da aplicação do inciso VI e inclusão de vedação de admissão por limite de idade – **inclusão feita pela Presidência da República**;

12) Alteração do inciso V do art. 206, com a retirada do regime jurídico único para as instituições de ensino, mantidas pela União e a inclusão de processo seletivo público – **mudanças feitas pela Presidência da República** por solicitação do Ministério da Educação;

13) Alteração do *caput* do art. 41, com extensão do período do estágio probatório – **sugestão do MARE**;

14) Inclusão, no inciso II, de desídia e improbidade, além de contraditório – **sugestão do MARE**¹¹⁶;

15) Inclusão no inciso III o processo administrativo *específico*, além da reintrodução de ampla defesa (vide nota 102) – **sugestão dos Prefeitos, PMDB e MARE**;

16) Reformulação do inciso IV com a introdução do art. 169 – **sugestão dos Governadores**¹¹⁷;

17) Inclusão do § 2º que proíbe a criação, num período de quatro anos, de novo cargo para as mesmas funções do cargo considerado extinto por interesse da administração¹¹⁸ – **sugestão do deputado Inocêncio de Oliveira** (líder do PFL);

¹¹⁶ Deve ser mencionada que a “ampla defesa”, sempre defendida pelo MARE, foi retirada, nos incisos II e III, pela Presidência da República, a qual solicitou também a redução do conceito de processo administrativo constante no inciso II do art. 41. Entretanto, com a solicitação dos Prefeitos, em audiência com Bresser Pereira, no dia 15 de agosto, e com a sugestão feita pelo deputado Michel Temer, em discussão com a bancada do PMDB na manhã do dia 08 de agosto, esse conceito foi reintroduzido. A preocupação tanto dos Prefeitos quanto do deputado Michel Temer seria a promoção de demissão em massa ou por perseguição política.

¹¹⁷ Embora Melo (2002:155) tenha listado quatro dispositivos que sofreram alteração com relação à proposta original, na realidade somente uma que sofreu alteração – foi excluída a proposta de inclusão de servidores integrantes de carreiras exclusivas de Estado na demissão por insuficiência de desempenho. Os dispositivos referentes a greve e a proibição de acúmulo, pelo servidor público, de remuneração de cargos com proventos de aposentadoria, oriundos do setor público, estavam na versão “desconstitucionalizada”, a qual foi logo abandonada por Bresser Pereira. O último dispositivo foi mantido na PEC nº 174, mencionado neste tópico.

¹¹⁸ Essa inclusão deveu-se ao temor de que prefeitos recém-eleitos promovam demissão de servidores para admitir “afilhados” partidários, por isso foi estabelecido a obrigatoriedade da recriação por quatro anos (duração de mandatos para Prefeito, Governador e Presidente, vigente na época, pois ainda não tinha sido aprovada a Emenda Constitucional nº 16/1995).

18) Inclusão no § 3º de lei *complementar*, e não ordinária, para definição de atividades exclusivas de Estado, e viabilização da demissão desses servidores por insuficiência de desempenho – **sugestão da Presidência da República**;

19) Inclusão do § 4º (avaliação de desempenho periódica e específica para estabilidade, por comissão instituída para tal finalidade) – **MARE e Prefeitos**;

20) Inclusão do art. 247 e incisos – **MARE e Governadores**;

21) Inclusão dos arts. 248 e 249 – **Presidência da República**;

22) Inclusão do art. 250 – **MARE e Governadores**;

23) Inclusão do art. 74 nas Disposições Transitórias – **Presidência da República**;

24) Inclusão do art. 75 nas Disposições Transitórias – **MARE**;

25) Inclusão do art. 11 – **MARE**;

26) Inclusão do art. 12 – **Governadores**;

27) Inclusão do art. 13 – **MARE**.

Apesar do apoio dos Governadores estaduais, a PEC 173 é recebida com críticas pelos parlamentares. A Tabela 3¹¹⁹, a seguir, sinaliza sua rejeição por parte do Congresso Nacional.

Tabela 3- Opinião dos Parlamentares sobre Propostas de Reforma Constitucional, da Previdência Social e Funcionalismo Público – 1995 (%).

Propostas	Governo	Oposição	Outros	Total geral
Combinar tempo de serviço com idade como requisito para aposentadoria	76	45	56	66
Extinguir as aposentadorias especiais	59	45	37	54
Proibir estados e municípios de manterem sistemas próprios de aposentadoria	50	47	31	49
Privatizar a previdência acima de 3 salários mínimos	42	25	31	36
Extinguir a estabilidade do funcionalismo público, mantendo-a somente para as "carreiras de Estado"	48	30	37	42
Eliminar a isonomia salarial entre os três Poderes	44	26	31	38

Fonte: Couto *apud* Lamounier e Souza (1998).

Na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a PEC já enfrentou problemas com seu relator, deputado Prisco Viana (PPR/BA), que estava no seu 7º mandato como parlamentar. Inteligente, profundo conhecedor da Constituição, era um deputado que tinha liderança na Câmara. De posição ideológica centro-direita, ele foi líder da Arena no governo militar. Apesar de sua posição conservadora, foi sempre respeitado pelos seus pares, independentemente de ideologia ou filiação partidária.

As suas restrições com relação à PEC eram motivadas por:

¹¹⁹ A pesquisa foi publicada pelo IDESP em abril de 1995, em relatório de pesquisa elaborado por Bolívar Lamounier e Amaury de Souza.

- a) visão mais conservadora sobre a administração pública;
- b) temor quanto à demissão de servidores por perseguição política;
- c) demanda de sua base eleitoral; e
- d) oposição ao Presidente por ter-se aliado ao senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), seu grande inimigo político¹²⁰.

Prisco Viana elaborou, em 29 dias, extenso e detalhado relatório, com 21 emendas. Embora Melo (*idem*, 157) tenha achado sua tramitação na CCJR “atipicamente longa”, a discussão desta PEC foi realizada em 28 dias, duração exatamente igual ao da PEC da Previdência, quando essa teve somente seis emendas apresentadas pelo relator¹²¹.

Essa PEC também foi enviada à Câmara num momento mais delicado, quando parlamentares começaram a anunciar seus nomes como pré-candidatos, nos seus partidos políticos, às eleições majoritárias para Prefeitos. A *Folha* (1995e) noticiou, em setembro, que 30 deputados federais da bancada de São Paulo (42,8%) eram pré-candidatos a prefeitos em 21 municípios. O impacto dessa PEC, portanto, no âmbito de seus redutos eleitorais, poderia prejudicar sua escolha como candidato do seu partido ou mesmo comprometer sua eleição, se fosse o caso. Na CCJR, três dos seus integrantes eram pré-candidatos a prefeitos: Roberto Magalhães do PFL/PE (Prefeitura de Recife), Regis de Oliveira¹²² e Zulaiê Cobra, ambos do PSDB/SP (Prefeitura de São Paulo). Os demais membros da Comissão, por sua vez, também temiam a repercussão de seu voto nessa matéria legislativa nas eleições de seus redutos eleitorais.

O Governo realmente fez enorme pressão para aprovar a admissibilidade dessa PEC, promovendo, inclusive, reunião com os 27 governadores para, junto aos seus correligionários e aliados de sua base política na Câmara dos Deputados, ajudar na derrubada do parecer de Prisco Viana. Ao final dessa reunião, realizada no dia 25 de setembro, no Palácio da Alvorada, foi divulgado um documento denominado “Pacto pela Reforma”¹²³, o qual inicia com: “Os participantes concordaram com a urgência e a necessidade das reformas constitucionais, em particular a reforma administrativa, considerada um requisito indispensável para o equilíbrio das contas públicas. O mesmo se aplica à reforma da

¹²⁰ Antônio Carlos Magalhães era o grande opositor de Prisco Viana, tendo perseguido seus aliados e prejudicado suas bases eleitorais, quando no comando e/ou controle do governo do estado da Bahia.

¹²¹ O relator da Reforma da Previdência, no âmbito da CCJR, elaborou seu parecer em cinco dias.

¹²² Mudou de partido – PFL, para viabilizar sua candidatura à prefeitura de São Paulo na chapa com Celso Pitta do PPB.

¹²³ O Pacto é constituído de cinco parágrafos que contêm manifestação de apoio à reforma da administração pública e, com condicionantes, às PEC’s referentes ao Fundo Social de Emergência (nº 163/1995) e à Reforma Tributária, conforme *O Globo* (1995b).

Previdência Social”.

Merece destaque que havia divisão no PT com relação a esta PEC. Os dois Governadores do PT, Cristóvam Buarque (DF) e Vitor Buaz (ES), subscreveram o Pacto e o deputado José Genoíno declarou abertamente seu apoio à PEC¹²⁴.

Os governadores promoveram, nessa oportunidade, reunião com suas bancadas¹²⁵. A pressão surtiu efeito. Das 21 emendas apresentadas pelo Relator, somente oito foram aprovadas, das quais três não alteraram o mérito da matéria – foram melhorias de redação ou mesmo correção de numeração (no caso correção de parágrafo), conforme descrito, a seguir.

1) Suprimiu do art. 37. "XXII – lei complementar poderá permitir, nos concursos e processos seletivos públicos, a reserva de até vinte por cento das vagas para preenchimento, na mesma seleção, por ocupantes de cargos efetivos ou empregos no serviço público;"

2) corrigiu numeração do parágrafo;

3) corrigiu a menção ao Parágrafo único no art. 6º da PEC e foi retirado “**ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade**”;

4) substituiu funções por “atribuições e responsabilidades”; e

5) suprimiu os arts. 248 e 249.

Art. 248. As exigências previstas nos incisos XIX e XX do art. 37 não se aplicam à criação de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, quando decorrentes de processo de cisão, fusão ou incorporação realizada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização.

Art. 249. O inciso XX do art. 37 não se aplica à criação de subsidiária de empresa pública e sociedade de economia mista cuja finalidade seja o desempenho de atividades diretamente relacionadas com as atividades da empresa matriz.

6) enrijeceu o processo seletivo público, com a instituição da obrigatoriedade da adoção das regras de procedimentos dos concursos públicos;

7) melhorou a redação ao incluir os servidores em estágio probatório *que ainda não tenham adquirido estabilidade*; e

8) suprimiu o art. 13.

Art. 13. Os servidores públicos federais que, à data da promulgação desta Emenda, desenvolvam atividades transferidas pela União a seus ex-territórios poderão ser

¹²⁴ Genoíno publica na página Opinião, p.3, da *Folha de S. Paulo* (1995), no auge da discussão da PEC, um texto longo em defesa de um dos pontos nevrálgicos da PEC: flexibilização da estabilidade do servidor público.

¹²⁵ Vários Secretários Estaduais de Administração, a meu pedido, deslocaram-se para Brasília, com o objetivo de apoiar a aprovação da admissibilidade da PEC 173. Foram três semanas de muita movimentação desses Secretários na CCJR e nas bancadas de seus respectivos estados.

incorporados aos quadros do respectivo Estado, mediante o convênio referida no inciso III do art. 247 das Disposições Constitucionais Gerais.

O relator extrapolou em seu parecer a competência da CCJR – as emendas apresentadas e aquelas aprovadas trataram do mérito da PEC e não de sua constitucionalidade. O relatório só foi publicado três semanas depois, em 22 de novembro, com a designação dos membros da CESP, postergando, na prática, o início dos seus trabalhos para o ano seguinte.

Bresser-Pereira, convocado previamente pela CESP, participou de audiência pública, no dia 7 de dezembro. Nessa audiência, vários deputados, na sua maioria da oposição, manifestaram-se contrários aos dispositivos referentes à demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros. A bancada do PFL solicitou a discriminação de critérios, no caso de demissão por excesso de quadro, com inclusão de extinção de cargos em comissão, para alcançar o limite de 60% da receita líquida, comprometidos com gastos de pessoal. Um deputado do PMDB/AM declarou-se contrário à PEC 173. Bresser-Pereira e equipe constataram nesse dia que a PEC enfrentaria dificuldades na sua tramitação na CESP tramitação.

O relator designado para proferir parecer sobre a matéria, deputado Moreira Franco (PMDB/RJ), procurou Bresser-Pereira, para iniciar a discussão sobre o teor da PEC, na última semana do mês janeiro de 1996, após decisão da Presidência da Câmara sobre questões de natureza regimental, sobre o texto a ser apreciado pela CESP, devido ao rito processual de apreciação de emendas apresentadas na CCJR.

Bresser e equipe¹²⁶, até a primeira reunião com Moreira Franco, trabalharam na reformulação do art. 250¹²⁷, com inclusão da obrigatoriedade de divulgação dos salários do setor público.

Foram somente três reuniões do relator com o MARE, realizadas nos meses de janeiro e fevereiro. Nessas reuniões, foram discutidos os seguintes tópicos:

- a proposta de reformulação do artigo 250 referente à remuneração do servidor público e sua publicidade, com apresentação de simulações com base nas carreiras existentes

¹²⁶ A equipe era formada por Paulo Modesto, Ciro Fernandes e por mim. Algumas reuniões, para a discussão do art. 250, tiveram a participação de Luiz Carlos Almeida Cappela, então Secretário de Recursos Humanos do MARE, Maria Milca D. Sá Telles, sua substituta e Jairo Abud, então assessor do Ministro (orientando de doutorado de Bresser Pereira).

¹²⁷ A grande questão era a mudança de estrutura de cargos (estreita amplitude) e de remuneração das carreiras pertencentes a atividades exclusivas de Estado. Bresser Pereira queria estabelecer uma escala única e modificar sua estrutura de cargos (aumentar sua amplitude) e de remuneração com incorporação de grande parte da gratificação de desempenho, que, na época, representava em média cerca de 200% do vencimento básico do cargo.

e no espelho da folha de pagamentos dos servidores públicos do poder executivo federal – MARE;

- inclusão de parágrafo referente a ampliação da autonomia de gestão mediante contrato de resultados (contrato de gestão) – MARE
- acesso à informação pelo cidadão, inclusive divulgação dos salários dos servidores dos três poderes e ampliação da esfera pública para participação dos cidadãos – MARE;
- possibilidade de acumulação de remuneração de cargo, no caso a de cargo comissionado com aquela percebida pelo servidor público – Relator;
- instituição de código de ética para ocupantes de cargo em comissão que não pertencem ao quadro permanente (cargo efetivo) do setor público – Relator;
- flexibilização do conceito de concurso público de forma a abranger o processo seletivo público¹²⁸ – Relator;
- extinção do cargo em comissão referente a assessoramento (permitir somente para cargos de direção e chefia)¹²⁹ – Relator;
- maior rigidez no estabelecimento do teto – Relator;
- alteração do art. 144¹³⁰ – Relator;
- proposta de demissão por excesso de quadro, atrelada ao limite estabelecido em lei complementar no tocante a gastos com pessoal, e por insuficiência de desempenho, a partir de avaliação conduzida por comissão específica¹³¹ – Relator.

Nessas três reuniões, Moreira Franco ao perceber que enfrentaria dificuldades com Bresser-Pereira no convencimento em apoiar algumas proposições que queria incluir na PEC, marginalizou o MARE do processo de discussão de seu relatório¹³². O relator, sabedor das divergências existentes entre Bresser-Pereira e o Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, foi ao Palácio do Planalto para reclamar do titular da pasta do MARE. O Ministro Eduardo Jorge levou imediatamente o relator ao FHC para, mediante esse impasse, obter, em nome do governo, o controle da negociação da PEC¹³³. O resultado foi que, em seguida, ainda no mês de março, Bresser-Pereira encaminhou à Casa Civil, por solicitação de Clóvis Carvalho, os textos produzidos para o Moreira Franco, assim como os acordos com ele

¹²⁸ Para o relator, a menção a processo seletivo público e ao emprego público causava enorme polêmica que poderia ser contornada com sua proposta.

¹²⁹ Bresser Pereira se opôs a essa proposta;

¹³⁰ Trata-se do único artigo do Capítulo III – Da Segurança Pública.

¹³¹ Bresser Pereira concordou com essa proposta.

¹³² Na época, Jaura Rodrigues informou ao Ministro relato que recebeu de deputados sobre essa decisão de Moreira Franco, que reclamou com vários deputados sobre as posições de Bresser Pereira.

¹³³ A assessora parlamentar do MARE obteve esse relato de deputados da base aliada com assento na CESP.

firmados.

Os governadores, alertados sobre os impasses, pediram audiência com o Presidente da República, que foi realizada em 24 de abril¹³⁴. Pressionados pela situação praticamente falimentar de seus estados, os governadores solicitaram apoio à PEC, no seu texto original, e abertura de discussão sobre a renegociação das suas dívidas com o governo federal. FHC (*idem*, 1996), em resposta diz que:

[...]

O País precisa entender que **estamos vivendo transformações dentro da democracia e que, portanto, há momentos de vaivém, há negociações, e isso não nos deve inquietar**. Mas a persistência do processo reformador é essencial. E, enquanto eu estiver na Presidência da República - disse aqui desde o início -, vou querer modificar o tempo todo, porque nós herdamos, como aqui foi dito, muita coisa que precisa ser modificada, muita coisa que tem que ser atualizada. Muita coisa. (grifo nosso)

Os senhores sabem, governadores, que a reforma da Previdência já ficou aquém do que desejávamos, bastante aquém do que desejávamos. Na reforma administrativa, há pontos que não são negociáveis. É a terceira vez que digo isso em público, porque vou fazer assim mesmo.

Tenho me dedicado com muito afinco a essas transformações, mas chega um momento que elas ficam "deformações", e não "transformações" - deformação da proposta, que não é minha; das necessidades do País.

[...]

Conversei com muitos dos que aqui estão, com todos, praticamente. Todos têm o mesmo problema: por mais que se resolva uma dívida aqui e outra dívida ali, não sobra dinheiro para investimento, e, muito frequentemente, o recurso que se tem não é suficiente sequer para pagar os compromissos existentes, de gastos de custeio e gasto corrente de pessoal.

Então, não há dúvidas - não estou, com isso, escapando, e nem vou escapar, da questão da relação com o Governo Federal - de que temos de ter clareza sobre aquilo de que se trata. E do que se trata é: ou mudamos, em pontos essenciais, aspectos da Constituição que limitam ou engessam a Administração, ou - não um terço do mandato - todo o mandato vai se esvaír numa incessante busca de soluções que não são soluções. E, por mais que o Governo Federal se abra a soluções, ele tem limites também. E não terá soluções.

[...]

Então, realmente, preciso da solidariedade dos governadores. O Brasil precisa da nossa solidariedade ao Congresso. Tenho certeza de que os setores do Congresso não vão faltar uma vez informados da real situação, do que se trata, realmente do que se trata: ou se faz a reforma administrativa, ou se entregam os meios necessários aos governos, para que os governos possam atingir aquilo de que o País necessita, ou, então, o resto é retórica. O resto é retórica, e nós estamos engessados: as tentativas feitas — e quantos governadores aqui já fizeram tentativas - vão ser barradas na Justiça, porque a Justiça não tem alternativa senão a de olhar a limitação constitucional e dizer: "Não pode." Até que um dia se diga: "Bom, fechou para mudança, não é para reforma. Não tem como... O Tesouro acabou." Em muitos Estados, o Tesouro está acabando. Então, não é dramatizar nada, não. É essa a situação. (grifo nosso)

Com esse discurso, FHC apaziguou os ânimos dos governadores, pois, além de considerar a renegociação da dívida dos estados, comprometeu-se em assegurar a

¹³⁴ Bresser Pereira não foi convidado pela Presidência da República para participar dessa reunião.

permanência, no substitutivo do relator, do dispositivo que estabelece a demissão por excesso de quadros. A negociação, por parte do governo federal, permaneceu nas mãos de Eduardo Jorge.

O Ministro Eduardo Jorge, por sua vez, informou ao relator o compromisso firmado pelo Presidente com os governadores. Moreira Franco, mediante essa informação, especifica no seu Substitutivo os critérios para a demissão de servidores estáveis – redução em 20% dos cargos comissionados, seguida por demissão de não estáveis. Ele excluiu do seu relatório a demissão por necessidade da Administração (redução ou reestruturação de quadros).

O primeiro substitutivo¹³⁵ apresentado pelo relator, cuja leitura na CESP deu-se no dia 10 de julho¹³⁶, conseguiu desagradar a todo mundo: foi criticado pelo Governo e oposição¹³⁷, inclusive pelo líder do governo, deputado Benito Gama (PFL/BA) e pelo líder do PSDB, deputado José Aníbal (SP), exatamente por causa da restrição que fez na demissão do servidor estável. No dia 28 de agosto, após dez meses da data de criação da CESP, foi lido o substitutivo, agora com complementação de voto. Foi uma época propícia para dar início ao processo de discussão do substitutivo¹³⁸, pois somente duas sessões foram realizadas no mês de setembro, destinadas à votação do substitutivo apresentado pelo Relator.

A votação foi retomada seis dias após a votação primeiro turno das votações municipais, com a realização de duas sessões. A terceira sessão, realizada em 23 de outubro, foi dedicada à votação dos destaques. Ao final da sessão, com a rejeição dos sete destaques para votação em separado, apresentados pela oposição, o Presidente da CESP, Deputado João Mellão Neto (PFL/SP), declarou aprovado o substitutivo do relator, constante do Anexo 7. Foram 18 votos a favor e 11, contra.

No seu relatório, Moreira Franco afirma que 37 emendas foram incorporadas, no todo ou parcialmente, em seu substitutivo. Ao analisar essas emendas, verifica-se que, apesar de listadas, sete não foram incluídas e 17 apresentaram pouca aderência aos dispositivos referidos no substitutivo do relator.

¹³⁵ Foram recebidas, na CESP, 61 emendas.

¹³⁶ A apresentação do relatório obedeceu ao cronograma de discussão das PEC's; a votação em 2º turno da PEC da Previdência estava prevista para ser concluída, inicialmente, em 10 de julho, mas teve que ser retirada de pauta, e sua aprovação deu-se seis dias depois.

¹³⁷ *O Globo* (1996) noticiou na sua manchete da p. 4, no dia 11 de julho de 1996: **Relatório de Moreira sobre a reforma administrativa desagrada a todo mundo. Governo acha que há restrições demais e oposição critica quebra da estabilidade.**

¹³⁸ Devido às campanhas municipais para eleição para os cargos de prefeitos e vereadores dos redutos eleitorais dos parlamentares, a maioria das sessões plenárias da Câmara dos Deputados foi realizada de forma simbólica até o dia da votação do primeiro turno, realizada em 3 de outubro. Houve também paralisação dos trabalhos nas comissões permanentes, transitórias e mistas.

O Substitutivo apresentado pelo Relator, com 40 artigos, entretanto, altera o texto original da PEC 173, promovendo mudanças em alguns artigos, parágrafos, incisos e alíneas de outros Títulos e Capítulos da Constituição, inclusive em denominação de Seção. Parte significativa do substitutivo, apresentado na CESP, não foi originada por emenda, a qual exige de assinatura de $\frac{1}{3}$ dos deputados (assinatura de 171 deputados) – **foi de autoria exclusiva do Redator**¹³⁹, conforme abaixo indicado.

