

## **A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor - 1995-2002<sup>1</sup>**

**Ciro Campos Christo Fernandes**

Este trabalho aborda a política de reforma administrativa no Brasil durante o período de 1995 a 2002, nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso. A sua formulação e implementação durante o primeiro mandato - de 1995 a 1998 - foi conduzida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, sob uma marcante liderança exercida pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma foi sistematizada nos seus conceitos, diretrizes, objetivos e estratégias pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995). Embora mantido como referência da política governamental, o Plano Diretor sofre uma desaceleração na sua implementação durante o período subsequente, entre 1999 e 2002, com a interrupção e retomada de projetos e revisão de diretrizes e objetivos, processo este ainda em curso. Neste segundo momento, a implementação foi realizada sob um arranjo institucional distinto, a partir da criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP e da absorção neste do extinto MARE.

A experiência da reforma administrativa se deu num momento de transição na trajetória de desenvolvimento econômico brasileiro desde o pós-guerra, que tem afetado de maneira particularmente significativa o papel do Estado, sua forma de organização e seu estilo de gestão. Ao lado de outras economias latino-americanas, a retomada do desenvolvimento econômico e a consolidação dos regimes políticos democráticos tem sido percebida como profundamente dependente do equacionamento da crise do Estado, que se manifesta sob diferentes formas e complexas inter-relações.

A crise do Estado no Brasil se manifestou de forma mais evidente como uma crise fiscal, a partir do início da década de 80. O enfraquecimento da capacidade de investimento do Estado desde então esteve associado de forma decisiva com a queda nas taxas de crescimento econômico, gerando uma inflexão em relação ao ciclo de crescimento acelerado que tinha caracterizado o período compreendido entre as décadas de 50 e 70. De forma menos evidente, mas ganhando ao longo dos anos importância crescente, o declínio da poupança estatal vai se associar ao crescimento acentuado das despesas com a manutenção da administração pública, em especial das despesas de pessoal.

O caso brasileiro e suas circunstâncias se inserem dentro de um movimento mais amplo de transição em direção a novas formas de organização estatal, dos mercados e dos regimes políticos em todo o mundo. O colapso dos Estados intervencionistas foi impulsionado pela globalização econômica, acarretando novos desafios de reorganização do Estado Nacionais. O incremento do comércio e dos fluxos de investimento e de informação, engendrou um cenário que conduziu à obsolescência das políticas de protecionismo nacional ou de desenvolvimento autarquizante, colocando em xeque o modelo de Estado intervencionista do pós-guerra. Ao mesmo tempo, a onda democrática dos anos 80 produziu o quase simultâneo colapso dos regimes socialistas e do autoritarismo burocrático na América Latina (Przeworski, 1997).

No contexto específico da América Latina, a percepção construída ao longo dos anos 80 e 90 foi de que

---

<sup>1</sup> Este trabalho representa uma atualização e reelaboração de texto mais detalhado e extenso, redigido em 1999 para o Minerva Program, no Institute of Brazilian Business and Public Management Issues da George Washington University (Fernandes, 1999). O autor é Gestor Governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. As opiniões e argumentos apresentados neste trabalho refletem a sua posição pessoal.

a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis a longo prazo exigia a reconstrução do Estado (Burki e Perry, 1998). Num primeiro momento, a adaptação às novas condições da economia internacional produziu políticas com direcionamento restrito à tentativa de promover a pura e simples redução do aparato estatal e a retirada do Estado da atividade econômica. As reformas precursoras enfatizaram a implementação de programas de privatização, extinção de órgãos e redução de pessoal. No final dos anos 80 a ênfase muda para as reformas voltadas ao resgate de um papel positivo e proeminente para o Estado, embora em novos moldes. Passa a ser propugnada a ativa reorganização e mesmo a expansão do aparato estatal, segundo novas formas, estilos de atuação e áreas de intervenção. Assim, o nexo entre a crise fiscal, a crise da forma de atuação do Estado e a crise de gestão da administração pública tem sido um argumento central na sustentação da relevância da reforma administrativa na agenda governamental (Bresser Pereira, 1996).

O propósito desse trabalho é apresentar um balanço da formulação e implementação da política de reforma administrativa brasileira delineada no Plano Diretor, com a indicação dos avanços e limitações registrados até esse momento e de possíveis obstáculos de natureza política e institucional à sua continuidade. A primeira seção faz uma breve apresentação do diagnóstico que norteou a formulação da reforma no seu período inicial. A segunda seção procura sintetizar os conceitos e diretrizes que representam a essência da contribuição do Plano Diretor à política de reforma administrativa. A implementação dos projetos e ações relacionados aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor é objeto da terceira seção, que apresenta abordagem mais detalhada dos resultados alcançados e das circunstâncias de natureza institucional e política que afetaram a experiência. A quarta e última seção faz uma avaliação de aspectos institucionais da implementação, discutindo as perspectivas de continuidade e de consolidação da reforma administrativa no Brasil.