1. Título III – Da Organização do Estado
 - 1.1 Capítulo II – Da União:
 - 1.1.1 Art. 21 – altera dois incisos.
 - 1.1.2 Art. 22 – altera um inciso.
 - 1.2 Capítulo III – Dos Estados Federados:
 - 1.2.1 Art. 27 – altera § 2º.
 - 1.2.2 Art. 28 – inclusão de dois parágrafos.
 - 1.3 Capítulo IV – Dos Municípios: alteração de dois incisos em do art. 29.
 - 1.4 Capítulo VII – Da Administração Pública:
 - 1.4.1 Art. 37 – alteração do *caput* e de sete incisos; inclusões: um inciso do § 3º, o § 7º e o § 9º.
 - 1.4.2 Art. 38 – alteração do *caput*.
 - 1.4.3 Art. 39 – as seguintes inclusões: três incisos do § 1º; e os §§ 5º, 6º, 7º, 8º, 10 e 11.
2. Título IV – Da Organização dos Poderes
 - 2.1 Capítulo I – Do Poder Legislativo:
 - 2.1.1 Art. 48 – inclusão de um inciso.
 - 2.1.2 Art. 49 – alteração de dois incisos.
 - 2.1.3 Art. 51 – alteração de um inciso.
 - 2.1.4 Art. 52 – alteração de cinco incisos e do parágrafo único.
 - 2.1.5 Art. 57 – alteração do § 7º.
 - 2.1.6 Art. 70 – alteração do parágrafo único.
 - 2.1.7 Art. 73 – alteração do parágrafo § 3º.
 - 2.2 Capítulo III – Do Poder Judiciário:
 - 2.2.1 Art. 93 – alteração de dois incisos.
 - 2.2.2 Art. 95 – alteração de um inciso.
 - 2.2.3 Art. 96 – alteração de uma alínea de um inciso.
 - 2.2.4 Art. 114 – inclusão de um parágrafo.
 - 2.3 Capítulo IV – Das Funções Essenciais da Justiça
 - 2.3.1 Art. 127 – alteração de um parágrafo.
 - 2.3.2 Art. 128 – alteração da alínea c do inciso I do § 5º;
 - 2.3.3 Seção II – alteração do título para Da Advocacia Pública (antes: Da Advocacia-Geral da União).
 - 2.3.4 Art. 132 – alteração do *caput* e inclui parágrafo único.
 - 2.3.5 Art. 135 – alteração de redação.
3. Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas
 - 3.1 Capítulo III – Da Segurança Pública
 - 3.1.1 Art. 144 – inclusão de um parágrafo.
4. Título VI – Da Tributação e do Orçamento
 - 4.1 Capítulo II – Das Finanças Públicas
 - 4.1.1 Art. 163 – inclusão de quatro incisos.
 - 4.1.2 Art. 169 – inclusão de § 2º, § 4º e § 7º. Os demais parágrafos e incisos incluídos nesse artigo foram deslocados do art. 41 (demissão por superar o teto de gastos com despesa de pessoal).

¹³⁹ Algumas propostas do MARE que tinham sido excluídas pela Presidência da República foram aproveitadas por Moreira Franco, como a flexibilização da gestão e acesso a informação por parte do cidadão.

5. Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira
 - 5.1 Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica
 - 5.1.1 Art. 173 – alteração da redação do § 1º e inclusão de cinco incisos nesse parágrafo.
6. Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais: inclusão de cinco artigos.

Com somente cinco sessões realizadas, o Substitutivo do relator, de elevada complexidade, foi aprovado. Essa aprovação foi feita mediante acordo para a retirada de 16 destaques para votação em separado (DVS), apresentados por bancadas integrantes da base aliada. No caso, o acordo consistiu na garantia por parte do governo da inclusão desses destaques na votação da PEC no plenário da Câmara. Um DVS, em particular, foi apresentado com objetivo de resolver a situação da “bancada dos aposentados” (141 parlamentares), cujos rendimentos – o acúmulo dos proventos de aposentadoria com salários pagos por cofres públicos, ultrapassaria o teto estabelecido no Substitutivo¹⁴⁰.

A orientação geral do governo para os líderes partidários de sua base aliada era acelerar o término dos trabalhos da CESP por dois motivos:

- dar início à CESP da PEC nº 1/1995¹⁴¹, que dispôs sobre reeleição de mandatos do Presidente da República, dos governadores dos estados e do distrito federal e dos prefeitos;
- acelerar a tramitação da reforma constitucional da administração pública, após a conclusão da votação da PEC da reeleição, com o objetivo de apoiar o processo de ajuste fiscal.

O déficit operacional¹⁴² estimado pelo governo para 1996, com base nos resultados parciais do mês de julho, seria de 3,5% do PIB – 1% acima da meta almejada (2,5%). Com o objetivo de conter o crescimento das despesas, o governo anunciou, em 11 de outubro, pacote de medidas, atingindo, sobretudo, a área da administração pública, com o objetivo de cortar até dezembro de 1997 em torno de 6,5 bilhões de reais. Nesse pacote, as medidas referentes à administração direta, autarquias e fundações englobavam:

- 1) eliminação de 100.583 cargos desnecessários¹⁴³ à administração ou passíveis de terceirização¹⁴⁴, sendo que os 73.000 ocupados constituiriam “quadro em extinção”, ou seja, cargos que são automaticamente extintos quando ficam vagos;

¹⁴⁰ Na Câmara dos Deputados, o destaque era apelidado de “teto conversível” ou “carro de capota”. Esse DVS não foi aprovado na Câmara dos Deputados, devido ao custo político do privilégio.

¹⁴¹ A CESP da Reeleição foi criada no mesmo dia em que foram encerrados os trabalhos da CESP da Administração Pública, com a aprovação do Substitutivo apresentado pelo Deputado Moreira Franco, no dia 23 de outubro.

¹⁴² Déficit operacional é a diferença entre receitas e despesas, que, no caso, incluem a parcela referente ao pagamento de juros nominais sobre a dívida interna e externa.

¹⁴³ Exemplos de cargos desnecessários: açougueiro, serralheiro, carpinteiro, marceneiro, pedreiro, costureira, mordomo, operador de telex etc.

¹⁴⁴ Atividades operacionais: secretaria, apoio administrativo, limpeza, vigilância etc.

- 2) demissão de 55.000 não-estáveis (ingressaram no setor público sem a realização de concurso público, após a 5 de outubro de 1983);
- 3) proibição de pagamento de horas extras, exceto em hospitais públicos;
- 4) modificação o critério de concessão de adicional por tempo de serviço – de anuênio para quinquênio;
- 5) eliminação de licença-prêmio por assiduidade, criando em seu lugar a licença capacitação, a ser utilizada pelo servidor para participar de cursos de aperfeiçoamento profissional;
- 6) extinção da gratificação por substituição de cargos de chefia ou direção;
- 7) proibição de acumulação de proventos de aposentadorias com remuneração de novo cargo efetivo, salvo nos casos permitidos pela Constituição Federal;
- 8) ampliação da jornada diária de trabalho dos advogados da União, de quatro para oito horas;
- 9) redução do período de férias dos advogados da União, de 60 para 30 dias;
- 10) eliminação de promoção do servidor no ato de sua aposentadoria;
- 11) estabelecimento de condições para contratação onerosa de entidades privadas para ministrar cursos de capacitação de servidores públicos federais, e proibir participação em seminários onerosos ou fora da sede, em áreas que o governo pode suprir;
- 12) estabelecimento de prazo de cinco anos para que o servidor passe a incorporar aos vencimentos, parcela correspondente a 10% do valor de sua função comissionada;
- 13) extinção da reindexação dos contratos de serviços de higiene e vigilância pela administração pública federal;
- 14) exclusão da ascensão funcional dentre as formas de provimento e vacância de cargo público; e
- 15) instituição do Programa de Demissão Voluntária.

Desse pacote de medidas, implementadas por medidas provisórias e decretos, somente uma não foi deslanchada: a demissão dos servidores não-estáveis. A SRE foi encarregada, por Bresser-Pereira, na verificação da lotação desses servidores e do impacto da implementação dessa medida no funcionamento desses órgãos e entidades identificados. Esse estudo foi realizado, sob minha coordenação, por Pedro César Farias e Jadir Proença, e contou com o apoio da Secretaria de Recursos Humanos (SRH). Foi verificado que os servidores públicos não-estáveis estavam lotados em fundações e órgãos autônomos da administração direta, que, até a promulgação da Constituição e a instituição do Regime

Jurídico Único (RJU), foram contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – único regime de trabalho permitido para contratação por essas entidades. A implementação dessa medida resultaria até mesmo na paralisação das atividades dessas entidades e órgãos. Nessa categoria estavam, entre outros:

- as universidades que foram instituídas como fundação, permitidas pelo Decreto-Lei 200 e a reforma universitária implementada em 1968, como a Universidade do Rio Grande, Universidade Federal de São Carlos, Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade de Brasília, Universidade do Amazonas, Universidade Federal do Acre, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal de Mato Grosso e Universidade Federal de Mato Grosso do Sul;

- Jardim Botânico do MMAAL e os museus vinculados ao Ministério da Cultura;

- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e seus institutos de pesquisa¹⁴⁵;

- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES);

- Fundação Joaquim Nabuco;

- Fundação Nacional de Artes (FUNARTE);

- Casa Rui Barbosa;

- Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ);

- Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro);

- Fundação Roquette Pinto.

Bresser-Pereira sabia que a área econômica e a Casa Civil iriam forçar a demissão dos não-estáveis, apesar da crise que seria instaurada no governo federal. Por sua determinação, Pedro Cesar Farias e eu, procuramos o Ministro Eduardo Jorge para relatar o problema e, assim, buscar seu apoio para evitar tal crise. A estratégia deu resultado: os não-estáveis não foram demitidos.

Com a perspectiva do agravamento do déficit operacional e a urgência do ajuste fiscal, o centro do poder (os ministros do Palácio do Planalto e da área econômica) visualizou na reforma administrativa o necessário amparo constitucional-legal, sobretudo para os governos subnacionais promoverem os ajustes das suas contas públicas. Assim, a PEC 173 sofreu mudança de agenda – passou **de governamental para decisória**. No dia seguinte à aprovação

¹⁴⁵ Os institutos de pesquisa foram transferidos, em 1999, para o então Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), denominação dessa pasta na época.

do texto principal da PEC da reeleição, antes da votação de emendas, FHC, em solenidade com 200 prefeitos realizada no Palácio do Planalto, declarou que seus esforços seriam concentrados na aprovação da PEC da Administração Pública.

Do jornal *O Globo* (1997a): **FH vai investir agora na aprovação das reformas.**

[...]

Vamos pedir ao Congresso o voto na reforma administrativa. Tenho a certeza de que o Congresso, se possível ainda nesta convocação extraordinária, poderá dar o voto à reforma administrativa, posto que ela foi preparada de forma consensual – disse Fernando Henrique.

[...]

Durante a recepção aos prefeitos no Planalto, o presidente reafirmou que a reforma administrativa é matéria de interesse de todas as Prefeituras, dos Governos estaduais e da população brasileira, que deseja instrumentos ágeis para atender as suas demandas no serviço público.

Do jornal *Folha de S. Paulo* (1997a):

[..]

A prioridade agora é reunir votos para tirar da gaveta as reformas polêmicas na Constituição, **consideradas fundamentais para o equilíbrio das contas públicas.**(grifo nosso)

[...]

Durante as comemorações do resultado da Câmara, na noite de terça-feira, FHC pediu aos líderes que apressem a votação da reforma administrativa que se arrasta desde o primeiro ano de mandato.

Logo depois do segundo turno de votação da reeleição na Câmara, previsto para a terceira semana de fevereiro, os deputados deverão enfrentar decisões como a quebra da estabilidade no emprego e o teto salarial de R\$ 10.800 no setor público.

FHC assumiu, a partir de então, o papel de *policy entrepreneur*, juntamente com Bresser-Pereira. Pela segunda vez, abriu-se uma janela de oportunidade. No fluxo de problemas, foi acrescentado o desequilíbrio das contas públicas do país. A área econômica incorporou a PEC da Administração Pública como instrumento para promover o ajuste fiscal, creditando a essa matéria constitucional a mesma importância dada à PEC da Previdência¹⁴⁶.

No fluxo político, foi verificada a força do governo junto aos parlamentares com o

¹⁴⁶ A área econômica despertou para a importância da PEC da Administração Pública a partir da reunião dos Ministros Pedro Malan e José Serra com os Governadores, embora tivessem conhecimento prévio da proposta do MARE. Ainda no 2º semestre de 1995, recebi telefonema de Gustavo Franco, na época Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil, solicitando abertura de minha agenda para entrevistas com os analistas da Standard & Poors, Ficht e Moody's com o objetivo de prestar esclarecimentos sobre a PEC da Administração Pública, que ainda estava em processo de elaboração. Essas agências avaliam o risco do investimento no país (também de empresas de grande porte), o *rating* soberano. Para estabelecer o *rating*, é feita uma "auditação" não só das finanças públicas, como também são analisadas as perspectivas da economia, a agenda governamental, o *politics environment* em relação a agenda governamental (Congresso Nacional, inclusive lideranças dos partidos políticos de oposição ao governo), federações de indústria, bancos, entre outras. Um segundo *round* de entrevistas foi realizado no 1º semestre de 1996.

sucesso da votação da PEC da reeleição¹⁴⁷.

O mês de fevereiro¹⁴⁸ foi consumido com a votação em segundo turno da PEC da reeleição. Apesar de inicialmente agendada para o dia 19 de março, a discussão em primeiro turno da PEC 173/1995 só teve início no dia 31 de março.

Bresser-Pereira voltou a arena legislativa quando a CESP concluiu seus trabalhos; reassumindo a liderança do processo de discussão na Câmara dos Deputados, com a intermediação feita por Eduardo Graeff¹⁴⁹, com o apoio da Jaura Rodrigues nos contatos com os parlamentares. A partir de mapeamentos da intenção de voto de cada deputado, produzidos por sua assessora parlamentar, Bresser-Pereira contactou cada deputado, como também acionou FHC para fazer contato com alguns deputados mais relutantes que poderiam mudar seu voto com o engajamento do próprio Presidente. Foi com base nesses mapeamentos que o Palácio do Planalto pautou-se no seu contato com os governadores, para auxiliar o governo federal no convencimento de suas bancadas. Esse mapeamento também foi utilizado na negociação com os líderes de base aliada do Governo na Câmara para intermediar as demandas dos deputados de suas legendas¹⁵⁰.

No dia 8 de abril, foi votado o substitutivo do relator, o texto principal, com 309 votos – somente um voto a mais do mínimo necessário para sua aprovação. A fase seguinte, votação de destaques simples, emendas e subemendas aglutinativas, destaques para votação em separado, teve início uma semana depois.

Devido à complexidade e extensão do substitutivo apresentado pelo Relator, a votação em primeiro turno da PEC só foi concluída três meses após a aprovação do texto principal. A

¹⁴⁷ O texto principal da PEC nº 1/1995 foi aprovado com 337 votos, apesar de caciques do PMDB terem orientado suas bancadas a votarem contra a reeleição. A esse respeito, FHC disse que em cada estado há, **pelo menos**, dois grupos que lutam pelo controle da legenda – e brigam permanentemente entre si. Em São Paulo, tem o grupo do Alberto Goldman (na época, filiado ao PMDB), do Michel Temer (então líder do PMDB) e do Orestes Quércia. No Rio de Janeiro, são dois grupos: do Moreira Franco e do Albano Reis. No Ceará: o grupo do Juraci de Magalhães e do Paes de Andrade. Em Pernambuco também são dois grupos: de Jarbas Vasconcelos (prefeito de Recife no período 1993/1996) e de João Braga (na época, deputado estadual); e na Bahia: o grupo de João Almeida e o grupo do Geddel Vieira Lima (na época carlista). [...]“Está muito difícil trabalhar com o Congresso! Às vezes, acabo me sentindo até de certa forma fragilizado. Na verdade tem muito partido apoiando o governo, mas nesses partidos ninguém manda. Cada partido tem seus caciques. Eu negocio com um, mas como saber quem é que manda de fato? As negociações não são respeitadas!” (O Globo, 1996).

¹⁴⁸ O presidente da Câmara, Deputado Luiz Eduardo Magalhães, convenceu FHC de não promover a inclusão de qualquer outra matéria, para não comprometer a tramitação da PEC da Reeleição.

¹⁴⁹ Eduardo Graeff, competente assessor de FHC, além de *ghost writer* do Presidente, chefiava a Assessoria Parlamentar da Casa Civil, para acompanhamento, nas duas Casas do legislativo, de todas as matérias de interesse do Governo. Os assessores parlamentares dos ministérios também trabalhavam sob sua liderança.

¹⁵⁰ Participei de reunião no Palácio do Planalto, na véspera da votação, para checagem final da estimativa de votos. Nessa reunião, foi relatado o resultado das conversas mantidas com os governadores e com os líderes partidários. No caso dos líderes partidários, a conversa também versou sobre verbas e cargos demandados por suas legendas.

discussão dessa PEC foi longa e polêmica, dificultando a mobilização dos parlamentares da base aliada para sua aprovação integral nos termos propostos pelos Relator. Foram 21 sessões deliberativas – com algumas derrotas.

A PEC 173/1995 é um *case* para analisar como as forças políticas se organizam, se desfazem e novas bases são criadas para dar continuidade, ou não, a uma ação governamental específica.

A aliança que foi estabelecida entre o Ministro Bresser-Pereira, com sua equipe, e os governos subnacionais – governadores, prefeitos e respectivos secretários de administração, aliança essa fundamentada na cooperação, foi o elemento estratégico que estabeleceu a dinâmica que permitiu o ingresso dessa PEC na agenda decisória do governo. Esses atores políticos foram, até um determinado momento, fator diferencial, na aprovação, na primeira sessão deliberativa do primeiro turno de votação, do substitutivo do relator na Câmara dos Deputados.

Na literatura da Ciência Política, existe uma extensa produção científica sobre a relação executivo-legislativo existente no Brasil: a predominância da iniciativa legislativa do poder executivo e seu poder de agenda no legislativo, associada a disciplina partidária nas votações das matérias¹⁵¹, que caracterizam o presidencialismo de coalizão. A ênfase está no poder que o Presidente detém na distribuição de cargos e verbas. Abrúcio (1998) transfere essa mesma lógica para a esfera estadual e atribui aos governadores enorme poder sobre sua bancada na Câmara dos Deputados, na medida em que também controla distribuição de cargos e verbas para os municípios que são, em última instância, os redutos eleitorais dos deputados federais. A partir dessa dinâmica, ele elabora o conceito de ultra presidencialismo estadual.

Eu pude observar que a teia de relações políticas é complexa e dinâmica. Dependendo do tipo de instrumento legal e do teor da matéria legislativa, bem como do poder legitimado que detém o governo, seja na esfera federal ou na estadual, tem-se uma ou outra configuração de poder, influenciando o controle da pauta do legislativo.

Entretanto, eu adiciono um terceiro elemento nessa configuração de poder – o poder dos municípios que, como bem caracteriza Abrúcio (*idem*), constituem o reduto eleitoral dos deputados federais. São os munícipes que elegem os deputados federais e estaduais, bem como os vereadores. São os munícipes que elegem o prefeito, o governador e o presidente.

¹⁵¹ Os pesquisadores Figueiredo e Limongi (2000) estudaram exaustivamente as relações Executivo-Legislativo, a forte influência dos líderes partidários nesse contexto e a fidelidade partidária, a partir da análise das votações das medidas provisórias emitidas pelo governo.

Não resta dúvida que é enorme o poder que detém o Presidente da República na sua base aliada, por intermédio das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados. É fato também que alguns governadores também mantêm controle de suas bancadas no Congresso Nacional. Entretanto, observa-se que o município também participa dessa configuração de poder. A Tabela 4, a seguir, indica a importância que o deputado federal atribui à ocupação de cargo também na esfera municipal. Ganha relevância o poder da esfera municipal, quando se observa que um deputado federal, ao ganhar a eleição para Prefeito, Vice-Prefeito ou Vereador, tem que renunciar ao seu mandato como deputado federal, lembrando que os mandatos na esfera municipal não são coincidentes com os das esferas estadual e federal. Um levantamento de dados que não foi feito neste trabalho, mas que pode corroborar a importância do município para os deputados federais, diz respeito ao número de deputados federais que apresentam suas candidaturas nas eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador. O caso do estado de São Paulo, conforme já mencionado, é um forte indicador da importância que deputados federais conferem às eleições majoritárias para prefeito.

Tabela 4- Nº de Deputados Federais eleitos/nomeados para cargos por esfera de poder por região (1995/1998)

	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	TOTAL
Região Norte	6	6		12
Região Nordeste	14	16		30
Região Sudeste	18	13	5	36
Região Sul	5	12	6	23
Região Centro-Oeste	3	9		12
BRASIL	46	56	11	113

As mudanças de partido político efetuadas por deputados federais, verificadas da 48ª a 50ª legislaturas, conforme Tabelas 5 e 6, indicam a importância do rearranjo de forças políticas que se dá em períodos pré-eleitorais ou ainda no primeiro ano dos governos eleitos, provocando mudança de partidos políticos pelos deputados federais.

Tabela 5- Mudanças de Partido Político efetuada por deputados federais no decorrer de seu mandato

MUDANÇAS	1987-1990		1991-1994		1995-1998	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
TOTAL	553	100	620	100	625	100
0	356	64,4	422	68,1	395	63,2
1	140	25,3	154	24,8	178	28,5
2	38	6,9	35	5,6	44	7,0
3 ou Mais	19	3,4	9	1,5	8	1,3

Fonte: Mesa da Câmara dos Deputados; Banco de Dados Legislativos; Cebrap (1987-1994). Câmara dos Deputados (1995-1999)

Tabela 6- Nº de Deputados que mudaram de partido político* (1996-1998)

Partido Político	Dez/1996	Nº	Dez/1997	Nº	Dez/1998	Nº
PPR		0		0		
PP	1	-1	0	-1	1	1
PPB	83	-1	80	-3	77	-3
PMDB	99	-1	86	-13	87	1
PSDB	87	7	95	8	93	-2
PFL	98	3	108	10	111	3
PTB	27		22	-5	22	
PL	7	-2	9	2	9	
PMN	1	-1	1		1	
PRP						
PRN						
PSL	2		0	-2	0	
PSC	1		0	-1	0	
PSD	3		3		4	1
PT	50	1	50		50	
PSB	13	-2	16	3	16	
PDT	28	-3	25	-3	24	-1
PCdoB	10		9	-1	9	
PPS	2		6	4	6	
PV	1		1		1	
PSTU	0		1	1	1	
PRONA	0		1	1	1	
TOTAL	513	11	513	29	513	6

Fonte: Câmara dos Deputados

*O ano de 1995 foi desconsiderado porque houve fusão de dois partidos políticos (PP e PPR) para criação do PPB.

Com relação ao poder exercido pelos prefeitos de seus redutos eleitorais, Prisco Viana declarou que “deputado federal pode brigar com todo mundo, mas não briga com o prefeito. A

primeira preocupação é agradar o prefeito que dá suporte ao seu reduto eleitoral”¹⁵².

Entretanto, não se pode subestimar o poder que o presidente, os governadores ou as lideranças partidárias detém na agenda legislativa. Na votação da PEC 173, constata-se o poder de alguns governadores sobre suas bancadas, em alguns casos, ou do partido político, em outros, na definição do voto do deputado federal. As tabelas, a seguir, indicam a influência e o predomínio das forças políticas estaduais e/ou partidárias, tomando, como exemplo, o caso da votação do substitutivo da PEC 173. No Anexo 8, é apresentado o resultado da votação no plenário da Câmara dos Deputados, por estado e discriminado por partido.

¹⁵² Declaração feita em sua entrevista pessoal.

Tabela 7- Resultado da Votação do Substitutivo da PEC 173 por estado e região (em %)

RESULTADO DA VOTAÇÃO SUBSTITUTIVO E APURAÇÃO PRESENÇA (em % por estado e região)				
ESTADO	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	FALTA
RR	100	0	0	0
AP	62,5	25		12,5
PA	58,8	29,4	5,9	5,9
AM	75	25		
RO	87,5	12,5		
AC	37,5	62,5		
TO	100			
REGIÃO NORTE	72,3	23,1	1,5	3,1
MA	83,3	11,1		5,6
CE	81,8	13,6		4,5
PI	80	10		10
RN	50	0		50
PB	58,3	16,7		25
PE	44	40		16
AL	5	3		1
SE	0	87,5		12,5
BA	69,2	25,6	2,6	2,6
REGIÃO NORDESTE	62,9	25,2	0,7	11,2
MG	64,2	17	13,1	5,7
ES	40	50	10	0
RJ	39,1	43,5		17,4
SP	58,6	31,4	5,7	4,3
REGIÃO SUDESTE	54,2	31,3	6,7	7,8
PR	73,3	16,7	3,3	6,7
SC	43,8	37,5	6,2	12,5
RS	41,9	54,9	0	3,2
REGIÃO SUL	54,6	36,3	2,6	6,5
DF	37,5	62,5		
GO	82,3	11,8	5,9	
MT	75	12,5	12,5	
MS	62,5	25		12,5
REGIÃO CENTRO-OESTE	68,3	24,4	4,9	2,4
BRASIL	60,2	28,7	3,5	7,6

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados

Os casos de Roraima, Tocantins, Sergipe, Maranhão, Bahia, Minas Gerais, Paraná e Goiás indicam fortemente, quando não corroboram, o poder dos Governadores nas suas bancadas na Câmara dos Deputados.

A Tabela 8, abaixo, evidencia essa configuração do jogo político, quando se desagrega os dados, por partido político, referentes a abstenção ou ausência dos deputados. Verifica-se que deputados federais das legendas que integram a base política do governo, para não confrontar as lideranças dos governos subnacionais ou a orientação partidária, se abstém na votação ou simplesmente não comparem à sessão deliberativa.

Tabela 8- Nº de Abstenção e de Faltas dos Deputados por Partido Político, estado e região

	PFL		PSDB	PMDB		PPB		PSB	PT	PL	PMN	TOTAL	
	A	F	F	A	F	A	F	F	F	F	F	ABST	FALTA
RR													
AP			1									1	
PA				1	1							1	1
AM													
RO													
AC													
TO													
REGIÃO NORTE			1	1	1							2	1
MA			1										1
CE					1								1
PI					1								1
RN		3			1								4
PB		1			2								3
PE		1	1					2					4
AL			1										1
SE											1		1
BA				1	1							1	1
REGIÃO NORDESTE		5	3	1	6			2			1	1	17
MG		1		6	1	1	1					7	3
ES				1								1	
RJ		2	3				1		1	1			8
SP		1	1	4			1					4	3
REGIÃO SUDESTE		4	4	11	1	1	3		1	1		12	14
PR		1		1					1			1	2
SC				1	2							1	2
RS							1						1
REGIÃO SUL		1		2	2		1		1			2	5
DF													
GO	1											1	
MT						1							1
MS			1										1
REGIÃO CENTRO-OESTE	1		1			1						1	2
BRASIL	1	10	9	15	10	2	4	2	2	1	1	18	39

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados

A essa dinâmica política, denomino de “federalismo de cooptação”. Federalismo porquanto a configuração do poder político se dá em diversas direções: do governo federal sobre os governos estaduais e vice-versa; do governo estadual sobre os governos municipais e

vice-versa, e dessas esferas de poder sobre os deputados federais e vice-versa, com intermediação ou não dos partidos políticos. Cooptação devido a forma como esse apoio é conquistado – mediante patronagem e clientelismo, para manutenção favorecimento aos seus redutos eleitorais.

Entretanto, a configuração das forças políticas no processo decisório na Câmara dos Deputados varia conforme o teor da matéria legislativa ou o tipo de instrumento legal que é utilizado: projeto de lei, medida provisória, lei complementar ou ainda proposta de emenda constitucional. Quanto mais elevado estiver, na hierarquia das leis, o instrumento utilizado, mais complexa é a configuração das forças políticas necessária para a aprovação da matéria legislativa.

Como já foi dito, entretanto, o jogo político é dinâmico, e a configuração das forças políticas muda também conforme o contexto no qual o jogo político avança.

Esse fato também é constatado na PEC da Administração Pública. A pressão política, exercida pelos governos subnacionais na aprovação do substitutivo do relator, se esvai na votação das emendas aglutinativas e nos destaques. Reputo essa ausência dos governos subnacionais a dois fatores: a complexidade do substitutivo do relator, já comentado anteriormente, e a aprovação da emenda constitucional da reeleição. A votação em primeiro turno tomou três meses da pauta da Câmara dos Deputados, com 21 sessões de votação, tornando inviável a mobilização dos governadores por tão longo período de tempo. Os governadores, por sua vez, perceberam que efetivar o ajuste fiscal mediante demissão de servidores públicos poderia custar a possibilidade de sua reeleição. A esse respeito, Melo (*idem*, p. 172) afirma que “deparando-se com a possibilidade de um novo mandato Executivo, os governadores passaram a considerar os ganhos fiscais resultantes da reforma, confrontando-os com os custos políticos de demissões”.

Apesar do Presidente da Câmara, em 8 de julho de 1997, ter encaminhado despacho ao relator da CESP para elaborar a redação da PEC com a inclusão das emendas e destaques aprovados, somente em 4 de novembro é retomada a discussão em segundo turno, agora somente no tocante a redação apresentada por Moreira Franco. O segundo turno ocorreu no auge da crise asiática. Após duas sessões deliberativas, a redação da PEC 173-D é aprovada, cujo texto consta do Anexo 9.

No Senado Federal, a tramitação foi rápida, apesar do número elevado de emendas apresentadas tanto na Comissão de Constituição e Justiça como no plenário. O Senador Romero Jucá, em 3 de dezembro, foi designado relator da PEC, que, no Senado Federal,

recebeu o nº 41/1998. No dia 7 de janeiro, o relator apresenta seu relatório no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça com parecer pela aprovação da matéria. Em uma sessão somente, 57 emendas foram discutidas, e o parecer do relator foi aprovado. e A PEC da Administração Pública, no mesmo dia, 15 de janeiro, é encaminhada para inclusão na ordem do dia do Senado Federal. A discussão e votação em dois turnos foram feitas em três meses e meio, com aprovação final no dia 12 de maio. A alteração principal foi a introdução do princípio “eficiência” no *caput* do art. 37, em substituição ao princípio “qualidade do serviço público”. Essa alteração foi feita por intermédio de emenda de redação.

Promulgada em 4 de junho de 1998, a emenda constitucional nº 19 introduziu muitas alterações em dispositivos constitucionais. As principais mudanças¹⁵³ estão resumidas, a seguir.

Revisão das Regras da Estabilidade do Servidor

1. Exigência de 3 anos para aquisição da estabilidade.

Fica ampliado para 3 anos o período requerido para aquisição da estabilidade, pelo servidor público.

2. Avaliação de desempenho para aquisição da estabilidade.

A avaliação de desempenho passa a ser exigida como requisito para a aquisição da estabilidade, pelo servidor.

3. Avaliação de desempenho periódica do servidor.

O servidor poderá perder o cargo por motivo de insuficiência de desempenho, apurada em procedimento de avaliação periódica.

4. Garantias especiais para servidores em atividades exclusivas de Estado.

Poderão ser definidos critérios e garantias especiais a estes servidores, nos casos de demissão por excesso de despesas e por insuficiência de desempenho.

5. Disponibilidade com remuneração proporcional.

A remuneração dos servidores em disponibilidade passa a ser calculada proporcionalmente ao tempo de serviço.

Controle dos Gastos e Equilíbrio das Contas Públicas

1. Redução de despesas com cargos em confiança.

¹⁵³ Cadernos MARE – nº 15. Os avanços da reforma administrativa na Administração Pública: 1995-1998.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no caso de descumprimento dos limites de despesas com pessoal, fixados em lei complementar, deverão reduzir em pelo menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança.

2. Demissão de servidores não-estáveis.

Além do referido no item anterior, deverão ser demitidos os servidores admitidos sem concurso público, que não tenham adquirido a estabilidade por força da Constituição de 1988.

3. Permissão para demissão de servidores estáveis.

Poderá ocorrer a demissão de servidores estáveis se esgotadas as medidas de ajustamento previstas nos itens 1 e 2 precedentes.

4. Indenização para perda do cargo por servidor estável.

O servidor estável que perder o cargo conforme previsto no item anterior, fará jus a indenização de um mês de remuneração por ano de serviço.

5. Proibição de recriação de cargos extintos.

Os cargos ocupados por servidores demitidos com vistas ao cumprimento dos limites de despesa fixados pela lei complementar, serão extintos e não poderão ser recriados com atribuições iguais ou assemelhadas, durante o período de 4 anos.

6. Suspensão de repasses de verbas para Estados e Municípios.

Serão suspensos os repasses de verbas federais e estaduais aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não promoverem o ajuste de suas contas aos limites de despesas com pessoal, previstos em lei complementar, esgotado o prazo previsto na referida lei.

7. Proibição de auxílio financeiro para pagamento de pessoal.

Fica proibida a transferência voluntária de recursos ou a concessão de empréstimos entre entes

federados, para pagamento de despesas de pessoal dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Novos Limites e Critérios para a Fixação das Remunerações

1. Exigência de lei para fixação ou alteração de remuneração de servidor.

Fica estabelecida a exigência de aprovação de projeto de lei específico, para a fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos e membros de Poder.

2. Teto de remuneração único, referenciado no subsídio dos Ministros do STF.

É definida nova regra para o teto de remuneração, que será equivalente ao valor do subsídio fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, ficando submetidos ao mesmo os três Poderes e os Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, serão enquadrados no teto as

vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza e as situações de acumulação de remunerações ou de proventos.

3. Remuneração na forma de “subsídio”, para determinadas categorias.

A remuneração na forma denominada “subsídio”, não permitido quaisquer tipo de acréscimo, adicional ou parcela remuneratória, será aplicada a membros de Poder e outros cargos e categorias previstos na Constituição ou em lei.

4. Enquadramento das remunerações ao novo teto.

As remunerações e “subsídios” serão enquadrados no novo teto constitucional, podendo haver redução nominal de valor.

5. Proibição de vantagens “em cascata”.

As vantagens que complementam o vencimento do servidor não poderão servir de referência para a fixação do valor de vantagens ulteriores; ou seja, somente o vencimento pode ser usado como base para o cálculo do valor de vantagens que integrem a remuneração do servidor.

6. Política de remuneração dos servidores.

O sistema remuneratório dos servidores deverá compreender a fixação de padrões de vencimento que considerem as peculiaridades, complexidade, responsabilidade e exigências para a investidura em cada cargo.

6. Conselho de política de administração e remuneração de pessoal.

Será instituído o referido conselho na União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com participação dos servidores.

Flexibilização do Regime de Admissão dos Servidores

1. Supressão da previsão de regime jurídico único para admissão de servidores.

Deixa de ser obrigatória a adoção de regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional.

2. Permissão para requisitos diferenciados de admissão do servidor.

A lei poderá fixar requisitos diferenciados para admissão do servidor, quando as características do cargo assim o exigirem.

3. Adequação do concurso público à natureza e complexidade do cargo.

Permite a regulamentação em lei dos procedimentos do concurso público de modo a considerar, em cada caso, a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Profissionalização da Função Pública

1. Reserva de cargos e funções para servidores de carreira.

Fica prevista a ocupação das funções de confiança exclusivamente por servidores detentores de cargo efetivo e a fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão, para servidores de carreira.

2. Atribuições dos cargos em comissão e funções de confiança.

Será obrigatória a destinação destes cargos e funções para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

3. Manutenção de Escolas de Governo.

A União, os Estados e o Distrito Federal deverão manter escolas de governo para seus servidores, sendo a participação em seus cursos requisito para a promoção do servidor nas carreiras.

4. Aproveitamento de estrangeiros na administração pública.

Fica permitido o acesso de estrangeiros a cargos, empregos e funções públicas, desde que expressamente previsto em lei.

Desenvolvimento da Gestão, Transparência e Controle Social

1. Eficiência como princípio da administração pública.

Fica incluído, entre os princípios a serem observados pela administração pública, a “eficiência”.

2. Adoção de contratos de gestão na administração pública.

Fica prevista lei que regulamentará a ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da administração pública que firmem “contratos”, com a fixação de objetivos e metas de desempenho.

3. Bonificações por economia de despesas.

Poderão ser instituídos adicionais ou prêmios a título de bonificação por economias obtidas em despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação da administração pública. Os recursos poderão, ainda, ser aplicados em programas de treinamento ou de melhoria das condições de trabalho no serviço público.

4. Descentralização da prestação de serviços públicos.

A lei poderá disciplinar a transferência de servidores e bens públicos entre os entes federados e a formação de consórcios para a prestação de serviços públicos.

5. Publicação dos valores de remuneração dos cargos.

Será obrigatória a publicação periódica de tabela com valores de remuneração e de subsídio dos cargos e empregos públicos.

6. Participação do cidadão na administração pública.

Fica prevista lei que tratará do acesso do usuário a registros administrativos e informações, da representação contra abuso ou negligência de servidor e do encaminhamento de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral.

7. Acesso pelo servidor a informações privilegiadas.

Fica prevista lei que estabelecerá requisitos e restrições ao servidor que venha a ocupar cargo público, inclusive após o seu afastamento, em situações que propiciem o acesso a informações privilegiadas.

Ampliação da Autonomia de Gestão da Administração Indireta

1. Estatuto da empresa pública e da sociedade de economia mista.

Fica prevista lei que estabelecerá a função social, mecanismos de fiscalização, áreas de atuação, obrigações inerentes ao regime das empresas privadas, avaliação e responsabilização dos seus dirigentes e normas de licitação e contratos, para estas entidades.

2. Normas de licitação para empresas estatais.

A regulamentação de licitações e contratações nas empresas públicas e sociedades de economia mista será objeto de legislação específica, distinta da que rege a administração pública direta, autárquica e fundacional.

3. Não-incidência dos tetos de remuneração sobre as empresas estatais.

O teto de remuneração constitucional só se aplicará às empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos do Poder Público para o pagamento de suas despesas de pessoal e de custeio.

4. Revisão dos estatutos das entidades da administração indireta.

No prazo de 2 anos, serão revistos os estatutos de empresas estatais e fundações públicas, com vistas à correção de desvios e inadequações da sua forma jurídica.

5. Afastamento de empregado de empresa estatal para exercício de mandato eletivo.

Deixa de se aplicar ao empregado de empresa pública e de sociedade de economia mista, as disposições que permitem a opção pela remuneração do cargo ou emprego e a contagem de tempo de serviço para obtenção de benefícios.

3.2 A PEC nº 174

Bresser-Pereira, com a assessoria de Antonio Augusto Anastasia, decidiu, ainda no final do mês de março, transformar a proposição de emenda constitucional em duas PEC's. A segunda, que tomou o nº 174, também encaminhada no dia 17 de agosto de 1995, englobou mudanças referentes ao Título IV – Da Organização dos Poderes. Um dos objetivos desta PEC era de dotar o Presidente da República de autonomia de gestão na **estruturação** dos Ministérios e órgãos da administração pública, sem precisar de lei ordinária. Devido a sua complexidade – retirar do âmbito legislativo o poder de estruturação dos Ministérios –, esta PEC até hoje, 20 anos após seu encaminhamento pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, encontra-se ainda em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania¹⁵⁴. A primeira declaração do relator designado para proferir parecer no tocante a admissibilidade, Deputado Vicente Arruda, do PSDB/Ce, foi que “O Congresso não gosta de perder atribuições para o Executivo”, conforme noticia a Folha de São Paulo¹⁵⁵. A Folha contextualiza a afirmação do relator, informando que

ele se refere ao dispositivo que tira do Congresso o poder de dispor sobre a estrutura dos ministérios e órgãos da administração.
O governo defende que essa tarefa passe a ser de competência exclusiva da Presidência. Hoje, as leis sobre a estrutura da administração pública devem ser de iniciativa do presidente, mas precisam ser aprovadas pelo Congresso.
A emenda permite que o presidente altere a administração sem a necessidade de lei específica.

Esta PEC, constante do Anexo 11, também estabelece a obrigatoriedade de sanção presidencial para fixação de remuneração de todos os cargos existentes no Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público da União, com observância dos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. O Relator da PEC 173 incluiu, entretanto, no seu substitutivo dispositivos referentes à fixação de remuneração nos três poderes e nas esferas da federação – mas, alterou a proposta do MARE. A política de cargos e salários do Ministério Público ficou submetida à aprovação do Congresso Nacional. Quanto a fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, teto de remuneração estabelecido para os três Poderes (em vigência), na proposta do Relator, deverá ser feita por lei de iniciativa

¹⁵⁴ A Comissão de Constituição, Justiça e Redação é hoje denominada Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. No segundo mandato de FHC, ocorreram duas tentativas de retomada de sua tramitação. No governo Lula, também foram duas tentativas. No governo Dilma, somente no segundo mandato, foi retomada sua tramitação, com a designação do 6º relator que, até o mês de agosto de 2015, ainda não apresentou seu relatório.

¹⁵⁵ Folha de São Paulo (1995d).

conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Esse dispositivo constitucional não foi implementado.

CAPÍTULO 4

O PLANO DIRETOR DO APARELHO DO ESTADO E A *RES PUBLICA*

4.1 O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

A elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ocorreu durante o primeiro semestre de 1995, com sua aprovação pela Câmara da Reforma do Estado no mês de setembro, logo após o envio da PEC da Administração Pública ao Congresso Nacional. O Presidente Fernando Henrique lançou esse documento no mês de novembro do mesmo ano. O percurso, da elaboração à aprovação do Plano Diretor foi longo, marcado por desafios e oportunidades.

Já foi mencionado que Bresser-Pereira, ao assumir o MARE, já tinha algumas ideias sobre o que pretendia implementar na administração pública federal:

- núcleo central mais reduzido, com administradores de alto nível, com formação acadêmica em nível de pós-graduação *stricto sensu*, e remunerados com base no mercado de trabalho privado;
- descentralização de serviços públicos, com as organizações públicas não-estatais;
- flexibilização da gestão.

Essas ideias iniciais foram ampliadas e aperfeiçoadas, à medida que foram abertos espaços de discussão com governos subnacionais, com entidades sindicais, ministérios, entidades não-governamentais, academia, entre outros, além de subsidiados por experiências internacionais, com especial ênfase a britânica e, de forma marginal, a francesa.

Entretanto, a primeira discussão sobre as mudanças necessárias na administração pública brasileira ocorreu, no início do mês de março de 1995, com Hélio Beltrão, que introduziu a concepção de flexibilidade de gestão na administração indireta no Decreto-Lei 200, conforme já mencionado, e coordenou a implementação do Plano de Modernização da Administração Pública no período 1967/1969 e do Programa de Desburocratização¹⁵⁶. À essa discussão seguiram-se outras com alguns de seus principais assessores, que participaram na implementação desses dois programas: Piquet Carneiro, Duque Estrada, Paulo Jobim e João Baptista Figueiredo.

¹⁵⁶ Hélio Beltrão elaborou esse Programa em 1979, à frente do Ministério Extraordinário da Desburocratização. O objetivo era garantir o respeito à dignidade e à credibilidade dos cidadãos e protegê-los da “opressão” da burocracia.

Na visão de Beltrão, a Reforma do Estado deveria focar a sua ação no usuário¹⁵⁷. A Reforma, no seu entendimento, deveria ser pautada pelos seguintes princípios: delegação de competência, descentralização dos serviços públicos para os governos subnacionais (estados e municípios) e terceirização ou privatização de serviços, que não exigissem o poder do Estado para sua execução.

Nos processos administrativos, a Reforma deveria ser traduzida pela implantação de controle *a posteriori* dos resultados, pela supressão dos controles de procedimentos quando seus custos são superiores ao risco de fraude/corrupção. Para Beltrão, esses aspectos representariam o maior desafio da Reforma – a mudança de cultura, o combate à centralização, ao formalismo (traduzido por leis e normas) e à desconfiança (no cidadão, no fornecedor e no funcionário público)¹⁵⁸. Nessa perspectiva, a Reforma deveria começar com a revisão do quadro normativo-legal, que rege a administração pública brasileira, com o objetivo de eliminar esses “vícios”. Beltrão também sugeriu a retomada do Projeto Cidadão que consistiu na verificação dos obstáculos que o Estado impunha ao cidadão desde o momento do seu nascimento.

Além de Beltrão, as várias discussões travadas sobre a administração pública com os governos subnacionais agregaram valor às propostas formuladas pelo MARE. A publicidade intensa da mídia sobre a elaboração PEC da Administração Pública propiciou a abertura de diversos foros de discussão, os quais contribuíram para a formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado¹⁵⁹.

Em sua passagem por Brasília, em março, para realização de palestra, David Osborne informou a Bresser-Pereira que o berço da reforma da administração pública tinha sido o Reino Unido. Bresser-Pereira, que já tinha a previsão de visita técnica a Londres, no mês de abril, programada pelo Conselho Britânico, com o objetivo de verificar o funcionamento dos *quangos* (*quase autonomous non-governmental organizations*) na área de cultura, especificamente os museus, na área da saúde (sistema de saúde e hospitais públicos), educação e ciência e tecnologia, ampliou sua agenda para conhecer o *Next Step Program* e o

¹⁵⁷ Essa proposta foi apresentada por Beltrão em reunião com Bresser-Pereira e a titular da Secretaria da Reforma do Estado, realizada em 10 de março de 1995, no Rio de Janeiro.

¹⁵⁸ Sobre a desconfiança, Beltrão colocou que as normas e regulamentos são elaborados com base no pressuposto de que o cidadão, o fornecedor ou o funcionário público querem fraudar, corromper ou roubar o Estado, quando, na realidade, cerca de 1%, se tanto, pratica esses delitos. Portanto, o quadro normativo legal brasileiro penaliza 99% da população no acesso aos serviços públicos, com inclusão de etapas e exigências desnecessárias de documentação, impactando custos e tempo do serviço público prestado, sem conseguir impedir, em contrapartida, a prática desses delitos por quem quer fazê-los.

¹⁵⁹ A discussão se deu com o setor público, setor privado e setor público não-estatal: ministérios, fundações, autarquias, Estados (legislativo e executivo), Municípios (executivo), sindicatos de trabalhadores (do setor público e do setor privado), associações patronais e civis de modo geral, academia, juristas etc.

Civil Service, de modo geral. Essa visita foi importante para que suas ideias iniciais fossem conectadas em um quadro geral que resultou no *framework* da Reforma do aparelho do Estado, a partir do qual foi construído o Plano Diretor.

Esse *framework* foi concebido em Santiago de Compostela, etapa seguinte da viagem a Londres, onde participou de seminário internacional, no qual os países convidados apresentaram suas experiências em reforma da administração pública. Bresser-Pereira, cuja palestra foi a última do seminário, ao final do terceiro dia, mudou sua abordagem – ao invés de discutir a reforma constitucional da administração pública no Brasil, inicialmente programada, falou do *framework*, que tinha concebido na manhã daquele mesmo dia, após ouvir a experiência de quase todos os países.

Os representantes dos países participantes apresentaram, no decorrer do seminário, o mesmo diagnóstico que Bresser-Pereira já tinha delineado da administração pública brasileira. Portanto, a apresentação do *framework*, além de resumir os problemas apresentados por todos os participantes, indicava caminhos para sua solução. O *framework*, constante na Figura 2, foi recebido por todos com entusiasmo, pois era a tradução dos desafios que todos os presentes estavam enfrentando na administração pública e, sobretudo, era a proposta de reestruturação do aparelho do Estado, para alicerçar, nas palavras do Bresser-Pereira, a promoção e regulação do desenvolvimento econômico e social do país.

A partir do *framework*, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esse Plano foi redigido por Caio Marini, da SRE, e Sheyla Ribeiro, da ENAP, a partir de discussões efetuadas com Bresser-Pereira, das quais também participei. Esse *White Paper* traz, no seu bojo, a análise, sob a perspectiva histórica, da evolução do Estado Brasileiro, bem como as mudanças sofridas na sua atuação – de Estado oligárquico rural ao Estado desenvolvimentista e sua repercussão no desequilíbrio das contas públicas, conforme mencionado no Capítulo 1.