## 1. Diagnóstico

A crise da administração pública no Brasil começou a ser identificada como tal e mereceu os primeiros esforços de diagnóstico no início dos anos 90. De uma maneira geral, esta área tinha sido desprezada como objeto de estudos específicos, a despeito de representar, cada vez mais, obstáculo à retomada do crescimento econômico e a consolidação do regime democrático. A carência de análises e até mesmo de dados estatísticos e informações básicas era um indício significativo da débil presença do tema na agenda política. Trabalhos de diagnóstico pioneiros deram ênfase à desorganização vigente na área de pessoal e à deterioração da capacidade técnica de formulação de políticas e de controle nos ministérios e órgãos centrais do governo (Andrade e Jaccoud, 1993). A crise de capacidade de gestão é percebida na constatação de que órgãos de excelência sofriam processo de decadência institucional, resultado do corte de recursos, da não-renovação de quadros e de mudanças de estrutura com extinção de órgãos, realizadas sem maiores cuidados (Holanda, 1993).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995:22-39) apresenta um diagnóstico que identifica como problemas mais relevantes da administração federal: o crescimento dos custos da folha de pagamentos ao mesmo tempo em que a estrutura de remunerações padece de distorções; o enrijecimento disfuncional da legislação e dos controles burocráticos sobre a administração pública, cristalizado na Constituição promulgada em 1988; a perda de autonomia de gestão das agências operadoras de serviços gerando ineficiência e acomodação e o enfraquecimento da capacidade de formulação de políticas e de controle por parte dos ministérios e órgãos centrais da administração. Estes aspectos têm servido de base para a formulação da política de reforma administrativa do governo federal.

## **Custos da folha**

O crescimento acentuado dos custos da folha de pagamentos do governo federal representava um dado preocupante, num contexto de persistência do déficit das contas públicas. Este crescimento não resultava de medidas de aprimoramento da administração ou de melhoria da abrangência ou qualidade dos serviços prestados. Além disso, o número de servidores vinha decrescendo continuamente ao longo dos anos 80 e 90. O diagnóstico do Plano Diretor explicava o crescimento das despesas como resultado de vantagens exageradas, conquistadas pela burocracia num ambiente de excessiva permissividade em relação ao corporativismo dos servidores públicos e de ausência de controles adequados. O aspecto paradoxal é que persistiam inúmeras situações de defasagem em relação a categorias ou carreiras que permaneciam com remunerações muito baixas, levando à perda de quadros qualificados.

As despesas com pessoal apresentaram um salto de 82% entre 1987 e 1994, elevando-se de 19,7 bilhões para 35,9 bilhões, em valores corrigidos. Compreendidas nestes totais, as despesas com os servidores aposentados cresceram 226% no mesmo período, sendo que a sua participação na folha de pagamentos aumentou de 26% para 43% (Tabela nº 1, Anexo). Estes resultados evidenciavam um restabelecimento da tendência ao crescimento dos gastos de pessoal, apesar das tentativas de redução de pessoal e de contenção de reajustes de remunerações sob contexto fortemente inflacionário, empreendidas entre 1990 e 1993, durante o governo Collor.

A quantidade de servidores públicos apresentava tendência à redução no âmbito do poder executivo da administração federal: entre 1988 e 1994 esta redução havia sido de cerca de 9%. A diminuição do quantitativo de pessoal se devia sobretudo ao fluxo de aposentadorias, o que não implica em redução de custos sobre a folha de pagamentos, porque os servidores dispõem de um sistema próprio de previdência social, custeado com recursos do orçamento, por meio da folha de pagamentos da administração federal. Dessa forma, o crescimento das despesas de pessoal acontecia ao mesmo tempo em que a quantidade de servidores se reduzia e os custos com o pagamento das aposentadorias cresciam acentuadamente.

Apesar das despesas crescentes na área de pessoal, a estrutura de remunerações da administração federal apresentava distorções: os cargos de alta gerência eram sub-remunerados em relação ao setor privado, enquanto os cargos de baixa hierarquia recebiam remuneração muito acima do mercado, configurando o fenômeno então denominado “pirâmide invertida” (Santos, 1994). De uma maneira geral, as remunerações na administração federal são superiores à média do mercado de trabalho brasileiro (The World Bank, 1997:34-38), embora este aspecto positivo seja neutralizado pela baixa qualidade do recrutamento, que levou à constituição de um corpo de servidores bastante heterogêneo. O diagnóstico então desenvolvido entendia que era necessário “virar a pirâmide de cabeça para cima”, recuperando as remunerações dos cargos de natureza gerencial e das carreiras de alta qualificação técnica.