A administração burocrática, instaurada com a criação do DASP, além de ter um custo elevado, não proporcionou a fluidez e agilidade necessárias à implementação da ação governamental, em um contexto de revolução tecnológica em bases permanentes, de globalização e de demandas sociais prementes.

O Plano Diretor, conforme mencionado anteriormente, propôs a reforma do estado brasileiro para o resgate de sua autonomia financeira e de sua capacidade de implementação de políticas públicas e fez a sua distinção com a reforma do aparelho do estado. Nesse documento, a reforma do Estado é entendida como:

- 1) ajuste fiscal em bases permanentes;
- 2) reformas econômicas associadas a uma política industrial e tecnológica para o mercado, de forma a garantir à indústria nacional competitividade no mercado interno e internacional;
- 3) inovação dos mecanismos e instrumentos de política social para incorporar segmentos da sociedade, tradicionalmente excluídos do processo de desenvolvimento, bem como para promover a melhoria da qualidade dos serviços sociais;
- 4) reforma do aparelho do Estado, com o objetivo de aumentar sua governança, entendida como sua capacidade de implementar e políticas públicas de forma eficiente, eficaz e, sobretudo, efetiva para o desenvolvimento do país.

Figura 2. Framework da Reforma do Aparelho do Estado

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO		PROPOSTA Premio da Qualidade do Governo Federal
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●	Reestruturação e Qualidade dos Ministérios
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●	Agências Autônomas: Agências Executivas Agências Reguladoras
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	→	●			●	Organizações Sociais
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	→		●		●	

Fonte: MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (1995).

Nesse contexto, a reforma do aparelho do Estado é o componente fundamental da Reforma do Estado. Foram identificados quatro setores no aparelho do Estado:

- Núcleo Estratégico: setor responsável pelas políticas públicas;
- Atividades Exclusivas: setor responsável pela execução de políticas públicas, a qual exige o poder extroverso¹⁶⁰ do Estado, como regulação, arrecadação, fiscalização,

certificação, entre outros. Esse setor também é responsável pelo **fomento** de políticas públicas que abrangem os direitos sociais, como seguridade social, educação, meio-ambiente, cultura, saúde, entre outros.

- Serviços Não Exclusivos: setor que abrange a **prestação** de serviços sociais para a sociedade que o Estado realiza diretamente, por intermédio de fundações e autarquias, ou ainda subsidia entidades privadas sem fins lucrativos para sua execução.

- Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado: é o setor constituído por empresas estatais que atuam no mercado e visam à realização de lucro. Essas empresas operam em setores considerados estratégicos no Estado desenvolvimentista.

A partir dessa caracterização do aparelho do Estado, o Plano Diretor estabelece os objetivos gerais e específicos para cada setor, com respectiva proposta e sua estratégia de implementação.

Os objetivos gerais do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995: 56-57) são:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta do Estado.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

No caso do Núcleo Estratégico, a proposta é restabelecer a capacidade do Governo na formulação e avaliação de políticas públicas, que atendam o interesse nacional. Nesse segmento, o objetivo é aumentar a efetividade das políticas, ou ainda, garantir que as políticas públicas formuladas atinjam os resultados previstos e necessários para o país. Para isso, há necessidade de (SANTANA, 2002:2):

- introdução [no sistema burocrático] de uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho;
- implantação de uma política de profissionalização do serviço público (carreiras, salários, concursos públicos anuais, educação continuada);
- consolidação e convergência de sistemas de informações para instrumentalizar o núcleo estratégico na sua função de formulação e avaliação de políticas públicas;

¹⁶⁰ Poder extroverso de uma organização é definido como o poder que extrapola os limites da própria organização; seu poder se expande além das fronteiras da organização, de sua estrutura organizacional. Nesse sentido, o Estado é a única “organização” que tem condições de exercer o poder extroverso.

- capacitação gerencial para definição e supervisão de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parcerias.

O Núcleo Estratégico é responsável pelo estabelecimento de metas e indicadores de desempenho no tocante a eficiência e eficácia que deverão constar no instrumento de pactuação com entidades dos setores de Atividades Exclusivas e Serviços Não-Exclusivos do Estado. Também é responsável pela avaliação das políticas públicas implementadas, ou seja, na verificação dos resultados alcançados e se esses resultados atendem os objetivos perseguidos, efetuando as alterações na formulação da política para correção do rumo, quando necessárias. Integra esse segmento a cúpula dos ministérios, com suas secretarias finalísticas.

Quanto às Atividades Exclusivas do Estado, o objetivo é executar ações integrantes das políticas públicas com eficiência e eficácia, ou seja, com qualidade e ao menor custo possível. A proposta, portanto, consiste na qualificação de autarquias e fundações em agências executivas ou na instituição de agências reguladoras, dependendo da natureza de sua atividade, as quais devem ser submetidas a um contrato de gestão/termo de parceria, com especificação de metas de eficiência e eficácia a serem atingidas, bem como de indicadores de desempenho, mediante os quais a atuação da agência é avaliada.

Por constituir-se instrumento de implementação de políticas públicas, no caso de agência executiva, o dirigente deve ser nomeado pelo Ministro e, no caso de agência reguladora, o candidato a dirigente, indicado pelo Presidente da República, deve ser sabatinado no Senado Federal para aprovação. O recrutamento dos dirigentes, nos dois casos, deve ser pautado por critérios rigorosamente profissionais, uma vez que, na direção dessas entidades, esses dirigentes gozam de ampla autonomia de gestão para atingimento das metas estabelecidas no contrato de gestão/termo de parceria.

Nesse modelo, o controle *a priori* dos processos administrativos é substituído pelo controle *a posteriori* dos resultados. Com o mecanismo de contrato de gestão/termo de parceria, pretende-se, conforme a proposta, também propiciar uma maior transparência da gestão, mediante estabelecimento de mecanismos de participação na implementação das políticas públicas a cargo dessas agências.

No caso do setor de Serviços Não Exclusivos, o objetivo é a prestação de serviços sociais que garantam o atendimento aos direitos e demandas sociais com total autonomia na sua gestão, entretanto acoplada a consecução de metas de eficiência e eficácia. A proposta consiste na criação do programa de “publicização” que consiste na “transformação” de fundações públicas, entidades da administração direta ou autarquias prestadoras de serviços

sociais e científicos¹⁶¹ em entidades de direito privado, sem fins lucrativos – associações civis ou fundações de direito privado –, submetidas a um contrato de gestão celebrado, mediante autorização legislativa, com o Poder Executivo. Esse modelo institucional tem a denominação de Organizações Sociais (OS)¹⁶². Os objetivos dessa proposta são:

- a) propiciar total autonomia de gestão aos dirigentes, com sua responsabilização, contudo, na consecução de metas previstas na prestação desses serviços;
- b) viabilizar o controle social, mediante mecanismos que privilegiem a participação da sociedade, mediante a nomeação de representantes da sociedade civil nos seus conselhos de administração;
- c) aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão-usuário;
- d) estabelecer maior parceria entre o Estado, que permanece com a responsabilidade de seu financiamento, a própria OS e o segmento da sociedade atendida pela OS, que pode participar de seu financiamento, mediante compra de seus serviços, no que for pertinente, e de doações.

Nos dois segmentos responsáveis pela implementação de políticas públicas, é fundamental, portanto, a instituição de canais ou instrumentos que viabilizem a participação e o controle social, com transparência da gestão.

Para o setor de produção de bens e serviços para o mercado, a proposta consiste na continuidade do processo de privatização, por meio do Conselho de Desestatização. Na concepção do Plano, a produção de bens e serviços deve ser realizada, em princípio, pelo setor privado, com base no pressuposto de que essas empresas são mais eficientes sob a gestão privada e com a concorrência a que são submetidas no mercado. Entretanto, no caso de monopólios naturais, as empresas privatizadas devem ser submetidas ao poder regulatório do Estado, a ser exercido por meio da criação, reorganização e fortalecimento de agências reguladoras. No caso das empresas remanescentes, consideradas estratégicas para o interesse nacional, a proposta consiste na celebração de contratos de gestão, com vistas a garantir sua eficiência e eficácia.

¹⁶¹ Serviços sociais e científicos são referenciados, no contexto do Plano, às áreas de educação, saúde, desenvolvimento científico e tecnológico e cultura. As instituições são, por exemplo, universidades, hospitais, institutos de pesquisa e museus.

¹⁶² Na realidade, o processo se inicia com a extinção do órgão/fundação de direito público e absorção de suas atividades por uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, criada para esse fim. Entretanto, a entidade só se qualifica como OS, após autorização do Poder Legislativo para celebração do contrato de gestão com o Poder Executivo. Essa autorização também pode ser dada mediante aprovação da inclusão de seu contrato gestão no Orçamento da União, com dotação orçamentária global, ou seja, em uma única rubrica orçamentária – Outros Custeios e sem especificação por grupos de despesa.

A estratégia de implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado considera três dimensões: a institucional-legal, a cultural e a da gestão (vide Figura 3).

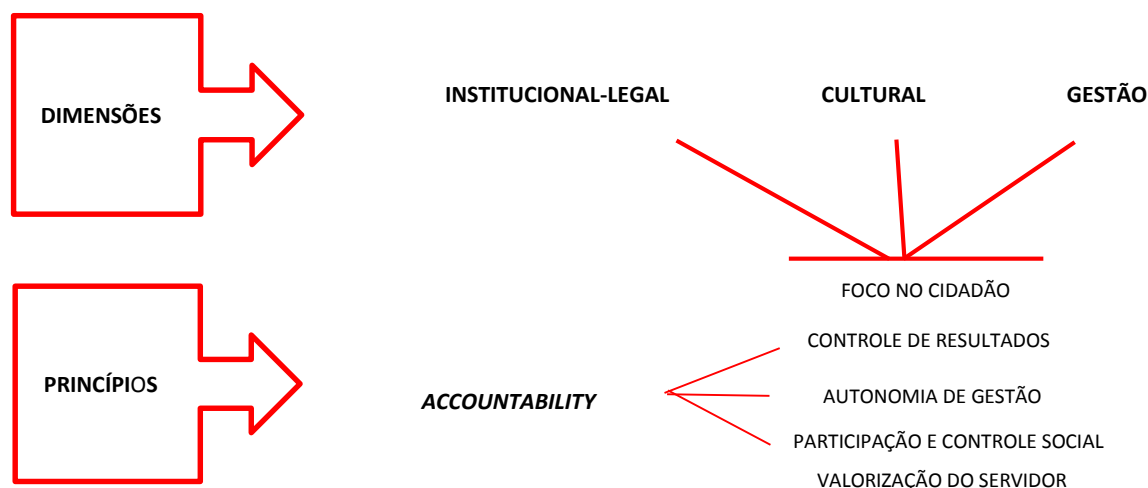
A dimensão institucional-legal consiste nas mudanças de ordem normativa-legal e das relações de propriedade, necessárias para permitir a reestruturação e flexibilidade do funcionamento do aparelho do Estado.

A dimensão cultural, por sua vez, é centrada na transição da cultura burocrática para a gerencial; é a mudança de cultura, ou seja, a superação da cultura burocrática pela gerencial, focada em resultados, na parceria com a sociedade, com participação e controle social, e no trabalho cooperativo e em equipe, intra e inter-ministerial.

A dimensão da gestão diz respeito à modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão, ou ainda, introdução de modernas práticas gerenciais.

Com base no diagnóstico, na proposta mais geral da Reforma do Aparelho do Estado e considerando a estratégia de implementação nas suas três dimensões, as propostas constantes no Plano Diretor tem fundamentação nos seguintes princípios: foco no cidadão, controle de resultados (*a posteriori*)¹⁶³, autonomia de gestão, estabelecimento de espaços públicos para participação e controle social e valorização do servidor (*empowerment*).

Figura 3. Princípios da Reforma do Aparelho do Estado



A elaboração de algumas propostas, na realidade, teve início antes mesmo da formulação completa do Plano Diretor. Outras entretanto, foram concebidas após a aprovação

¹⁶³ Na administração burocrática, o controle é *a priori*. O foco é nos procedimentos, normas e regulamentos, pois o pressuposto é de que o atendimento ao quadro normativo-legal e processual evitará delitos contra o Estado ou a sua privatização por interesses particulares e individuais.

do Plano Diretor, em função da dinâmica de sua implementação e das discussões que se sucederam, ao longo de três anos (1995/1998), dentro e fora do Poder Executivo Federal, em torno da reforma gerencial na administração pública.

A elaboração de cada proposta foi negociada e elaborada com a participação de atores estratégicos que, em última instância, foram os condutores de sua implementação.

O primeiro obstáculo colocado à elaboração do Plano, quando o MARE já tinha o *framework* da política pública e seu delineamento de modo geral, mas ainda não detalhado, foi a determinação da Casa Civil de sua exposição aos Secretários-Executivos¹⁶⁴ de todos os ministérios para verificar sua possível adesão. Essa reunião, convocada pela Casa Civil, foi realizada no “Salão Oval” do Palácio do Planalto, no mês de maio, portanto, antes mesmo da instalação da Câmara da Reforma do Estado. Houve uma ampla receptividade com manifestações entusiastas dos Secretários-Executivos do Ministério do Planejamento e Orçamento, do MMAAL, do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério de Minas Energia, entre outros.

O segundo obstáculo foi a aprovação da PEC para seu encaminhamento ao Congresso Nacional, amplamente discutida no Capítulo 3, seguida da própria discussão do Plano Diretor. No caso, a resistência maior era em relação às Organizações Sociais.

Com a aprovação do Plano, o MARE aprofundou as discussões e o detalhamento das propostas e acelerou a elaboração dos anteprojetos de lei para implantação dos modelos institucionais, como também focou suas ações no setor de valorização do servidor. As oportunidades que se apresentaram ao MARE para implementação do Plano Diretor foram o financiamento pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a interação com os governos subnacionais.

Com relação ao financiamento, deve ser mencionado que, a despeito das versões contidas em trabalhos acadêmicos, o MARE não aceitou a oferta de financiamento feita pelo Banco Mundial, pois esses recursos estariam atrelados à implementação de programa de reforma administrativa formulada por seus consultores. O MARE, entretanto, já tinha o seu programa e delineado as suas propostas, as quais o BID acatou na íntegra¹⁶⁵. O único problema foi a impossibilidade de inclusão, nesse financiamento, do apoio aos governos subnacionais para implementação da reforma administrativa, pois, naquela época, estava sendo executado um programa de financiamento para apoiar a implantação de sistema

¹⁶⁴ Cargo equivalente ao de um vice-ministro.

¹⁶⁵ A esse respeito, Bresser Pereira comentou em sua entrevista que ao fazer palestra na sede do BID sobre o Plano Diretor e seus programas, o diretor responsável pela área comentou: “Temos então um programa de reforma do aparelho do Estado que o Banco Mundial não tem”!

integrado de administração financeira nos estados e nos municípios de grande porte, a exemplo do sistema do poder executivo federal. Entretanto, o BID acatou a inclusão de financiamento para implementação de uma unidade de atendimento integrado ao cidadão em cada estado da federação, o qual foi moldado a partir do sistema então existente na Bahia – o Serviço de Atendimento ao Cidadão. Os governos estaduais implementaram esse sistema com denominações diferentes. Em São Paulo, por exemplo, essas unidades são denominadas Poupatempo e, em Brasília, Na Hora.

4.1.1 A dimensão institucional-legal

A Emenda Constitucional nº 19/1998, conforme já mencionado no Capítulo 3, foi o primeiro projeto que o MARE elaborou com o objetivo de estabelecer novos paradigmas de funcionamento e parcerias na administração pública, sobretudo com a introdução de dispositivos para garantir a abertura de espaços públicos para o exercício da cidadania, com transparência da gestão e consequente controle social, a flexibilidade da gestão com objetivo nos resultados, a valorização do servidor, mediante sua profissionalização via capacitação, e bonificação de desempenho, entre outros.

A complexidade da EC nº 19 exigiu um conjunto significativo de anteprojetos de leis complementares e de leis ordinárias para sua regulamentação. O MARE concluiu, até dezembro de 1998, a elaboração de quatro anteprojetos, dos quais somente dois foram enviados ao Congresso Nacional. São os seguintes anteprojetos elaborados: regulamentação da demissão do servidor por insuficiência de desempenho, demissão por excesso de quadros em função do limite de gastos com a folha de pagamento de pessoal, ampliação do prazo de ajuste de gastos com pessoal estabelecido na Lei Camata e instituição do regime CLT no administração pública. Outros anteprojetos estavam em fase de discussão e elaboração, quando o MARE foi extinto, em 1º de janeiro de 1999.

No Núcleo Estratégico

A melhoria da qualidade das políticas públicas e da sua avaliação depende, em primeiro lugar, da qualidade e do nível de formação dos servidores públicos que atuam nesse segmento. Portanto, o fortalecimento do núcleo estratégico tem início com a reorganização e

valorização das carreiras de Estado¹⁶⁶, cujos integrantes também vão atuar no segmento de atividades exclusivas de Estado. A proposta do MARE consistia na estruturação das carreiras em cinco eixos: políticas públicas, fiscalização, polícia, advocacia e diplomacia, com reposicionamento de remuneração compatível àquela praticada no setor privado, inclusão de requisitos de capacitação para progressão na carreira, de forma a estimular o aperfeiçoamento contínuo do servidor – recrutamento de pessoal com formação pós-graduada, concursos públicos anuais para garantir o fluxo de ingresso compatível ao fluxo de aposentadorias –, garantindo a renovação constante dos quadros de pessoal, instituição de sistemas de avaliação com gratificação de desempenho e estabelecimento de cargos comissionados de chefia e direção para servidores públicos.

Com esse objetivo, foi elaborada uma série de instrumentos legais e normativos que:

- 1) introduziu a gratificação de desempenho para 23 carreiras;
- 2) criou novas carreiras – comércio exterior, fiscal de defesa agropecuária e supervisor médico pericial – e reposicionamento de remuneração de cerca de 50 grupos de cargos; e
- 3) estabeleceu política nacional de capacitação.

Nas Agências Executivas

Apesar de a SRE ter iniciado trabalho, em 1995¹⁶⁷, junto a entidades que queriam participar do programa de Agências Executivas, somente em março de 1997, foi emitida medida provisória que regulamentou a qualificação de entidades da administração pública federal (fundações e autarquias) como agências executivas. Essa Medida Provisória, de nº 1.549-28, convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, também ampliou o limite, em 200%, para dispensa de licitação. Outras flexibilidades também foram instituídas, por decreto do Presidente da República ou por Instrução Normativa do MARE para as entidades qualificadas como Agências Executivas, tais como: contratação de estagiárias acima do limite estabelecido pelo MARE, realização de concursos públicos sem necessidade de prévia autorização do MARE, observada a existência de vagas e de orçamento, eliminação de limites

¹⁶⁶ A concepção e estruturação de novas carreiras, reformulação de sua estrutura remuneratória e sua aproximação aos salários praticados no mercado de trabalho privado, planejamento de contratação de novos servidores/ano por carreira, mediante concursos públicos, a instituição da política nacional de capacitação foram realizados, sob a coordenação de Bresser-Pereira, por Nelson Marconi, Marianne Nassuno, com assessoramento de Marcelo Ramos.

¹⁶⁷ A concepção da implantação do modelo foi de Caio Marini, na coordenação, Helena Lúcia Pinheiro, Margaret Baroni. Posteriormente, a coordenação desses trabalhos contou com a participação de José Roberto Alves Corrêa, sucedido por Humberto Falcão Martins.

para realização de serviço extraordinário, autonomia da agência executiva para modificar sua estrutura organizacional, desde que não acarretasse aumento de despesa, dotações orçamentárias e programações financeiras sem cortes ou contingenciamento, entre outras. Apesar de ter iniciado o processo de implementação do modelo em dez entidades, somente uma, até a extinção do MARE, foi qualificada como agência executiva: o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

Nas Agências Reguladoras

Complementando os segmentos do aparelho do estado identificados, sobretudo em países emergentes, tem-se a proposta de privatizar as empresas estatais com atuação na produção de bens e serviços para o mercado. No caso de monopólios naturais, conforme já mencionado, as empresas privatizadas devem ser submetidas ao poder regulatório do Estado, mediante a criação e fortalecimento de agências reguladoras. Essas entidades regulamentam e fiscalizam os mercados nos quais se inserem as empresas privatizadas. Esse modelo foi, inicialmente, concebido nos ministérios que atuavam na infraestrutura e que tiveram suas empresas estatais privatizadas. Em seguida, foram instituídas agências reguladoras em mercados estratégicos no tocante ao interesse público, como o de regulação de medicamentos e de saúde complementar. O MARE atuou nessas agências em três aspectos: na sua estruturação organizacional, na instituição da força de trabalho necessária para seu funcionamento e na celebração de contrato de gestão de uma das agências reguladoras, no caso a Agência Nacional de Energia Elétrica, no qual buscou-se a abertura de espaços para participação e controle social, mediante realização de audiências públicas.

Além disso, o Conselho da Reforma do Estado recomendou o estabelecimento de mandato para os dirigentes das agências reguladoras, para dotar essas entidades de independência no sentido de coibir ingerências políticas de natureza clientelista e corporativa, tanto do mercado, objeto de regulação, quanto do poder público.

Nas Organizações Sociais

A Medida Provisória nº 1.591, de 26 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.637,

em 15 de maio de 1998, estabeleceu o marco legal das Organizações Sociais¹⁶⁸ e deu início a implantação do modelo com a qualificação das duas primeiras OS: a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto e a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron.

Esse marco legal estabeleceu o programa de publicização que se inicia com a extinção da entidade da administração indireta e simultaneamente qualifica uma entidade com personalidade jurídica de direito privado, como associação civil e fundação, para assumir a execução das atividades da entidade pública que foi extinta, com administração de seu patrimônio (instalações e equipamentos) e com transferência de recursos financeiros pela União, mediante celebração de contrato de gestão.

São dois os requisitos básicos para essa qualificação:

a) a entidade não pode ter fins lucrativos – seu superávit verificado ao final do ano fiscal, obrigatoriamente, tem que ser revertido nas atividades finalísticas da entidade; e

b) instituição de conselho de administração com assento obrigatório de representantes do governo e, sobretudo, da sociedade civil, no caso, para garantir a participação e o controle social na prestação dos serviços públicos sob a responsabilidade da OS, ampliando assim a parceria Estado e sociedade. As áreas previstas para atuação das OS são: educação, cultura, meio ambiente, ciência e tecnologia e saúde.

Outro modelo institucional que merece destaque, implantado no primeiro mandato de FHC, por intermédio do Programa Comunidade Solidária, é o de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP's). Com base no anteprojeto de lei das OS, as OSCIP's foram concebidas para apoiar a descentralização de programas para estados e municípios, mediante o estabelecimento de novas parcerias com os entes federados e a sociedade civil, para apoiar a promoção do bem comum. Entretanto, na ausência de um ministério supervisor na implementação do modelo, resultou, ao longo do tempo, no desvirtuamento dos seus objetivos originais.

Nova Lei de Licitações

Foi elaborado um anteprojeto de lei referente à reformulação da Lei nº 8.666/93 que regulamenta as compras e contratações efetuadas pela administração pública, com o objetivo

¹⁶⁸ A concepção desse modelo teve início com Carlos Manuel Cristo, seguido por Luiz Arnaldo Pereira Jr. A modelagem e implantação das Organizações Sociais foram realizadas por Humberto Falcão Martins, que também coordenou o processo de qualificação de Agências Executivas.

de efetuar a revisão de procedimentos e exigências formais vigentes que resultaram na morosidade desse processo e facilitaram a manipulação do processo licitatório. O anteprojeto foi objeto de amplo debate com diversos segmentos da sociedade civil, do setor privado e governos subnacionais. O anteprojeto também foi submetido à consulta popular, mas não foi encaminhado ao Congresso Nacional até a extinção do MARE.

4.1.2 Dimensão cultural e de gestão

Além dos novos modelos, a estratégia da Reforma do aparelho do Estado completou-se com a introdução de novas técnicas de gestão nos segmentos de atuação do Estado e de mecanismos de controle social, viabilizando a mudança de paradigma cultural: da burocrática para gerencial.

Para implementar a reconstrução do Estado, de desenvolvimentista para regulador e promotor do desenvolvimento, o MARE implantou as unidades piloto dos programas mencionados abaixo.

No Núcleo Estratégico

Os projetos, discriminados a seguir foram implementados para dotar o Núcleo Estratégico de capacitação técnica e de sistemas de informações para permitir o efetivo cumprimento de suas funções.

1) Reestruturação e Qualidade

Com foco nos Ministérios, esse projeto proposto tem como base a visão sistêmica do setor de atuação da pasta, para verificar a necessidade de desconcentração com adoção dos novos modelos institucionais – agências executivas e organizações sociais – e/ou descentralização – com a transferência para governos subnacionais. No caso de existência de empresa estatal supervisionada pela pasta, a verificação de sua inclusão no Programa de Desestatização, com vistas a sua privatização, ou então sua extinção.

A proposta consiste na modernização organizacional com implantação de modernas técnicas de gestão, que incluem o planejamento estratégico, o diagnóstico da gestão, a implementação da qualidade da gestão e de melhoria de processos de trabalho. O objetivo dessa proposta é, portanto, capacitar o Núcleo Estratégico na formulação, acompanhamento,

controle e avaliação de políticas públicas. Participaram, como unidades piloto, o Ministério do Trabalho e o próprio MARE.

2) Aperfeiçoamento da Informatização dos Sistemas de Pessoal, de Informações Organizacionais e de Compras Governamentais, com o objetivo de agilizar a gestão de seus processos, de reduzir seus custos operacionais, como também dar transparência à sociedade da gestão governamental.

3) Controle Gerencial de Custos, com a finalidade de permitir o controle dos custos das atividades de cada órgão da administração federal para estabelecimento de metas de eficiência.

4) Implantação da Rede de Governo¹⁶⁹, para apoiar a prestação de serviços, por parte do Poder Executivo Federal, e publicizar informações para o cidadão sobre as políticas públicas, programas, ações governamentais, orçamento, entre outros.

5) Qualidade e Participação na Administração Pública, direcionado para disseminação e implementação de metodologias e técnicas da qualidade – mediante avaliação e premiação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Prêmio da Qualidade e Participação do Governo Federal) –, sensibilização, educação e treinamento para a qualidade e criação de banco de experiências para promover a disseminação de casos bem-sucedidos (instituição do Prêmio da Qualidade do Governo Federal).

Nas Agências Executivas

A implementação do modelo institucional de agência executiva é pautada por (ibidem, p.4)

- núcleo estratégico forte, com políticas públicas definidas e com capacidade de estabelecer e avaliar contratos de gestão com suas instituições descentralizadas, contratos esses que traduzam a efetiva implementação de suas políticas, com resultados de eficiência, eficácia e efetividade;
- mudança cultural na unidade piloto, com introdução de valores da reforma gerencial, ou seja, orientação de suas ações e decisões para obtenção de resultados, observada a ética na gestão da coisa pública, avaliação de desempenho e foco nas demandas dos seus usuários;
- flexibilidade de gestão com controle de resultados *a posteriori*, com transparência e controle social, mediante a pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, viabilizada com o contrato de gestão e com instituição de mecanismos que favoreçam a participação e o controle social pelo usuário/cidadão como audiências públicas, conselhos de usuários, ouvidorias, mecanismos de consulta/participação etc.;
- introdução de novas técnicas de gestão, privilegiando a gestão da qualidade, com definição de missão, visão de futuro, macroprocessos e objetivos estratégicos,

¹⁶⁹ A implantação da Rede de Governo permitiu a implementação do Governo eletrônico, amplamente utilizado pela Receita Federal e o Instituto Nacional de Seguro Social.

integrando com informações o servidor no processo de mudança e estimulando sua participação na definição de metas institucionais e respectivos indicadores de desempenho, e, finalmente, na elaboração de planos operacionais.

O contrato de gestão/termo de compromisso, assinado com o Ministério supervisor, deve traduzir o planejamento estratégico, no que diz respeito às metas de eficiência e eficácia e respectivos indicadores de desempenho, bem como o prazo estabelecido para sua consecução.

Apesar da participação de dez entidades da administração indireta, somente uma foi qualificada como agência executiva – o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.

Nas Organizações Sociais

Esse modelo também pressupõe um núcleo estratégico forte e capacitado para acompanhamento e avaliação do contrato de gestão. Esse contrato também deve estabelecer metas de eficiência, eficácia e efetividade e respectivos indicadores de desempenho que a OS deverá atingir. A exemplo das agências executivas, a entidade pública não-estatal deve implementar um processo de planejamento estratégico para elaboração do contrato de gestão. Com a composição do seu Conselho de Administração, pretende-se intensificar a participação de segmentos da sociedade afetos à atividade da OS e viabilizar o controle social. A autonomia gerencial é total, mas submetida aos contornos estabelecidos pelo seu Conselho de Administração e ao contrato de gestão celebrado com o Poder Executivo Federal.

Foram duas entidades qualificadas como organizações sociais: a Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Sincrotron e a Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto.

Servidor Público como agente de mudança

Um programa que mereceu destaque especial no que diz respeito à mudança de cultura foi o da capacitação do servidor público promovida pela ENAP. Regina Pacheco e equipe¹⁷⁰, quando assumiram a direção da Escola, em 1995, encontraram, nas suas dependências, somente cinco salas de aulas – o restante das instalações da entidade ocupado pela atividade

¹⁷⁰ O programa de capacitação empreendido com sucesso pela ENAP foi liderado por Regina Pacheco, presidente da entidade, Evelyn Levy e Vera Petrucci.

meio. A revolução empreendida por esse grupo consistiu na reestruturação da escola, resultando na liberação de espaços físicos para cumprimento de sua missão: capacitação e profissionalização do servidor público. Com a disponibilização de vinte e cinco salas de aula e com a promoção e organização de cursos extramuros, a ENAP capacitou mais de 22 mil servidores somente no ano de 1998, dez vezes mais do que a soma do número de servidores treinados no período de 1986 a 1994. Os treinamentos oferecidos tiveram conteúdo consentâneo às diretrizes da reforma do estado, com o objetivo de engajar os servidores treinados na liderança de processo de mudança rumo à implantação da administração gerencial.

CONCLUSÃO

Bresser-Pereira entende que, no final do século XX, começou a delinear-se um quarto direito: os direitos republicanos. Os direitos republicanos, em sua definição, consistem nos “direitos que todo o cidadão tem que o patrimônio público – seja ele o patrimônio histórico-cultural, seja o patrimônio ambiental, seja o patrimônio econômico ou *res publica* estrito senso – seja efetivamente público, ou seja, de todos para todos” (*ibidem*, 1997, p. 101).

Com os direitos republicanos, somados aos direitos civis, políticos e sociais¹⁷¹, a abrangência da cidadania se amplia e se completa. O cidadão é obrigado a pensar no interesse público e a defender o patrimônio público, sobretudo a *res publica* – no caso definida como receita do Estado obtida mediante recolhimento de tributos –, da ação daqueles que buscam sua apropriação, daqueles que buscam a privatização do Estado. Essa privatização do Estado pode ser traduzida por sonegação de impostos, fraudes nos procedimentos administrativos, uso indevido do patrimônio estatal, subsídios e incentivos para atendimento de interesses corporativistas, ou ainda por políticas, embora ditas “públicas”, que atendem, na realidade, interesses particulares de segmentos da sociedade.

A afirmação desse direito só se concretiza com a consolidação da democracia, ou seja, na prática, é a democracia participativa¹⁷² que assegura ser o patrimônio público de todos, para todos.

O avanço da democracia significa, assim, a desprivatização do Estado, mediante a superação da democracia de elites por uma democracia da sociedade civil, com estabelecimento de mecanismos de participação e controle social no trato da coisa pública, pois, conforme afirma Ribeiro (1994:34),

[...] quanto mais os cidadãos forem reduzidos a público, a espectadores das decisões políticas, menor será o caráter público das políticas adotadas, menor o seu compromisso com o bem comum, com a *res publica* que deu nome ao regime republicano”.

¹⁷¹ O New Deal, mencionado anteriormente, ampliou e formalizou os direitos sociais. Esse Plano deu início ao “Estado do Bem-Estar Social” americano, com a fixação de salário mínimo, com a instituição de seguro desemprego, auxílio para os americanos acima de 65 anos, diminuição da jornada de trabalho para abertura de novos postos de trabalho, entre outros.

¹⁷² Trata-se da participação da sociedade civil nas deliberações públicas, que dizem respeito à vida da coletividade.

Nesse sentido, o programa da Reforma do Aparelho do Estado preconiza e estimula a introdução da reforma gerencial na administração pública brasileira, para torná-la eficiente e eficaz com foco nos resultados, e o início de processo para tornar a administração efetivamente pública, voltada para o interesse nacional e do cidadão, ao invés de submetida a interesses corporativos de alguns segmentos da sociedade com maior poder no aparelho do Estado.

Ao propor esse programa com foco (i) nas necessidades do cidadão, (ii) na implementação de políticas públicas efetivas, com aplicação eficiente e eficaz dos recursos públicos e (iii) na criação de mecanismos de participação da sociedade e de controle social, com ampliação de espaços públicos para o exercício da cidadania, o entendimento é de que a Reforma Gerencial, em última instância, pode propiciar à sociedade a afirmação do seu direito *a res publica*.

Na esfera federal, poucos foram os resultados nesse sentido, uma vez que o MARE enfrentou enormes dificuldades para aprovação de seus programas na Presidência da República. Poucas unidades foram implantadas e sua implantação deu-se, praticamente, ao final do primeiro mandato de FHC e de forma fragmentada.

No segundo mandato, houve interrupção da expansão da qualificação das agências executivas. A experiência ficou restrita ao INMETRO que, efetivamente, abriu espaços para atuação do cidadão, com resultados expressivos na execução de suas atividades de certificação, com ganhos de eficiência. Entretanto, o seu ministério supervisor não cumpriu, de forma plena, o acompanhamento e a avaliação do contrato de gestão.

Essa, entretanto, não é a experiência das OS que foram qualificadas pelo Ministério de Ciência e Tecnologia que abraçou esse modelo para alguns de seus institutos de pesquisa, totalizando seis OS. Esse Ministério investiu na consolidação e fortalecimento da supervisão e da avaliação da execução dos contratos de gestão firmados com as OS.

O balanço geral do governo FHC na reforma da gestão pública, entretanto, evidencia resultados modestos. Como foi analisado no capítulo 1, a reforma da administração pública não foi contemplada no programa de governo proposto pelo então candidato FHC.

A prioridade do governo FHC foi o Plano Real. Os avanços ocorreram nas áreas que tinham aderência à estabilidade da moeda, como a quebra de monopólios nos setores de infraestrutura, com a privatização das empresas estatais. Mesmo investimentos necessários em áreas como transportes, geração de energia, entre outros, foram deixados à margem, para não prejudicar o equilíbrio das contas públicas.

Em governos subnacionais, contudo, a reforma gerencial foi implementada com grande sucesso.

Vários governos estaduais e municipais aderiram prontamente às propostas do MARE. O Governo do estado de São Paulo implantou, de forma pioneira, organizações sociais na área de saúde, hospitais, e cultura, no caso a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo. Outros estados seguiram o exemplo de São Paulo, com a implantação de OS, antes mesmo de o Poder Executivo Federal qualificar as duas primeiras OS. A implantação desse modelo na prestação de serviços públicos pelos governos subnacionais tem sido de tal ordem que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística incluiu, na sua pesquisa periódica sobre os estados da federação, informações sobre as OS's.

A introdução da reforma gerencial apresenta avanços expressivos nos entes federados. Percebe-se um movimento forte na mudança de cultura. Estados, como Minas Gerais e Pernambuco, promoveram uma verdadeira revolução na esfera da gestão pública e avançaram nas propostas inicialmente formuladas pelo MARE.

Instrumentos como planejamento estratégico para formulação e implementação de políticas públicas efetivas, hoje são largamente praticados nos órgãos e entidades, assim como a busca da eficiência da ação governamental.

Ações para viabilizar a transparência de gestão, audiências e consultas públicas, lei de acesso à informação, publicidade dos salários dos servidores, governo eletrônico, ampliação de espaços públicos para o exercício da cidadania, com participação e controle social, tem apoiado o processo de resgate do serviço público como serviço ao público, de colocar o cidadão no foco de sua ação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 99-144, 1988.

ABREU, Marcelo Paiva (Org.). *Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. São Paulo: Editora Campus, 1995.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998.

ANDRADE, Régis de Castro. Introdução Geral. In: ANDRADE, Régis de Castro e JACCOUD, Luciana (Orgs). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP, vol. 2, 1993.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I; de 18 ag. 1995, pp. 18849 a 18861. Brasília: Gráfica Senado Federal, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 88/2015, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 5, de 15 de agosto de 1995. Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc05.htm. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc06.htm. Acesso em 3 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm. Acesso 5 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm. Acesso em 4 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 12 jun. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 10 jun. 2014.

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: MARE, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 83.740, de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm Acesso em 23 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 1.526, de 20 de junho de 1995. Cria a Câmara da Reforma do Estado, do Conselho de Governo, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1526.htm. Acesso em: 25 fev. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em 8 jan. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1986. Altera o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, DF, 24 nov. 1986. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2299.htm. Acesso em 8 jan. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Discurso na reunião com os governadores de estados. Palácio do Planalto, Brasília, DF, 24 de abril de 1996. Biblioteca da Presidência da República, nº 65, p. 469-477. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos-1/1o-mandato/1996/65%20/view>.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.468, de 10 de julho de 1997. Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras

providências. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, F, 11 jul. 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9468.htm. Acesso em 20 jan. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Presidência da República, Casa Civil, Brasília, F, 28 mar. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em 14 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição. Presidência da República, Casa Civil, Brasília, F, 1º jun. 1999. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em 14 jun. 2014.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 813, de 1 de janeiro de 1995. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm. Acesso em: 21 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tramitação de Proposta de Emendas Constitucionais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em 1995 a 1998. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaPec&pagina=principal>. Acessos em 02 a 12 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 03/1995 na Câmara dos Deputados para flexibilização dos serviços de telecomunicações. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24955>. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 04/1995 na Câmara dos Deputados para flexibilização do monopólio da exploração dos serviços de gás canalizado. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24956>. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 05/1995 na Câmara dos Deputados para alterar conceito de empresa brasileira, permitindo pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24957>. Acesso em 3 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 06/1995 na Câmara dos Deputados para flexibilizar o monopólio do petróleo. Brasília, DF. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169217>. Acesso em 4 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 07/1995 na Câmara dos Deputados para eliminar monopólio de navegação de cabotagem e de interior. Brasília, DF.

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24958>. Acesso em 5 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 21/1995 na Câmara dos Deputados para modificar o sistema de previdência social. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169251>. Acesso em 06 de jun.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 33/1995 na Câmara dos Deputados para modificar o sistema de previdência social. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>. Acesso em 6 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995 na Câmara dos Deputados para modificar o capítulo da Administração Pública. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em 12 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 175/1995 na Câmara dos Deputados para alterar o capítulo do sistema Tributário Nacional. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>. Acesso em 10 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 36/1995 no Senado Federal para flexibilização dos serviços de telecomunicações. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18533>. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 29/1995 no Senado Federal para flexibilização do monopólio da exploração dos serviços de gás canalizado. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18438>. Acesso em 2 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 32/1995 no Senado Federal para alterar conceito de empresa brasileira, permitindo pesquisa e lavra de recursos minerais e aproveitamento de energia hidráulica. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18480>. Acesso em 3 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 39/1995 no Senado Federal para flexibilizar o monopólio do petróleo. Senado Federal Brasília, DF. <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18569>. Acesso em 4 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação de Proposta de Emenda Constitucional nº 33/1995 no Senado Federal para eliminar monopólio de navegação de cabotagem e de interior. Brasília, DF. <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18493>. Acesso em 5 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 33/1996 no Senado Federal para modificar o sistema de previdência social. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18494>. Acesso em 6 jun. 2014.

BRASIL. Tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 41/1997 no Senado Federal para modificar o capítulo da Administração Pública. Senado Federal. Brasília, DF. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18597>. Acesso em 12 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

_____. *A Crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. *A Reforma do Estado*. Discurso de Posse proferido no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Mimeo. Brasília, DF, em 02 de janeiro de 1995.

_____. *Cidadania e Res Publica: a emergência dos direitos republicanos*. Revista de Filosofia Política, Porto Alegre, vol.1, p. 99-144, 1997.

_____. *Construindo o Estado Republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCar, 2004.

_____. *Transformando Ideias em Ação: o Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas*. Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS. UNICAMP: Campinas, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à Obra, Brasil*. Brasília: s/ed., 1994.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. Campinas: Papyrus, 1990.

COUTO, Cláudio Gonçalves. “A Agenda constituinte e a difícil governabilidade”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, 39: 33-52. São Paulo, CEDEC, 1997.

_____. “A longa Constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil”. Dados, 41 (1): 51-86, 1998.

_____. “O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira”. Revista São Paulo em Perspectiva, 15 (4): 32-44, São Paulo, Seade, 2001.

_____. “Constituição, competição e políticas públicas”. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, 65: 95-135, maio-ago, 2005.

COUTO, Cláudio G.; ARANTES, Rogério B. Constituição ou Políticas Públicas? Uma Avaliação dos Anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Parte I. Brasília: MP, SEGES, 2002.

_____. “¿Constitución o políticas públicas? Una evaluación de los años FHC”. In: Vicente Palermo. *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2003.

_____. “Constituição, governo e democracia no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 61. São Paulo, 2006.

DIAS, José de Nazareth Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1969.

DILLARD, Dudley. *A Teoria Econômica de John Maynard Keynes: Teoria de uma economia monetária*. Tradução de Albertino Pinheiro Júnior. 4ª ed. São Paulo: Livraria Pioneira 1982.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de.(Orgs.). *A Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luiza. “Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC”. *Tempo Social – Revista de Sociologia USP*, vol. 11 (2): 49-62. São Paulo, out. 1999 (editado em fev. 2000).

FOLHA de S. Paulo. *Equipe tem ex-ministros de três presidentes*. São Paulo, 22 dez. 1994a. Caderno 1, p. 8. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. *Fim dos monopólios encontra restrições*. Tempo de Reformas. São Paulo, 27 mar. 1995a. Caderno Especial, p. 3. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. *FHC adia a Reforma da Previdência*. Tempo de Reformas. São Paulo, 29 mar. 1995b, p. 1. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. *Planalto obtém apoio à reforma administrativa*. São Paulo, 8 ag. 1995c. Caderno 1, p. 6. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 29 ag. 1995d. Caderno 1, p. 7. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. *Deputados devem disputar Prefeituras*. São Paulo, 9 set. 1995e. Caderno 1, p. 4. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. São Paulo. *Estabilidade e Cláusulas Pétreas*. São Paulo, 17 out. 1995e. Caderno 1, Opinião, Seção Tendências/Debates. p. 3. Acervo da Folha.

FOLHA de S. Paulo. São Paulo, 30 jan. 1997a. Caderno 1, Seção Brasil. p. 12. Acervo da Folha.

GAETANI, Francisco. *O Recorrente Apelo das Reformas Gerenciais: uma breve comparação*. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, n. 4; out-dez, 2003, p. 23-41.

GAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia B.; HERMANN, Jennifer (Orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GERTH, H.H.; WRIGHT MILLS, C. (Trad., Edição e Introdução). *Max Weber: ensaios de sociologia*. Tradução de Waltensir Dutra. Revisão Técnica de Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Trad.: José Ricardo Brandão de Azevedo. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

KINDON, John W. Agenda, Alternatives and Public Policies (1995). In: SHAFRITZ, Jay M.; LAYNE, Karen S.; BORICK, Christopher P. (edity by). *Classics of Public Policy*. New York: Pearson/Longman, 2005.

LONGO, Carlos Alberto. *Economia Brasileira de 1984 a 1994: a transição inacabada*. São Paulo: Atlas, 1994.

MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

MARTINS, Humberto Falcão. *Burocracia e a Revolução Gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, n. 1; jan-abr, 1997, p. 42-78.

MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MELO, Marcus André. *Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2002.

MODESTO, Paulo E. G. *Emenda Aglutinativa (com sugestões de alteração do substitutivo aprovado em negrito, acompanhadas de observações)*. Mimeo, Brasília, 1997.

MOTA, Carlos Guilherme. *Brasil em Perspectiva*. Coleção Corpo e Alma do Brasil. 10ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

NUNES, Edson de Oliveira. *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NUNES, Edson de Oliveira (Coord.); NOGUEIRA, André Magalhães; COSTA, Célia Couto; ANDRADE, Helenice Vieira; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Agências Reguladoras e Reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

O ESTADO DE S. PAULO. *Funcionalismo também preocupa Estados*. São Paulo, 8 ag. 1995a. Caderno A, p.5. Acervo do Estadão.

O ESTADO DE S. PAULO. *Governo adota nova estratégia*. São Paulo, 9 ag. 1995b. Caderno A, p.6. Acervo do Estadão.

- O GLOBO. Rio de Janeiro, 8 ag. 1995a. Caderno O País, p. 1 e p.3. Acervo O Globo.
- O GLOBO. Rio de Janeiro, 26 set. 1995b. Caderno O País, p.3. Acervo O Globo.
- O GLOBO. Rio de Janeiro, 11 jul. 1996a. Caderno O País, p.4. Acervo O Globo.
- O Globo. Rio de Janeiro, 25 abr. 1996b. Caderno O País, p. 5 Acervo O Globo.
- O GLOBO. Rio de Janeiro, 30 jan. 1997a. Caderno O País, p.10. Acervo O Globo.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- PATERMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.
- PINSKY, John; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- REZENDE FILHO, Cyro de Barros. *História Econômica Geral*. 5ª ed. Coleção Manuais Contexto. São Paulo: Contexto, 2000.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- RIBEIRO, Renato Janine. A Política como Espetáculo. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p. 31-40, 1994.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. Clássicos. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- SANTANA, Angela. A Reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7º. Lisboa: CLAD, 2002. Anais...
- SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo. *A Reforma Administrativa e a Constituição de 1998*. Relatório de Pesquisa. Brasília: ENAP, julho/1995.
- SOUZA, Josias de. Pressões tiram Bresser de chancelaria. Folha de S. Paulo, São Paulo, 22 dez. 1994. Caderno 1, p. 9. Acervo da Folha.
- TOCQUEVILLE, Alexis. *O Antigo Regime e a Revolução*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão Técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Editora Universidade de Brasília, vol. 2, 1999.
- WOLTERS, Gabriela; BRAMATI, Daniel. FHC muda o ministério na última hora. Folha de S.Paulo, São Paulo, 22 dez. 1994. Caderno 1, p. 8.

WORLD BANK. *World Development Report 1997: the state in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.

Anexo 1- Roteiros de entrevistas

Roteiro 1 – Formulador do programa ou política

Elaboração do desenho do programa ou política

- Avaliação do projeto/política de gestão pública em relação ao contexto ao longo de sua duração
- Contexto/motivações
- Benchmarks internacionais
- Participação no desenho da política
- Integração com agendas globais/multilaterais (FMI, BIRD, BID, OCDE, ONU/Administração Pública)
- Inserção da política no programa de governo da campanha eleitoral (dependendo do interlocutor)
- Consistência da política de reforma do Estado com as estratégias de governo
- Coesão programática do governo em relação à política de reforma
- Adequação do desenho da política (processos e clientes)
- Impacto do Ajuste Fiscal

Avaliação da integração das funções de Reforma/Orçamento/Planejamento

Implementação do programa ou política

- Comunicação da política para a sociedade
- Mudanças na política, disseminação e consequências
- Papel da Casa Civil e da Secretaria Geral/PR na implementação
- Avaliação das missões internacionais
- Avaliação da condução da implementação da política
- Facilidades e dificuldades na implementação da política; como foram tratadas essas questões
- Avaliação dos riscos políticos

Impacto do programa ou política

- Impactos globais sobre a cultura do serviço público e outras questões
- Impactos da experiência com a implementação do Projeto para a concepção de outros Projetos/Políticas
- Impactos da política de reforma nos Estados e Municípios
- Sustentabilidade
- Subprodutos
- Geração de aprendizado e aplicações gerais
- O que faria diferente

Roteiro 2 – Implementador do programa e/ou projeto

Desenho do processo

- Avaliação do projeto/política de gestão pública em relação ao contexto ao longo de sua duração
- Avaliação do contexto político (mais ou menos favorável) e apoios efetivos para implementação do processo
- Participação no desenho do processo
- Adequação do desenho da política (processos e clientes)
- Critério para seleção de beneficiários (indutiva e/ou espontânea; mais ou menos sistêmica)
- Consistência dos objetivos/resultados/atividades/metast do processo
- **Questões exclusivas para o Ministério Supervisor:**
- Conhecimento prévio sobre o Plano Diretor, sobre o processo e as ações de implementação
- Aproximação com o MARE (de quem partiu a iniciativa e como se deu)
- Razões para a adesão e resultados esperados/razões para a não adesão
- Adequação do desenho do processo e da estratégia de implementação em relação às suas necessidades

Implementação do processo

- Razões para a não implementação do Processo (se for o caso, questão para Ministério Supervisor)
- Razões para a não implementação do Processo – quando for MARE

- Formulação do Plano de trabalho
- Margem de governabilidade: suporte político dentro do Ministério (agenda paralela, prioridade e viabilidade, apagar incêndios)
- Negociação e relacionamento com clientes, parceiros, Ministério Supervisor – pergunta p/ MARE
- Adequação da sua equipe (qualificação, relacionamento, integração)
- Adequação dos insumos (regulamentação, recursos financeiros, cooperação internacional, etc) para alcance dos resultados esperados
- Mecanismos de monitoramento e avaliação
- Relacionamento com MARE (diligência, flexibilidade, qualidade de previsão do atendimento)
- Projetos Pilotos que saíram da programação: razões e conseqüências – questão para o MARE
- Avaliação das missões internacionais
- Principais fatores facilitadores e dificultadores à implementação; como foram tratadas essas questões

Impacto do processo

- Impacto sobre os beneficiários diretos (clientes/processo)
- A implementação do processo resultou em melhor qualidade na formulação e na implementação das políticas públicas da área de atuação
- Sustentabilidade
- Subprodutos
- Impactos globais sobre a cultura institucional/serviço público e outras questões
- Geração de aprendizado e aplicações gerais
 - O que faria diferente

Roteiro 3 – Líder de projeto piloto

Desenho do processo

- Avaliação do projeto/política de gestão pública com relação ao contexto ao longo de sua duração
- Conhecimento prévio sobre o Plano Diretor, sobre o processo e as ações de implementação
- Aproximação com o MARE(de quem partiu a iniciativa e como se deu)
- Razões para a adesão e resultados esperados/razões para a não adesão
- Adequação do desenho do processo e da estratégia de implementação em relação às suas necessidades
- Participação no desenho do processo
- Adequação dos insumos para alcance dos resultados esperados
- Consistência dos objetivos/resultados/atividades/metast do processo

Implementação do processo

- Relacionamento com o MARE
- Razões para a não implementação do Processo (se for o caso)
- Nível de conhecimento interno e superior sobre o processo
- Nível de comprometimento interno (lideranças, corpo funcional) e superior (ministério)
- Formulação do Plano de trabalho
- Acesso aos insumos (consultoria, cooperação etc.) e tempestividade
- Mecanismos de monitoramento e avaliação
- Grau de implementação do processo
- Mecanismos de transparência e participação da sociedade
- Principais fatores dificultadores e facilitadores; como foram tratadas essas questões

Líder do projeto piloto- impacto do processo

- Impacto sobre beneficiários diretos e indiretos da instituição
- Impactos sobre a cultura institucional e outras questões
- Sustentabilidade
- Subprodutos
- Geração de aprendizado e aplicações gerais

- O que faria diferente

Roteiro da entrevista de FHC

Antecedentes do 1º. Mandato

- Plano Real/MF
- O tema administração pública no programa de governo na 1ª. campanha
- Inserção do tema Reforma do Estado na campanha e no governo de transição
- Reforma do Estado na Democracia
- Por que MARE? Objetivos, visões
- A proposta de governo/orientação e diretrizes para o Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado

1º Mandato

- Contexto macro – globalização x desenvolvimento Brasil/3ª via/estratégias
- Reformas constitucionais: motivações e ajuste fiscal. Governabilidade *versus* fisiologismo
- Reforma Constitucional da Administração Pública: resistências e avaliação
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- Reestruturação dos Ministérios e *fast track*
- Agências Executivas e Agências Reguladoras
- Organizações Sociais e OCIPs – novas parcerias
- Política de Recursos Humanos/fortalecimento do corpo técnico do aparelho governamental: política de concursos, DAS *versus* fisiologismo, capacitação, terceirização
- Tecnologia da Informação
- Serviços de Atendimento ao Cidadão
- Crises externas e impacto nas políticas: diretrizes para a área econômica
- Política social/reforma do estado/desigualdade
- Acompanhamento da ação governamental: avaliação do mecanismo câmaras setoriais

Anexo 2 - Relação de Entrevistados e *Workshops*

- 1 Alexandre Borges Afonso - SRE
- 2 Ana Flavia Franco - MMAAL
- 3 Antonio Augusto Anastasia – Ministério do Trabalho
- 4 Ari Matos Cardoso Casa Civil/PR
- 5 Aspasia Camargo - MMAAL
- 6 Caio Marini- SRE
- 7 Carlos Cesar Pimenta – Secretaria de Recursos Logísticos e Projetos Especiais
- 8 Carlos Morales - ENAP;
- 9 Carlos Zarur Secretaria de Comunicação Social/PR;
- 10 Ciro Pennafort - SRE
- 11 Claudia Conde - ENAP
- 12 Claudia Costin - MARE
- 13 Clovis Carvalho - Casa Civil/PR
- 14 Cylon Silva – Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron
- 15 Domingos Poubel – Secretaria Federal de Controle
- 16 Edmundo Taveira – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- 17 Eduardo Jorge Caldas Pereira - Secretaria Geral/PR
- 18 Elizabeth Matos de Menezes - Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
- 19 Evelyn Levy - ENAP
- 20 Fernando Abrantes – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- 21 Fernando Henrique Cardoso - Presidente da Republica
- 22 Fernando Lima – Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
- 23 Francisco Weffort Ministério da Cultura
- 24 Gianna Sagazio – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- 25 Gonzalo Vecina Neto - Agencia Nacional de Vigilância Sanitária
- 26 Helena Lucia Pinheiro SRE
- 27 Henrique Oswaldo de Andrade MARE
- 28 Humberto Falcão Martins
- 29 Januario Flores Secretaria de Tecnologia da Informação
- 30 Jose Antonio Brum Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron
- 31 Jose Geraldo de Mello SRH
- 32 Jose Nagel Tribunal de Contas da União

- 33 Julio Cesar Carmo Bueno Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
- 34 Lieda Souza Instituto Nacional de Seguro Social
- 35 Luiz Arnaldo Cunha Junior SRE
- 36 Luiz Carlos Bresser Pereira MARE
- 37 Luiz Carlos de Almeida Capella MARE
- 38 Luiz Edmundo de Rezende Vieira Delegacia/RJ do Ministério do Trabalho
- 39 Luiz Fernando Zugliani Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
- 40 Luiz Humberto Prisco Viana – Câmara dos Deputados
- 41 Luiz Tacca Junior. Ministério da Fazenda
- 42 Marcia Molina Rodrigues Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
- 43 Marcos Ozorio de Almeida Secretaria de Recursos Logísticos e Projetos Especiais
- 44 Maria Antonia Martins Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
- 45 Maria das Mercês Silva Lira Delegacia do Ministério da Agricultura em SP
- 46 Maria de Lourdes Parreiras Horta Barreto Museu Imperial
- 47 Maria de Marilac Coelho Rocha Delegacia/CE do Ministério da Trabalho
- 48 Maria Delith Balaban Ministério da Cultura
- 49 Maria Elza da Silva Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
- 50 Maria Leonidia Malmegrin Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
- 51 Maria Teresa Correia da Silva MARE
- 52 Mario Falcao Secretaria Federal de Controle
- 53 Mauro Alves Garcia Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron
- 54 Nelson Marconi MARE
- 55 Nuno Bittencourt Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- 56 Oswaldo Noman Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação
- 57 Paulo Daniel Barreto Lima SRE
- 58 Paulo Modesto MARE
- 59 Pedro Cesar Lima de Farias SRE
- 60 Pedro Pullen Parente MF
- 61 Regina Pacheco ENAP
- 62 Ricardo de Oliveira Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
- 63 Ricardo Saur Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação
- 64 Sergio Ricardo de Mendonca Saluciano – Tribunal de Contas da União
- 65 Ulysses de Melo Ministério da Cultura
- 66 Vera Petrucci ENAP

67 Waldemar Giomi Secretaria Federal do Orçamento

68 Wanderlei Messias - MMAAL

69 Wilson Calvo Casa Civil/PR

Workshop FNDE 2 participantes

Workshop MMAAL 5 participantes

Anexo 3 - Primeira versão oficial da PEC da Administração Pública do mês de fevereiro¹⁷³**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO****PROPOSTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL****Capítulo VII****DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA****Seção I****Disposições Gerais**

CONSTITUIÇÃO ATUAL	PROPOSTA DE MODIFICAÇÃO
Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:	Manter
	Substituir por:
	Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência e motivação e, também, ao seguinte:
	Manter
I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;	Substituir por:
	I - os cargos públicos são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;	Manter
	Substituir por:
	II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas, de provas e de títulos, ou em processo seletivo público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;	Lei Complementar
IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;	Lei Complementar

¹⁷³ Esta versão foi elaborada por Ciro C. Fernandes, com inclusão de dispositivo elaborado a partir da reunião realizada com onze Secretários Estaduais de Administração, no mês de fevereiro de 1995, mencionada neste tópico. Essa versão foi submetida à discussão com Eduardo Jorge Caldas Pereira, Nelson Jobim, Gilmar Mendes e Gustavo Krause (então Ministro do Meio Ambiente).

V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei;

Lei Complementar

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

Lei Complementar

Substituir por:

VI - ao servidor público de que trata o § 1º do art. 41, são proibidas a sindicalização e a greve;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;

Suprimir

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Lei Complementar

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Suprimir

X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

Suprimir

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

Manter

Manter

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Substituir por:

XII - os valores pagos mensalmente como remuneração em espécie, a qualquer título, a ocupantes de cargos nos três Poderes, não poderão ser superiores aos percebidos pelo Presidente da República;

Lei Complementar

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

Substituir por:

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

Manter

XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, § 2º, I;

Lei Complementar

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

Lei Complementar

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público;

Lei Complementar

Substituir por:

XVII - a proibição de acumular estende-se aos inativos, a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público;

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

Lei Complementar

XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

Lei Complementar

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

Lei Complementar

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

Lei Complementar

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Lei Complementar

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

Lei Complementar

§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

Lei Complementar

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Manter

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Lei Complementar

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Manter

Inserir:

§ 7º As entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado que se submeterem a mecanismos de gestão e controle, na forma da lei, obedecerão somente aos princípios referidos no "caput" e ao seguinte:

- a) autonomia gerencial e financeira;
- b) admissão de pessoal mediante processo seletivo público;
- c) vinculação à administração direta exclusivamente para fins de controle de resultados e de atendimento dos objetivos institucionais e programáticos;
- d) sujeição aos princípios da licitação;
- e) sujeição a controle interno e externo tão somente em relação a recursos públicos que lhes forem transferidos;

Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

Lei Complementar

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

Lei Complementar

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

Lei Complementar

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Lei Complementar

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

Lei Complementar

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

Lei Complementar

Seção II

Dos Servidores Públicos Civis

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Manter

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Lei Complementar

§ 2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

Manter

Art. 40. O servidor será aposentado:

Art. 40. O servidor que contar, no mínimo, quinze anos de serviço público efetivo será aposentado em regime próprio de previdência, na forma da lei, observados os requisitos e critérios relativos a tempo de contribuição e idade estabelecidos para o regime geral de previdência, nos termos do art. 201.

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

§ 1º O custeio dos benefícios do regime previdenciário de que trata este artigo será feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas, além da participação do respectivo ente estatal.

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

§ 2º A lei estabelecerá os critérios e regras de reajustamento do valor dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o seu valor real.

III - voluntariamente:

§ 3º É vedada a acumulação de proventos de aposentadoria do regime a que se refere este artigo e deste com o regime geral de previdência social.

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco anos, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, *a* e *c*, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

§ 4º A aposentadoria do servidor de que trata o caput só poderá ocorrer com proventos proporcionais ao tempo de serviço:

- a) por invalidez permanente, nos casos especificados em lei;
- b) compulsoriamente, aos setenta anos de idade.

MPAS/MAR

MPAS/MAR

MPAS/MAR

MPAS/MAR

Manter

Substituir por:

Art. 41. São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo:

- I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II - por falta grave, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- III - por insuficiência de desempenho, mediante processo administrativo especial, assegurado o contraditório;
- IV - por interesse da Administração Pública, visando a redução ou reestruturação de quadros.

Manter

Substituir por:

§ 1º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades de Estado, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplicarão os incisos III e IV;

Manter

Inserir:

§ 2º A perda do cargo nas situações previstas nos incisos III e IV dar-se-á por ato referendado pela autoridade máxima em cada Poder, nos níveis federal, estadual e municipal, assegurada ao servidor afastado, indenização proporcional ao tempo de serviço, conforme dispuser a lei.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito à indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

Legislação Complementar

Manter

Substituir por:

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável de que trata o § 1º ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, nos termos da lei, até seu adequado aproveitamento em outro cargo com a mesma natureza atributiva.

Inserir:

§ 4º Até que se conclua os processos administrativos de que tratam os incisos II e III, fica suspensa a percepção de remuneração pelo servidor.

Inserir:

§ 4º Lei Complementar disporá sobre as atividades de Estado de que trata o § 1º.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA REF. AO ART. 41

Inserir:

Art. Até a promulgação da Lei Complementar referida no § 4º do art. 41, o disposto no § 1º do art. 41 só será aplicável em relação aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo com atribuições específicas relativas às seguintes áreas de atividades:

- I - segurança pública;
- II - diplomacia;
- III - advocacia e defensoria pública;
- IV - controle interno e externo;
- V - arrecadação e fiscalização de tributos.

TÍTULO IV
DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

CAPÍTULO I
DO PODER LEGISLATIVO

SEÇÃO II
DAS ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

Manter

Substituir por:

XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

XI - criação dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Inserir:

XV - a criação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a fixação da respectiva remuneração;

SEÇÃO III
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

Manter

IV - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Substituir por:

IV - dispor sobre a sua organização, funcionamento e polícia;

SEÇÃO IV
DO SENADO FEDERAL

Art. 52. Compete privativamente ao Senado
Federal:

Manter

XIII - dispor sobre sua organização,
funcionamento, polícia, criação, transformação ou
extinção dos cargos, empregos e funções de seus
serviços e fixação da respectiva remuneração,
observados os parâmetros estabelecidos na lei de
diretrizes orçamentárias;

Substituir por:

**XIII - dispor sobre a sua organização,
funcionamento e polícia;**

Anexo 4 - Versão da PEC da Administração Pública do mês de março¹⁷⁴

Lei Atual	Proposta	Comentários
<p>Capítulo VII Da Administração Pública Seção I Disposições Gerais</p> <p>Art. 37. A administração pública <i>direta, indireta ou fundacional</i>, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:</p> <p>I - os cargos, <i>empregos e funções</i> públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;</p> <p>II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;</p>	<p>Capítulo VII Da Administração Pública Seção I Disposições Gerais</p> <p>Art. 37. A administração pública <u>direta</u> de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, <u>bem como as autarquias e fundações públicas</u> obedecerá, na forma da lei, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e, também, ao seguinte:</p> <p>I - os cargos públicos são acessíveis <u>àqueles</u> que preenchem os requisitos estabelecidos em lei;</p> <p>II - a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e de títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;</p> <p><u>III - a admissão em emprego público dependerá de processo seletivo público que inclua provas;</u></p> <p><u>IV - a lei poderá dispor sobre a reserva de até dez por cento das vagas dos concursos públicos para preenchimento por servidores, observada uma proporção mínima de dez servidores por vaga;</u></p>	<p>Art. 37, “Caput”: Foi retirada do “caput” a referência à “administração indireta e fundacional”. Adotou-se o entendimento de que a aplicabilidade dos incisos que integram o art. 37 não deve abranger de forma generalizada todos os órgãos da administração pública. Na nova redação, os incisos passam a incidir especificamente sobre os órgãos da administração direta e sobre autarquias e fundações públicas, excluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista.</p> <p>Inc. I: a supressão da exigência da nacionalidade brasileira para a ocupação de empregos e funções e a remissão à legislação ordinária, quando necessária, da exigência de nacionalidade brasileira para o exercício de cargos públicos, visa facilitar a atração de quadros qualificados do exterior, beneficiando as instituições de ensino e pesquisa.</p> <p>Incs. II e III: os procedimentos inerentes ao concurso público são demasiadamente lentos e rígidos para o recrutamento de empregados sem estabilidade ou nas situações em que há necessidade de perfis profissionais altamente especializados ou com experiência e qualificação muito específica. Os dispositivos simplificam e agilizam procedimentos na contratação pelo regime trabalhista.</p> <p>Inc. IV: a permissão da reserva de vagas para clientela interna, de forma limitada e rigorosamente regulamentada, atende à necessidade de oferecer estímulos ao desenvolvimento profissional dos servidores</p>

¹⁷⁴ Esta versão foi elaborada por Ciro C. Fernandes, após reunião com Secretários Estaduais de Administração, no mês de março de 1995, por ocasião da reunião do Fórum, realizada em Brasília. A discussão dos artigos foi feita com Bresser Pereira e comigo.

públicos.

- III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período; Renumerado como inciso V
- IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira; Renumerado como inciso VI
- V - os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional, nos casos e condições previstos em lei; Renumerado como inciso VII
- VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical; Renumerado como inciso VIII
- VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar; Renumerado como inciso IX
- VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão; Renumerado como inciso X
- IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público; Renumerado como inciso XI
- X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data; SUPRIMIR
- XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito; Renumerado como inciso XII

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Renumerado como inciso XIII

XIV - os valores pagos mensalmente como remuneração em espécie, a qualquer título, a ocupantes de cargos públicos e membros dos Poderes da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, não poderão ser superiores aos percebidos pelo Presidente da República;

Inc. XIV: o dispositivo complementa limites já existentes no âmbito de cada Poder e de cada nível de governo, estipulando um teto comum de remuneração tendo como referência o Presidente da República.

XV - somente por meio de lei poderão ser concedidos reajustes, aumentos ou alterações que impliquem elevação da remuneração, vencimentos, soldo, salário, proventos, pensões, gratificações ou quaisquer vantagens pecuniárias percebidas por servidores públicos civis e militares;

Inc. XV: o dispositivo coíbe a concessão de vantagens pela via administrativa e estende a todos os Poderes a exigência da sua aprovação sempre mediante projeto de lei.

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

XVI - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Inc. XVI: a supressão da referência à isonomia visa deixar o tema para tratamento como política administrativa e não como contencioso legal.

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

Renumerado como inciso XVII

XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, § 2º, I;

Renumerado como inciso XVIII

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

Renumerado como inciso XIX

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo poder público;

Renumerado como inciso XX

XVIII - a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX - somente por lei *específica* poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

XX - depende de autorização legislativa, *em cada caso*, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º As reclamações relativas à prestação de serviços públicos serão disciplinadas em lei.

§ 4º Os atos de improbidade

SUPRIMIR

XXI - somente por lei poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;

XXII - depende de autorização legislativa a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação majoritária de qualquer delas em empresa privada;

Renumerado como inciso XXIII

Inc. XVIII: o direito de precedência no exercício de determinadas funções públicas, quando em serviço, fica melhor definido em lei. Tanto que não há expressa previsão constitucional da precedência relativamente a outras funções.

Incs. XXI e XXII: a nova redação proposta visa simplificar procedimentos legais, sem perda das prerrogativas de controle, especialmente em relação à gestão de participações acionárias mantidas por empresas estatais, como no caso de bancos de fomento.

administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º As entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado se submeterão a mecanismos de gestão e controle na forma da lei e obedecerão somente aos princípios referidos no "caput" e ao seguinte:

- a) autonomia gerencial e financeira;
- b) admissão de pessoal mediante processo seletivo público;
- c) vinculação à administração direta exclusivamente para fins de controle de resultados e de atendimento dos objetivos institucionais e programáticos;
- d) sujeição aos princípios da licitação;
- e) sujeição a controle interno e externo, na forma da lei;

§ 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior às entidades da administração indireta com personalidade de direito público que se submeterem a instrumentos de gestão e controle, na forma da lei.

§ 7º: o dispositivo define normas específicas que conferem maior autonomia e eficácia de gestão para a administração indireta, revertendo a tendência verificada na Constituição de 88 no sentido de tornar sem efeito as diferenças entre os regimes jurídicos das entidades da administração direta e indireta. A autonomia concedida fica vinculada a mecanismos, a serem definidos em lei, que compreendam a adoção de contratos de gestão e/ou formas de controle por resultados. A aplicação dos mecanismos a serem implantados será automática para as entidades de direito privado e facultativa para as de direito público.

Art. 38. Ao servidor público em exercício de mandato eletivo aplicam-se as seguintes disposições:

I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;

II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

IV - em qualquer caso que exija o afastamento para o exercício de mandato eletivo, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento;

V - para efeito de benefício previdenciário, no caso de afastamento, os valores serão determinados como se no exercício estivesse.

Seção II

Dos Servidores Públicos Civis

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico *único* e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local

Seção II

Dos Servidores Públicos Civis

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos e planos de carreira para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

SUPRIMIR

Art. 39: a nova redação do “caput” desobriga o Poder Público de adotar um regime único de trabalho para seus servidores, conferindo ainda aos Estados e Municípios a liberdade de adotar soluções diferenciadas, conforme suas necessidades e circunstâncias. A flexibilização desse dispositivo permitirá a contratação de empregados celetistas para o desempenho de atividades que não justifiquem o rigor das exigências inerentes ao provimento de cargos efetivos ou que demandem rapidez na seleção, e mecanismos específicos de recrutamento ou que, pela sua natureza, dispensem o instituto da estabilidade.

§ 1º: o tema da isonomia de vencimentos, objeto de reivindicações e de controvérsia jurídica, poderá ser melhor equacionado na esfera administrativa. Sugere-se a sua supressão do texto constitucional.

de trabalho.

§ 2º Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

Art. 41. São estáveis após *dois anos* de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem,

§ 1º Aplica-se aos servidores titulares de cargos públicos o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

§ 2º Os cargos, públicos serão estruturados, em quadro geral de pessoal, envolvendo a totalidade dos cargos e carreiras, individualizados e identificados pelas respectivas atribuições, estruturados em classes hierarquizadas segundo a complexidade das tarefas, com distribuição escalonada dos cargos entre as classes e promoção baseada em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos, conforme disposto em lei.

Art. 41. São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - por falta grave, mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - por insuficiência de desempenho, mediante processo administrativo simplificado, assegurado o contraditório.

IV - por necessidade da administração pública, objetivamente apurada, visando a redução ou reestruturação de quadros.

§ 1º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividade específica de Estado, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplicarão os incisos III e IV.

Renumerado como § 2º

§ 2º: É necessária a definição de diretrizes básicas, de aplicação imediata, para a organização dos cargos públicos, obedecendo a critérios de hierarquização conforme a complexidade das atribuições. O objetivo pretendido é o de implantar um sistema de cargos atualizado e abrangente para o Poder Público, ora inexistente. Tal sistema poderá se constituir em base objetiva para a revisão futura de remunerações e para a constituição de carreiras a partir das atribuições dos cargos.

Art. 41: A flexibilização da estabilidade, nos termos delineados, possibilitará a previsão legal de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a hipótese de afastamento do cargo, nos casos de contumaz deficiência. Por outro lado, nas situações comprovadas de excesso ou inadequação de quadros, poderá haver a perda do cargo desde que vinculada a projetos fundamentados de reorganização administrativa ou de contenção de custos. Para as atividades específicas de Estado, entretanto, cujo exercício exija garantias especiais, são mantidas as regras atuais. A estes servidores, contudo, pode ser aplicado o instituto da disponibilidade.

sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável *ficará* em disponibilidade remunerada, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável *podará ficar* em disponibilidade remunerada, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, mediante processo seletivo, observados iguais requisitos de formação e similaridade de remuneração inicial e de posicionamento no quadro de cargos ou na carreira.

§ 4º A lei definirá as atividades de Estado de que trata o § 1º.

§ 5º A perda do cargo nas situações previstas nos incisos III e IV dar-se-á por ato referendado pela autoridade máxima em cada Poder, nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 6º Ao servidor afastado por força do inciso IV será assegurada indenização, conforme dispuser a lei.

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS
INSERIR:

Art. Lei complementar disporá sobre a transferência de encargos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo critérios para a incorporação, respectivamente, ao quadro de pessoal e ao patrimônio estadual, distrital ou municipal, dos servidores e dos bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços e das ações descentralizados.

§ 1º . A transferência de servidores a que se refere o caput respeitará a equivalência de atribuições entre os cargos nas diferentes esferas do governo.

§ 2º É garantido aos servidores transferidos a irredutibilidade de

§ 3º: a revisão das condições de utilização da disponibilidade visa torna-la efetivo instrumento para o remanejamento e reciclagem de servidores. A redação proposta neste parágrafo permite a movimentação horizontal do servidor, que poderá ser integrado em outro cargo que tenha similaridade de requisitos de formação e de remuneração, removendo as atuais dificuldades legais para o reaproveitamento de servidores em outras áreas de trabalho.

§§ 5º e 6º: a aplicação dos dispositivos que flexibilizam a estabilidade foi acompanhada da previsão de salvaguardas legais contra o uso arbitrário deste expediente. O afastamento do servidor por necessidade administrativa ou por desempenho insuficiente deve ser avalizado pela autoridade máxima. Além disso, a lei deve estipular critérios para o pagamento de indenização.

Art.: o artigo introduzido no texto constitucional agilizará, através da remoção de empecilhos legais, o processo de redefinição de encargos e responsabilidades entre os níveis de governo, assegurando à União uma efetiva desoneração em relação às atividades, pessoal e patrimônio afetados pela descentralização. Ao mesmo tempo, proporcionará aos Estados e Municípios o imediato acesso aos recursos humanos, imóveis, máquinas e equipamentos indispensáveis à continuidade dos serviços transferidos.

remuneração, ficando a União responsável pelo custeio das despesas adicionais decorrentes da aplicação deste dispositivo.
§ 3º Aplica-se este dispositivo aos servidores públicos federais dos ex-territórios.

TÍTULO IV	TÍTULO IV
Da Organização dos Poderes	Da Organização dos Poderes
CAPÍTULO I	CAPÍTULO I
Do Poder Legislativo	Do Poder Legislativo
SEÇÃO II	SEÇÃO II
Das Atribuições do Congresso Nacional	Das Atribuições- do Congresso Nacional
<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>XI - criação, <i>estruturação</i> e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;</p>	<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>XI - criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p><u>XV - fixação da remuneração dos cargos dos serviços da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;</u></p>
	<p>Inc. XI do Art. 48: A nova redação confere maior autonomia de gestão e simplifica procedimentos para a organização da administração pública, que poderá ser conduzida através de resoluções administrativas no âmbito do Executivo.</p> <p>Incs. XV do Art. 48, IV do art. 51 e XIII do art. 52 : Foram restringidas as prerrogativas do Congresso de fixação de remuneração dos cargos da Câmara e do Senado, independentemente de sanção presidencial. As referências a tal prerrogativa estavam inseridas nos incisos IV do art. 51 e XIII do art. 52 e foram refundidas num único inciso que foi deslocado e acrescentado ao art. 48, como inciso XV, sobre o qual incide o “caput” do art. 48, que prevê a sanção presidencial.</p>
SEÇÃO III	SEÇÃO III
Da Câmara dos Deputados	Da Câmara dos Deputados
<p>Art.51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:</p> <p>IV - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de</p>	<p>Art.51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:</p> <p>IV - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de</p>

seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

SEÇÃO IV

Do Senado Federal

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

CAPÍTULO II

Do Poder Executivo

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

CAPÍTULO III

Do Poder Judiciário

SEÇÃO I

Disposições Gerais

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os

seus serviços;

SEÇÃO IV

Do Senado Federal

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;

CAPÍTULO II

Do Poder Executivo

SEÇÃO II

DAS ATRIBUIÇÕES DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública Federal;

CAPÍTULO III

Do Poder Judiciário

SEÇÃO I

Disposições Gerais

Art. 84: A alteração de redação promovida dispensa o Poder Executivo da aprovação, mediante projeto de lei, de mudanças na organização e funcionamento da administração. Tais mudanças poderão ser promovidas por simples ato interno, de natureza administrativa. Esta prerrogativa, que já está presente no atual texto constitucional para o Legislativo e o Judiciário, passa a ser estendida também ao Executivo, de modo a que se possa assegurar a mesma autonomia administrativa para os três Poderes.

Arts. 93, 135 e 241: foram suprimidos dispositivos que estabelecem vinculações de vencimentos entre categorias.

seguintes princípios:

V - os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

CAPÍTULO IV

Das Funções Essenciais à

Justiça

SEÇÃO III

Da Advocacia e da Defensoria Pública

Art. 135. Às carreiras disciplinadas neste Título aplicam-se o princípio do art. 37, XII, e o art. 39, § 1º.

TÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES

CONSTITUCIONAIS GERAIS

Art. 241. Aos delegados de polícia de carreira aplica-se o princípio do art. 39, § 1º, correspondente às carreiras disciplinadas no art. 135 desta Constituição.

SUPRIMIR

CAPÍTULO IV

Das Funções Essenciais à

Justiça

SEÇÃO III

Da Advocacia e da Defensoria Pública

SUPRIMIR

TÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES

CONSTITUCIONAIS GERAIS

SUPRIMIR

Tais dispositivos, de cunho marcadamente corporativista, são inadequados a um texto constitucional expurgado de detalhismos excessivos.

Anexo 5 - Texto original da Exposição de Motivos nº 49/95 e da PEC da Administração Pública

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE ACOMPANHOU A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE TRATA DA REFORMA ADMINISTRATIVA, ENCAMINHADA PELO GOVERNO AO CONGRESSO NACIONAL, EM 23 DE AGOSTO DE 1997.

E.M. N.º 49/95

Brasília, 18 de agosto de 1995.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta em anexo de emenda constitucional relativa às disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis.

Esta proposta se complementa com a emenda relativa às prerrogativas dos Poderes para a organização administrativa e para a fixação de vencimentos de seus servidores auxiliares.

Considerações Gerais

A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entram a implantação de novos princípios, modelos e técnicas de gestão.

No difícil contexto do retorno à democracia, que em nosso país foi simultâneo à crise financeira do Estado, a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários. Cumpre agora, reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implantação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados.

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte;

contribuir para o equilíbrio das contas públicas: as esferas de Governo que enfrentam o desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecendo critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos;

viabilizar o federalismo administrativo: a introdução de novos formatos institucionais para a gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal, aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos;

romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores: a revisão constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e à política remuneratória;

ênfatar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos.

Em relação ao servidor público, não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização. Nesse sentido, ressalta-se os seguintes resultados esperados:

recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade: a flexibilização da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional;

estimular o desenvolvimento profissional dos servidores: a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração;

melhorar as condições de trabalho: as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores.

A Emenda

Os dispositivos abrangidos por esta emenda constitucional têm como ênfase a revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores, com a finalidade de remover constrangimentos legais e rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios.

No que tange à revisão das disposições gerais que afetam a administração pública, fica autorizada a suspensão da exigência de nacionalidade brasileira como requisito para o acesso a cargos, empregos e funções públicas, nos casos a serem definidos em lei. A medida beneficiará, em particular, as instituições de ensino e de pesquisa, que se ressentem das amarras constitucionais que hoje impossibilitam a atração de profissionais estrangeiros especializados para a ocupação de funções permanentes.

Os procedimentos do concurso público poderão ser redefinidos e melhor adaptados aos casos de recrutamento para admissão em emprego público, com a introdução, no texto constitucional, do "processo seletivo público". Os procedimentos inerentes ao concurso têm se revelado demasiadamente lentos e rígidos para o recrutamento de empregados que não contem com a prerrogativa da estabilidade, ou nas situações em que há necessidade de perfis profissionais altamente especializados, ou com experiência e qualificação muito específica. Cumpre observar, entretanto, que a figura do processo seletivo deverá propiciar a simplificação de rotinas e a redução de prazos, mantidos expressamente a impessoalidade de procedimentos e o seu caráter público.

Poderão ser destinadas até vinte por cento das vagas nos concursos ou processos seletivos aos servidores que sejam detentores de cargos efetivos ou empregos. A reserva de vagas para os servidores públicos, de forma limitada e rigorosamente regulamentada, passa a ser admitida com o propósito de oferecer uma motivação ao desenvolvimento profissional dos servidores.

Em relação à política remuneratória, foi acrescentado aos princípios aplicáveis à administração pública dispositivo relativo à obrigatoriedade de aprovação, mediante projeto de lei específico, de qualquer modalidade de reajuste, aumento ou concessão de vantagens aos servidores. A medida impossibilitará a concessão de vantagens pela via de resoluções administrativas, conferindo maior transparência e uniformidade de procedimentos no tratamento das remunerações no setor público.

A aplicação dos tetos de remuneração dos servidores públicos previstos no atual texto constitucional passa a alcançar, de forma mandatária, os inativos. É proposta disposição transitória que enquadra os proventos e pensões aos limites de remuneração aplicados aos servidores ativos. Será

viabilizada, dessa forma, a imediata reversão de inúmeras e onerosas situações de percepção de remuneração acima do teto constitucional.

Com o objetivo de agilizar a reorganização das empresas públicas e sociedades de economia mista com vistas à implementação do Programa Nacional de Desestatização, foi removida a exigência de aprovação legislativa para a criação de empresas estatais, exclusivamente nas situações em que as circunstâncias da privatização recomendem o desmembramento daquelas já existentes. Considera-se que o controle previsto no texto constitucional é desnecessário e enrijecedor quando aplicado aos processos de privatização em curso.

Ainda em relação à gestão das empresas estatais, a supressão da exigência de autorização legislativa para a criação de subsidiárias de empresa pública e sociedade de economia mista vem conferir maior autonomia e agilidade para o bom desempenho nas condições de mercado. Esta flexibilização, contudo, só se aplicará às situações em que a subsidiária tenha como finalidade o desenvolvimento de atividades econômicas similares às da empresa matriz.

Como disposição geral a ser incluída no texto constitucional e posteriormente regulamentada em lei complementar, prevê-se a adoção de diferentes formas de cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a organização e gestão de funções e serviços. De particular importância será a permissão da incorporação ou cessão, entre as esferas de governo, de quadros de pessoal, bens e instalações, mediante convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços. A implantação de todas as modalidades de cooperação propostas dependerá sempre da voluntária adesão das partes envolvidas, respeitando-se a autonomia das unidades da federação.

O dispositivo agilizará, através da remoção de empecilhos legais, o processo de redefinição de encargos e responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal. No caso específico da União, será possível negociar a transferência de atividades, pessoal e patrimônio afetados pela descentralização da gestão de serviços públicos. Ao mesmo tempo, proporcionará aos Estados e Municípios a possibilidade de imediato acesso aos recursos humanos, imóveis e equipamentos indispensáveis à continuidade dos serviços transferidos.

Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações. Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público. A proliferação de entidades na administração indireta, em paralelo com uma variedade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido da reorganização dos quadros do Estado.

A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, se caracterizou pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.

A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta. Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.

A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.

Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos. Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.

Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprios do serviço público. Além disso, a critério de cada esfera de governo, poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente.

Também dentro do mesmo propósito de ampliar margens de autonomia gerencial, é removida do texto constitucional a referência à obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único abrangendo todas as instituições de ensino mantidas pela União.

A referência à isonomia de vencimentos entre os servidores foi suprimida do texto constitucional. Pretende-se que o tema venha a merecer adequado e oportuno equacionamento, como componente inerente a uma consistente política de recursos humanos e não como direito subjetivo do

servidor, que sujeita a administração a todo tipo de pressões e demandas por equiparação de vencimentos.

A abertura da possibilidade de adoção de requisitos de idade para admissão ao serviço público vem facultar à administração, no interesse da maior eficiência e racionalidade de custos, poder selecionar perfis mais jovens ou inibir o ingresso de quadros envelhecidos que permanecerão pouco tempo no serviço do Estado, fazendo jus, entretanto, a todos os direitos inerentes à aposentadoria do servidor público. Ressalte-se que as restrições de idade não serão obrigatórias, podendo ser utilizadas em função das características de cada cargo ou área de atividade.

Outra importante modificação sugerida ao texto constitucional refere-se à flexibilização da estabilidade do servidor público. Historicamente, o instituto da estabilidade representou uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político.

Como qualquer norma legal, as características desse instituto carecem hoje de uma atualização que o compatibilize com a necessidade de implantação de técnicas de gestão voltadas para a eficiência e o desempenho. Além disso, a própria modernização política e social concorreu para a consolidação da distinção entre as esferas pública e privada e para tornar mais acurada a fiscalização pela sociedade contra eventuais abusos.

A moldura legal vigente permitiu a generalizada e indiscriminada atribuição de rígida estabilidade a todos os servidores, na administração direta nas autarquias e nas fundações. A flexibilização desse instituto, nos termos em que está sendo proposta, permitirá a sua aplicação diferenciada e graduada conforme as características institucionais e de gestão de cada segmento da administração. Será, também, instrumento adequado para, atendido o interesse público, equacionar situações em que se verifique excesso de quadros.

Não se propugna, portanto, a extinção da estabilidade. Entende-se como suficiente a sua regulamentação em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvam funções exclusivas de Estado e de forma flexível para os demais funcionários. A estabilidade rígida permitirá a dispensa do servidor por falta grave ou por insuficiência de desempenho, mediante processo administrativo ou judicial. A estabilidade flexível comportará, além das hipóteses anteriores, a possibilidade de desligamento do servidor por necessidade da administração, decorrente de excesso de quadros ou de processos de reestruturação organizacional.

O novo tratamento conferido à estabilidade terá ainda como consequência a generalização, nas legislações que vierem a regulamentar os dispositivos modificados, da implantação de mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a previsão da hipótese de afastamento do cargo naqueles casos de comprovada e contumaz ineficiência.

Em relação ao desligamento por necessidade administrativa, ele poderá ser motivado com vistas à redução ou reestruturação de quadros ou para o atendimento aos limites de despesas com pessoal determinados pelo art. 169 da Constituição e recentemente regulamentados na Lei Complementar n.º 82/95. Cumpre observar, a propósito, que o ônus representado pelos gastos com pessoal face às receitas disponíveis afeta hoje, com extrema gravidade, a muitos Estados e Municípios que se vêem impossibilitados de implementar seus programas de governo.

A concessão desta nova prerrogativa ao administrador será acompanhada de limitações ao seu uso abusivo ou persecutório. Assim, o cargo ocupado pelo servidor desligado será automaticamente extinto e lei complementar poderá estipular critérios e salvaguardas adicionais. Ademais, será assegurada indenização ao servidor, conforme graduação e critérios a serem detalhados em lei, nos casos de desligamento por necessidade da administração e por insuficiência de desempenho.

Ficou expressamente ressalvada, entretanto, a aplicação dos dispositivos relativos à perda do cargo por necessidade administrativa no caso dos servidores estáveis ocupantes de cargo efetivo, que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas na legislação.

O instituto da disponibilidade remunerada foi revisto, prevendo-se expressamente a percepção de remuneração proporcional ao tempo de serviço, até o reaproveitamento do servidor em cargo de mesma natureza atributiva. A readequação proposta visa reforçar a sua viabilidade como instrumento destinado a facilitar processos de reorganização administrativa, podendo ser empregado alternativamente ao desligamento do servidor.

Também em relação aos requisitos para a concessão da estabilidade procurou-se uma mais clara e determinante vinculação a mecanismos de avaliação, com a exigência de realização de avaliação do servidor por comissão específica. O prazo do estágio probatório foi estendido para cinco anos e a aquisição da estabilidade, ao seu final, fica condicionada à avaliação do servidor por comissão instituída com esta finalidade.

São estas medidas, Sr. Presidente, que constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo.

Respeitosamente,

Nelson Jobim

Ministro de Estado da Justiça

Pedro Sampaio Malan

Ministro de Estado da Fazenda

Reinhold Stephanes

Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social

Paulo Renato Souza

Ministro de Estado da Educação e do Desporto

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado

José Serra

Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento

Anexo 06- Proposta de Emenda à Constituição

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 173

(Do Poder Executivo)

Modifica o Capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É acrescentada, no inciso I do art. 37, da Constituição Federal, após a palavra "lei", a expressão "assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica;"

Art. 2º. É dada nova redação ao inciso II do art. 37, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 37

II – a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos e a admissão em emprego público depende de aprovação em processo seletivo público, regulado em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

Art. 3º. São acrescentados ao art. 37, da Constituição Federal, após O inciso XXI, dois incisos, com a seguinte redação:

"Art. 37
.....
.....

"XXII – lei complementar poderá permitir, nos concursos e processos seletivos públicos, a reserva de até vinte por cento das vagas para preenchimento, na mesma seleção, por ocupantes de cargos efetivos ou empregos no serviço público;"

"XXIII – somente mediante lei específica poderá ser elevada ou reajustada a remuneração, o vencimento, o soldo, o provento, a pensão, as gratificações ou quaisquer vantagens pecuniárias percebidas por ocupantes de cargos, empregos ou funções da administração direta, das autarquias e das fundações públicas;"

Art. 4º. É substituído, no "caput" do art. 39, da Constituição Federal, o vocábulo "instituirão" pela expressão "poderão adotar", assim como a expressão "regime jurídico único" pela expressão "regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores", e é acrescentado, após esta última expressão, o vocábulo "instituirão", passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

"Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores e instituirão planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

Art. 5º. É suprimido o § 1º do art. 39.

Art. 6º. É acrescentada ao §2º do art. 39, da Constituição Federal, após o vocábulo "servidores", a expressão "titulares de cargos e funções públicas"; é suprimida a remissão ao inciso VI do art. 7º, assim como é acrescentada, na parte final do dispositivo, após a remissão ao inciso XXX do art. 7º, a expressão "ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39

.....

§ 2º Aplica-se aos servidores titulares de cargos e funções públicas o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, VII, XVIII, XIX, XX, XXII, e XXIII e XXX, ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade."

Art. 7º. É suprimida, no inciso V do art. 206. Da Constituição Federal, após a palavra "público" a expressão "de provas e títulos assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206

.....

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público ou processo seletivo público;"

Art. 8º. É alterado o art. 41, da Constituição Federal, e nele inseridos novos parágrafos e incisos, passando o artigo a ter a seguinte redação, com as renumerações necessárias:

"Art. 41. São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo:

- I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II – por desídia, improbidade ou qualquer outra falta grave, apurada mediante processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;
- III – por insuficiência de desempenho no exercício de suas funções, apurada mediante processo administrativo específico em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;
- IV – por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como a adequação destes aos limites fixados com base no art. 169, observados os critérios de desligamento estabelecidos em lei complementar.

§ 1º Ao servidor estável desligado do serviço público por força do disposto nos incisos III e IV será assegurada indenização, na forma e gradação prevista em lei.

§ 2º Quando o desligamento do servidor ocorrer com fundamento no inciso IV, o cargo respectivo será considerado extinto, ficando vedada a criação de novo cargo para as mesmas funções durante o período de quatro anos.

§ 3º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, definidas em lei complementar, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplica o disposto no inciso IV.

§ 4º É obrigatória, antes de completado o estágio probatório, como condição para a aquisição da estabilidade, a submissão do servidor nomeado para cargo efetivo a avaliação periódica e específica de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

§ 5º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 6º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, e não tendo sido aplicado o disposto no inciso IV, o servidor estável ficará em disponibilidade, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, com remuneração proporcional ao tempo de serviço."

Art. 9º. São acrescentados ao Título das Disposições Constitucionais Gerais, após o art. 246, quatro artigos, com a seguinte redação:

"Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:

I – consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;

II - convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;

III – convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

"Art. 248. As exigências previstas nos incisos XIX e XX do art. 37 não se aplicam à criação de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, quando decorrentes de processo de cisão, fusão ou incorporação realizada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização."

"Art. 249. O inciso XX do art. 37 não se aplica à criação de subsidiária de empresa pública e sociedade de economia mista cuja finalidade seja o desempenho de atividades diretamente relacionadas com as atividades da empresa matriz."

"Art. 250. Os servidores públicos, ativos e inativos, e seus pensionistas, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, Indireta e fundacional de qualquer dos três Poderes, bem como os seus respectivos membros, não poderão receber dos cofres públicos remuneração, proventos da inatividade ou pensões superiores, a qualquer título, à remuneração fixada, em espécie, para o Presidente da República, na forma do inciso VIII do art. 49."

Art. 10. Ficam acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o art. 73, dois artigos, com a seguinte redação:

"Art. 74. Na ausência de norma legal específica, até que seja promulgada a lei a que se refere o inciso II do art. 37, os processos seletivos públicos poderão ser de provas, de títulos ou de provas e títulos, aplicando-se, no que couber, as regras de procedimento dos concursos públicos."

"Art. 75. Em nenhuma hipótese os proventos da inatividade dos agentes públicos, ou as pensões que lhes forem correspondentes, poderão exceder à remuneração percebida pelos agentes públicos em atividade, aplicando-se aos proventos e pensões os limites mencionados nos incisos XI e XII do art. 37, não se admitindo a percepção ou manutenção de excesso a qualquer título."

Art. 11. É assegurado aos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, em exercício à data da promulgação desta Emenda, o estágio probatório pelo período de dois anos para a aquisição da estabilidade.

Art. 12. Aos servidores públicos federais que, à data da promulgação desta Emenda, desenvolvam atividades transferidas pela União a seus ex-territórios não se aplica o inciso IV do art. 41.

Art. 13. Os servidores públicos federais que, à data da promulgação desta Emenda, desenvolvam atividades transferidas pela União a seus ex-territórios poderão ser incorporados aos quadros do respectivo Estado, mediante o convênio referida no inciso III do art. 247 das Disposições Constitucionais Gerais.

Art. 14. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo 7- PEC 173-A, aprovada pela CCJR¹⁷⁵

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 173-A - CCJR

(Do Poder Executivo)

Modifica o Capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. É acrescentada, no inciso I do art. 37, da Constituição Federal, após a palavra "lei", a expressão "assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na hipótese de autorização legal específica;"

Art. 2º. É dada nova redação ao inciso II do art. 37, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

"Art. 37

II – a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos e a admissão em emprego público depende de aprovação em processo seletivo público, regulado em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;"

Art. 3º. São acrescentados ao art. 37, da Constituição Federal, após o inciso XXI, dois incisos, com a seguinte redação:

"Art. 37
.....
.....

XXII – somente mediante lei específica poderá ser elevada ou reajustada a remuneração, o vencimento, o soldo, o provento, a pensão, as gratificações ou quaisquer vantagens pecuniárias percebidas por ocupantes de cargos, empregos ou funções da administração direta, das autarquias e das fundações públicas;"

Art. 4º. É substituído, no "caput" do art. 39, da Constituição Federal, o vocábulo "instituirão" pela expressão "poderão adotar", assim como a expressão "regime jurídico único" pela expressão "regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores", e é acrescentado, após esta última expressão, o vocábulo "instituirão", passando o dispositivo a ter a seguinte redação:

¹⁷⁵ As alterações promovidas pela CCJR estão indicadas no texto.

"Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, no âmbito de sua competência, regimes jurídicos diferenciados para os seus servidores e instituirão planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas."

~~Art. 5º. É suprimido o § 1º do art. 39.~~

Art. 6º. É acrescentada ao §2º do art. 39, da Constituição Federal, após o vocábulo "servidores", a expressão "titulares de cargos e funções públicas"; é suprimida a remissão ao inciso VI do art. 7º, assim como é acrescentada, na parte final do dispositivo, após a remissão ao inciso XXX do art. 7º, a expressão ~~"ressalvada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade"~~, passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39

~~§ 2º Parágrafo Único. Aplica-se aos servidores titulares de cargos e funções públicas o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, VII, XVIII, XIX, XX, XXII, e XXIII e XXX, ressaltada, neste último, a vedação ao estabelecimento de critérios de admissão por motivo de idade."~~

Art. 7º. É suprimida, no inciso V do art. 206. Da Constituição Federal, após a palavra "público" a expressão "de provas e títulos assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público ou processo seletivo público;"

Art. 8º. É alterado o art. 41, da Constituição Federal, e nele inseridos novos parágrafos e incisos, passando o artigo a ter a seguinte redação, com as renumerações necessárias:

"Art. 41. São estáveis após cinco anos de efetivo exercício, os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, só podendo ocorrer a perda de cargo:

I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II – por desídia, improbidade ou qualquer outra falta grave, apurada mediante processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;

III – por insuficiência de desempenho no exercício de suas funções, apurada mediante processo administrativo específico em que seja assegurado o contraditório e a ampla defesa;

IV – por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação de quadros, bem como a adequação destes aos limites fixados com base no art. 169, observados os critérios de desligamento estabelecidos em lei complementar.

§ 1º Ao servidor estável desligado do serviço público por força do disposto nos incisos III e IV será assegurada indenização, na forma e gradação prevista em lei.

§ 2º Quando o desligamento do servidor ocorrer com fundamento no inciso IV, o cargo respectivo será considerado extinto, ficando vedada a criação de novo cargo para as mesmas ~~funções~~ **atribuições e responsabilidades** durante o período de quatro anos.

§ 3º Ao servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado, definidas em lei complementar, cujo exercício exija garantias especiais contra a perda do cargo, não se aplica o disposto no inciso IV.

§ 4º É obrigatória, antes de completado o estágio probatório, como condição para a aquisição da estabilidade, a submissão do servidor nomeado para cargo efetivo a avaliação periódica e específica de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

§ 5º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 6º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, e não tendo sido aplicado o disposto no inciso IV, o servidor estável ficará em disponibilidade, até seu adequado aproveitamento em outro cargo, com remuneração proporcional ao tempo de serviço."

Art. 9º. São acrescentados ao Título das Disposições Constitucionais Gerais, após o art. 246, quatro artigos, com a seguinte redação:

"Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:

I – consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;

II - convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;

III – convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo a lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

~~"Art. 248. As exigências previstas nos incisos XIX e XX do art. 37 não se aplicam à criação de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, quando decorrentes de processo de cisão, fusão ou incorporação realizada no âmbito do Programa Nacional de Desestatização."~~

"

"Art. 250. Os servidores públicos, ativos e inativos, e seus pensionistas, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, Indireta e fundacional de qualquer dos três Poderes, bem como os seus respectivos membros, não poderão receber dos cofres públicos remuneração, proventos da inatividade ou pensões superiores, a qualquer título, à remuneração fixada, em espécie, para o Presidente da República, na forma do inciso VIII do art. 49."

Art. 10. Ficam acrescentados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, após o art. 73, dois artigos, com a seguinte redação:

"Art. 74. Na ausência de norma legal específica, até que seja promulgada a lei a que se refere o inciso II do art. 37, os processos seletivos públicos **adotarão**, as regras de procedimento dos concursos públicos."

"Art. 75. Em nenhuma hipótese os proventos da inatividade dos agentes públicos, ou as pensões que lhes forem correspondentes, poderão exceder à remuneração percebida pelos agentes públicos em atividade, aplicando-se aos proventos e pensões os limites mencionados nos incisos XI e XII do art. 37, não se admitindo a percepção ou manutenção de excesso a qualquer título."

Art. 11. É assegurado aos servidores nomeados para cargos de provimento efetivo em virtude de concurso público, em exercício à data da promulgação desta Emenda **e que ainda não tenham adquirido a estabilidade**, o estágio probatório pelo período de dois anos para a **sua** aquisição.

Art. 12. Aos servidores públicos federais que, à data da promulgação desta Emenda, desenvolvam atividades transferidas pela União a seus ex-territórios não se aplica o inciso IV do art. 41.

Art. 14. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo 8 - Substitutivo aprovado na CESP – PEC 173-B

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PEC Nº 173-A, DE 1995
MENSAGEM Nº 886/95

(Do Poder Executivo)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

(ANEXO À COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO)

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, assegurada a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, nas diversas esferas de governo, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;”

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se o seguinte § 2º e renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º do art. 28:

“Art. 27.

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 37, XII, 39, § 6º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 28.

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º O subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 39, § 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 29.

.....

V - subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 39, § 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 37, XII, 39, § 6º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX, XX e XXI, e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se também ao mesmo artigo os seguintes §§ 7º a 9º:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, qualidade do serviço prestado e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

IX - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporá sobre o contrato de emprego público na administração direta, autárquica e fundacional, observado, em qualquer caso, o disposto nos incisos I, II, III, IV, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV e XV e no art. 39, caput, e §§ 1º e 5º;

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 39, § 6º somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal que for fixado, em espécie, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, para os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

XII - lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer limite remuneratório em valor inferior ao previsto no inciso XI;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos arts. 37, XI, XII e XIV, 39, II e III, e §§ 5º e 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto nos incisos XI e XII:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - a criação de subsidiárias de empresa pública e de sociedade de economia mista e a participação de qualquer delas em empresa privada serão disciplinadas pela lei a que se refere o art. 173, § 1º;

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações da administração direta, autárquica e fundacional serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - a audiência dos usuários na formulação das políticas públicas e na elaboração de disposições administrativas gerais que os afetem e sua atuação em colegiados cujas decisões lhes digam respeito;

II - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

III - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

IV - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- a) o prazo de duração do contrato;
- b) os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- c) a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto nos incisos XI e XII deste artigo aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, em exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
.....”

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39. Lei de iniciativa de cada Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituirá política remuneratória e planos de carreira obedecendo aos princípios do mérito e da capacitação continuada e à natureza, complexidade e atribuições dos respectivos cargos, vedados:

- I - o enquadramento de cargos e empregos públicos sem observância do plano de carreira;
- II - a instituição de gratificações, adicionais, abonos, prêmios e outras vantagens remuneratórias, ressalvados:
 - a) o adicional por tempo de serviço em valor não superior a um por cento por ano de efetivo exercício;
 - b) o adicional ou prêmio de produtividade, de natureza eventual, na forma da lei;
 - c) o adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas, como definido em lei específica;
 - d) a gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão.

III - qualquer incorporação aos vencimentos dos servidores públicos, ativos e inativos, bem como às pensões, seja a que título for, ressalvado o adicional por tempo de serviço e observado o art. 37, XI e XII.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes da política remuneratória observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 3º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para

a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 4º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 5º As vantagens a que se referem os arts. 7º, IX e XVI, e 39, II, b, c e d deixarão de ser percebidas quando cessarem as condições que lhes deram causa, não incidindo sobre as parcelas não incorporadas aos vencimentos a contribuição previdenciária destinada a aposentadoria ou pensão.

§ 6º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XII.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI e XII.

§ 8º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 9º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação dos recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 10. A requisição de servidor público será regulada em lei, sendo a remuneração paga integralmente pelo órgão ou entidade requisitante.

§ 11. A critério de cada Poder, a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 6º deste artigo.”

Art. 6º O inciso II do art. 40 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 40. O servidor será aposentado:

.....

II - compulsoriamente, considerando as peculiaridades de cada cargo, ao completar a idade prevista em lei ou, na falta desta, aos setenta e cinco anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;”

Art. 7º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41. São estáveis após cinco anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica, por insuficiência de desempenho, na forma da lei.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Art. 8º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

XV - fixar o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

Art. 9º O inciso VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observados o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;

VIII - fixar o subsídio do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observados o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 6º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I;”

Art. 10. O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”

Art. 11. Os incisos VI, VII, VIII, IX e XIII do art. 52 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo o parágrafo único abaixo:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

VI - fiscalizar o cumprimento dos limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VIII - fiscalizar o cumprimento dos limites e das condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - fiscalizar o cumprimento dos limites globais e das condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Parágrafo único. Lei da União disciplinará a participação do Banco Central na fiscalização prevista nos incisos VI a IX.”

Art. 12. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 57.
.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal.”

Art. 13. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 70.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Art. 14. O § 3º do art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 73.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídio dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.”

Art. 15. Os incisos V e VI do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93.
.....

V - O subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI e XII, e 39, § 6º;

VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez e ao completar a idade prevista em lei ou, na falta desta, aos setenta e cinco anos de idade, e facultativa aos trinta e cinco anos de serviço, após dez anos de serviço público, sendo no mínimo cinco anos de exercício efetivo na judicatura;

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....
III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X, XI e XII, 39, § 6º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Art. 96. Compete privativamente:

.....
II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....
b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos serviços auxiliares, dos juízos que lhes forem vinculados e do subsídio de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;”

Art. 16. O art. 114 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 114.
.....

§ 3º Não se inserem na competência da Justiça do Trabalho os litígios decorrentes do contrato de emprego público previsto no art. 37, IX.”

Art. 17. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127.
.....

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.”

Art. 18. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 128.
.....

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 6º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X, XI e XII, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I.”

Art. 19. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 20. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos no caput é assegurada estabilidade após cinco anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das Corregedorias.”

Art. 21. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 6º.”

Art. 22. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescido o artigo do seguinte § 9º:

“Art. 144.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados no caput deste artigo será fixada na forma do art. 39, § 6º.”

Art. 23. O art. 163 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VIII a XI:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

.....

VIII - os limites globais do montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IX - os limites globais e as condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

XI - os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Art. 24. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 167. São vedados:

.....

X - o repasse de verbas e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Art. 25. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com os seguintes §§ 2º a 7º, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida no caput para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.”

§ 3º Para o cumprimento dos limites fixados com base no caput deste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar ali referida, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança existentes em cada Poder;

II - demissão dos servidores não estáveis, assim considerados aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983, cujos cargos não forem essenciais à administração pública.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto de redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior, fará jus a indenização correspondente a uma remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre os critérios a serem obedecidos na efetivação da demissão de servidor prevista no § 4º.”

Art. 26. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 173.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.”

Art. 27. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;”

Art. 28. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão através de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Art. 29. Até a instituição do fundo a que se refere o art. 21, XIV da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 30. No prazo de dois anos da promulgação desta emenda a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a extinção ou transformação das empresas estatais custeadas majoritariamente com recursos do Tesouro.

Art. 31. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 32. O montante dos descontos previdenciários que incidiram, nos últimos cinco anos anteriores à promulgação desta emenda, sobre gratificações e vantagens não incorporáveis aos vencimentos por força do disposto no art. 39, III da Constituição Federal serão devolvidos ao servidor, na forma da lei, que poderá determinar sua compensação com as contribuições que vierem a ser devidas ao sistema de previdência social.

Art. 33. A lei que instituir a política remuneratória disporá sobre as vantagens incompatíveis com o disposto no art. 39, II da Constituição Federal, preservadas as parcelas de gratificação pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão incorporadas até a promulgação desta emenda, observado o disposto no art. 37, XI e XII, e 39, § 6º.

Parágrafo único. A aplicação da lei a que se refere o caput não acarretará a redução de remuneração, ressalvado o disposto nos arts. 37, XI e XII, e 39, § 6º, da Constituição Federal.

Art. 34. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o art. 41, § 4º da Constituição Federal.

Art. 35. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões adequar-se-ão, quando da promulgação desta emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 36. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta emenda.

Art. 37. Os servidores públicos integrantes das carreiras policial civil e militar dos Territórios Federais transformados em Estados pela Constituição de 5 de outubro de 1988, que se encontravam no exercício de suas funções na data da transformação ou foram admitidos por força de lei federal em data posterior e que não optaram por sua incorporação aos quadros de pessoal dos novos Estados, constituirão quadro em extinção da administração federal, mesmo após a inatividade, sendo-lhes assegurados e a seus pensionistas, a partir da data da promulgação desta emenda, padrões de remuneração compatíveis com as administrações estaduais a que estejam vinculados, vedada a redução de remuneração e o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, observado em qualquer caso o disposto no art. 37, XI e XII da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os servidores a que se refere o caput continuarão na condição de cedidos, custeados pela União, prestando serviços aos órgãos de segurança dos respectivos Estados, submetidos às disposições legais e regulamentares que regem as respectivas corporações, sendo-lhes atribuídas funções compatíveis com seu grau hierárquico.

Art. 38. Os servidores públicos civis dos Territórios Federais transformados em Estados pela Constituição de 5 de outubro de 1988, que se encontravam no exercício de suas funções na data da transformação e que não optaram por sua incorporação aos quadros de pessoal dos novos Estados,

constituirão quadro em extinção da administração federal, mesmo após a inatividade, sendo-lhes assegurados e a seus pensionistas, a partir da data da promulgação desta emenda, padrões de remuneração da administração federal, vedada a redução de remuneração e o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias, observado em qualquer caso o disposto no art. 37, XI e XII da Constituição Federal.

Parágrafo único. Os servidores a que se refere o caput continuarão na condição de cedidos, custeados pela União, prestando serviços aos respectivos Estados.

Art. 39. Não se aplica o disposto no art. 40 aos que exerçam funções públicas não custeadas pelos cofres públicos e sem vínculo permanente com a administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Art. 40. Esta emenda entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala da Comissão, em 27 de agosto de 1996.

Deputado MOREIRA FRANCO
Relator

Anexo 9- Resultado da Votação do Substitutivo, por estado da federação, discriminado por partido político

PARTIDO	PFL		PSDB		PMDB		PPB		PTB		PSB		PDT		PT		PCdoB		PL		PV		PSD		PPS		PSL		S/P		TOTAL		
	VOTO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO		
RR		4		2				1		1																						8	
AP		2		1								2	2																			5	2
PA		2		4		2	1	2						1	2		1															10	5
AM		3		2	1		1																					1			6	2	
RO				3		2		1						1						1												7	1
AC		2	3			1	1			1																						3	5
TO				1		2		5																								8	
REGIÃO NORTE		13	3	13	1	7	3	9	1	1		2	2		2	2		1	1									1			47	15	
MA		7		3		3		1						1	1												1				15	2	
CE		2		11		4		1	1						1		1															18	3
PI		5		1		1		1	1																							8	1
RN		1		2		1																										4	0
PB		2		1		3	2	1																								7	2
PE		7		1			2	3					5	1	2																	11	10
AL		1	1	2		1			2	1																						5	3
SE			2		1				2				1				1															0	7
BA		17	1	4		4		1	1					3	4		1	1														68	10
REGIÃO NORDESTE		42	4	25	1	17	4	8	7	1		6	5	9		2	1										1				95	38	
MG		8		9		5		8	1	4				1	6		1															34	9
ES				2		1	1		1	1				1	1				1													4	5
RJ		2	2	8		2	1	5	3	1		1		5	2		2	2		1						1			1		18	20	
SP		5		13		10		8	3	3	1			1	14		1	1				1	1			1					41	22	

REGIÃO SUDESTE	15	2	32		18	2	21	8	9	1		1	8	23	4		4	1	1	1	1	1	97	56	
PR	6		5		3	1	5		3				1	2	1								22	5	
SC	4				1	1	2	1					2	2									7	6	
RS	1		2	2	6	1	2	2	2				5	7									13	17	
REGIÃO SUL	11		7	2	10	3	9	3	5				8	11	1								42	28	
DF	1						2	1					2	1							1		3	5	
GO	1		2		7		1		1				1	1	1				1				14	2	
MT	1		2		1				1				1		1								6	1	
MS	1	1			2	1	1		1														5	2	
REGIÃO CENTRO-OESTE	4	1	4		10	1	4	1	3				4	2	2				1		1		28	10	
BRASIL	85	10	81	4	62	13	51	20	19	1	2	9	23	49	10	4	4	1	2	1	2	2	1	309	147

Fonte: Diário da Câmara dos Deputados

Anexo 10- Texto da PEC 173-D encaminhada ao Senado Federal

REDAÇÃO FINAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 173-D, DE 1995

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º. Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio, bem como manter e organizar sua polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

....."

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, nas diversas esferas de governo, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art.

173, § 1º, III;

....."

Art. 2º. O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a redação abaixo, inserindo-se no art. 28 o seguinte § 2º e renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

"Art.27.

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 28.

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º O subsídio do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art.29.....

V - subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 3º. O *caput*, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescendo-se também ao mesmo artigo os seguintes §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, qualidade do serviço prestado e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o art. 39, § 4º somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos arts. 37, XI e XIV, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

.....
 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e

a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

.....
 § 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º. O disposto no inciso XI deste artigo aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”

Art. 4º. O *caput* do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

.....”

Art. 5º. O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º. A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º. A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º. Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º. Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º. A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º deste artigo.”

Art. 6º. O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º. O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º. Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º. Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º. Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.”

Art. 7º. O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida está para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

Art. 8º. Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar o subsídio do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

.....”

Art. 9º. O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
"

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
 XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
"

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57.

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal.”

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.70.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

Art. 13. O § 3º do art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 73.

§ 3º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos e subsídio dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.
"

Art. 14. Os incisos V e VI do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93.

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

VI - a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez e aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta e cinco anos de serviço, após dez anos de serviço público, sendo no mínimo cinco anos de exercício efetivo na judicatura;
"

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II,

153, III, e 153, § 2º, I.

.....”

Art.96. Compete privativamente:

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos serviços auxiliares, dos juízos que lhes forem vinculados e do subsídio de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

.....”

Art. 15. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127.

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 16. A alínea *c* do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.128.

§ 5º. Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

.....”

Art. 17. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 18. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos no *caput* é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.”

Art. 19. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º.”

Art. 20. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescido o artigo do seguinte § 9º:

“Art. 144.

§ 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....
 III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....
 § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....
 § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados no caput deste artigo será fixada na forma do art. 39, § 4º.”

Art. 21. O *caput* do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art.167. São vedados:

.....
 X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."
 Art. 22. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º. Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida no caput para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º. Para o cumprimento dos limites fixados com base no caput deste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar ali referida, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis, assim considerados aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

§ 4º. Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º. O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior, fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º. O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º. Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação da demissão de servidor prevista no § 4º.”

Art. 23. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 173.

§ 1º. A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

.....”

Art. 24. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

.....”

Art. 25. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

Art. 26. Até a instituição do fundo a que se refere o art. 21, XIV da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 27. No prazo de dois anos da promulgação desta emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 28. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 29. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o art. 41, § 4º da Constituição Federal.

Art. 30. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 31. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta emenda.

Art. 32. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e ainda os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 33. As leis previstas no inciso III, § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 da Constituição Federal estabelecerão critérios e garantias especiais para a demissão do servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que seja assegurado o contraditório e ampla defesa.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Sala das Sessões, em 26 de novembro de 1997.

Deputado Moreira Franco

Anexo 11- Texto da Emenda Constitucional nº 19/1998**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Centro de Documentação e Informação

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....
 XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....
 XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....
 XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art. 27.

.....
 § 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

"Art. 28.

.....
 § 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

.....
 § 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art. 29.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Art. 3º O *caput*, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; .

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

.....
 § 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

- I - o prazo de duração do contrato;
- II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
- III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O *caput* do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [\(Vide ADIN nº 2.135\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II - os requisitos para a investidura;
- III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....
IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57."

.....
 § 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária."

Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea *b* do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 93.

.....
 V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;"

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....
 III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
"

"Art. 96. Compete privativamente:

.....
 II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....
 b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;
"

Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127.

.....
 § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
"

Art. 15. A alínea *c* do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128.

.....
 § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....
 c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

"Art. 144.

.....
 § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....
 III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....
 § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....
 § 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."

Art. 20. O *caput* do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....
 X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 173....."

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

....."

Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

....."

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 4 de junho de 1998

Mesa da Câmara dos Deputados

DEPUTADO MICHEL TEMER
Presidente

Deputado Heráclito Fortes
1º Vice-Presidente

Mesa do Senado Federal

SENADOR ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente

Senador Geraldo Melo
1º Vice-Presidente

Deputado Severino Cavalcanti
2º Vice-Presidente

Deputado Ubiratan Aguiar
1º Secretário

Deputado Nelson Trad
2º Secretário

Deputado Efraim Morais
4º Secretário

Senadora Júnia Marise
2º Vice-Presidente

Senador Carlos Patrocínio
2º Secretário

Senador Flaviano Melo
3º Secretário

Senador Lucídio Portella
4º Secretário

Anexo 12- Texto da PEC nº174/1995**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 174/1995**

Modifica disposições do Título "Da Organização dos Poderes"

Art. 1o É suprimido, no inciso XI do art. 48, na alínea "e" do inciso II do § 1o do art. 61 e no art. 88, da Constituição Federal, o vocábulo "estruturação", passando estes dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 48 do Congresso Nacional.

.....
 XI – criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;"

.....
 "Art.61.....

§1o

II.....

.....
 e) criação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

"Art. 88. A lei disporá sobre a criação e atribuições dos Ministérios."

Art. 2o É acrescentada ao inciso VI do art. 84, da Constituição Federal, após o vocábulo "funcionamento", a expressão "e estruturação dos órgãos da administração federal", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 84. Das atribuições do Presidente da República

.....
 VI – dispor sobre a organização, funcionamento e estruturação dos órgãos da administração federal;"

Art. 3o É acrescentada ao inciso XXV do art. 84, da Constituição Federal, após o vocábulo "extinguir", a expressão "e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei", passando o dispositivo a vigorar com a seguinte redação:

"Art.84.....

.....
 XXV – prover, extinguir e transformar, sem aumento de despesa e alteração da natureza jurídica do cargo, os cargos públicos federais, na forma da lei;"

Art. 4o Ao art. 48 é acrescentado o inciso XV, com a seguinte redação:

"Art.48.....

.....
 XV – fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções dos serviços auxiliares, técnicos e administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;"

Art. 5o É suprimida, na parte final do inciso IV do art. 51 e do inciso XIII do art. 52, da Constituição Federal, a expressão "e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias", passando os dispositivos a vigorar com a seguinte redação:

"Art.51.....

.....
 IV – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;"

"Art.52.....

.....
 XIII – dispor sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços;"

Art. 6o Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,