## **Rigidez normativa**

Aspecto controverso do diagnóstico empreendido no Plano Diretor foi o ataque ao que era identificado como uma “contra-revolução burocrática”, cristalizada na Constituição de 1988, que teria sido equivocadamente conduzida pela burocracia brasileira na tentativa de combater a corrupção e restabelecer mecanismos de controle sobre a administração pública. O texto constitucional seria

produto de uma percepção predominante ao longo dos anos 80 que associou o governo autoritário à descentralização administrativa e a uma presumida convivência com a corrupção. Como consequência, determinou a introdução de controles e de modelos centralizadores e uniformizadores em relação a alguns dos aspectos centrais de organização da administração pública, sendo os mais importantes:

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

A crítica aos dispositivos constitucionais que tratavam da administração pública procurava uma posição equidistante de um lado, da transigência em relação à corrupção e à falta de transparência na gestão pública e de outro, da adoção de modelos de administração burocrática já vistos como superados em todo o mundo, mas equivocadamente cristalizados na Constituição Brasileira (Bresser Pereira, 1995). Nesse sentido, propugnava a substituição de controles burocráticos por controles gerenciais. A condição para a aplicação de novos modelos de organização e de gestão à administração pública brasileira seria a prévia remoção dos obstáculos ou constrangimentos de ordem legal, a começar pelos contidos no próprio texto constitucional. Ao mesmo tempo, propunha a revisão de leis de grande importância no funcionamento da administração federal, como era o caso da lei de licitações<sup>2</sup>, do estatuto dos servidores públicos federais, também conhecido como lei do regime jurídico único<sup>3</sup>, além de uma ampla desregulamentação legal e normativa.

### **Entidades descentralizadas**

A perda de autonomia administrativa das entidades descentralizadas – autarquias, fundações e empresas estatais - foi outro efeito perverso das tendências à centralização e intensificação de controles burocráticos. Conforme indicado no tópico precedente, inúmeros dispositivos da Constituição de 1988 impuseram regulamentações legais que conferiam às agências e empresas estatais a mesma moldura aplicada aos ministérios e órgãos centrais do governo. Este novo quadro legal assim criado implicava em que deixaram de existir diferenças na forma de gestão entre um departamento de ministério, com atividades de formulação e controle, por exemplo, e uma agência operadora de serviços de fiscalização ou uma universidade. Nesse sentido, o diagnóstico do Plano Diretor apontava uma dramática reversão na autonomia das agências que constituíam no Brasil a chamada “administração indireta”, representando um retrocesso em relação ao modelo descentralizador preponderante nos anos 60 e 70.

Alguns dos principais constrangimentos decorrentes da rigidez da legislação e do tratamento uniformizador conferido às agências eram identificados nas áreas de pessoal, orçamento, compras, estrutura e organização. A implantação do regime único e a unificação das tabelas de remuneração haviam retirado das agências a autonomia para a criação de vantagens ou incentivos para o seu quadro de pessoal. Além disso, teriam prejudicando as agências mais eficientes ou dotadas de acesso a

---

<sup>2</sup> Lei n.º 8.666/93

<sup>3</sup> Lei n.º 8.112/90

recursos próprios ao nivelar as remunerações com base em um patamar inferior. Este efeito perverso provavelmente esteve associado à decadência institucional que afetou muitas destas agências a partir do final dos anos 80.

A gestão de recursos orçamentários foi afetada pela rígida regulamentação legal que inibe a capacidade de iniciativa e a agilidade na tomada de decisões relacionadas com o remanejamento de dotações orçamentárias, a suplementação de créditos orçamentários e o manejo de recursos próprios. Além disso, o processo orçamentário e financeiro se caracterizava pela instabilidade resultante da possibilidade de corte de recursos durante o exercício, que podia ser realizado facilmente pelo órgão central de orçamentos, atendendo a necessidades de controle e contingenciamento dos recursos. Com argumentação similar, o diagnóstico do Plano Diretor criticava o exagerado detalhismo da legislação e o tratamento padronizado que impedia as agências de editar regulamentos próprios de compras e contratações, adaptados às suas peculiaridades operacionais.

### **Capacidade de formulação de políticas**

O debilitamento da capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de controle sobre a administração, pelos ministérios e órgãos centrais do governo, era outra componente crucial do diagnóstico que fundamentava a reforma administrativa. O ministro Bresser Pereira sugeriu a denominação “núcleo estratégico” para identificar as áreas centrais de governo, nas quais “se definem as leis, as políticas e como, em última instância, cumpri-las” (Bresser Pereira, 1998a:33). Este conceito se tornou importante referência da política de reforma, porque respondia à percepção generalizada de que a administração federal se encontrava desprovida de capacidade técnica nos seus órgãos centrais.

Este fenômeno tinha raízes na estrutura construída nos anos 60 e 70, caracterizada pela expansão descontrolada da administração descentralizada enquanto os centros de controle, coordenação e formulação de políticas foram relegados a uma situação de obsolescência técnica e enfraquecimento político e institucional (Martins, 1975). Uma forte evidência nesse sentido era a prática disseminada no governo federal de recorrer aos quadros técnicos das empresas estatais e agências para o preenchimento dos cargos de alta direção, de gerência e de assessoramento nos ministérios, devido à baixa qualidade dos quadros técnicos disponíveis nestes órgãos. Esta situação resultava numa tendência à inversão de papéis, na qual os controladores dependem dos controlados para realizar as suas funções.

## **2. Concepção, Diretrizes e Estratégias**

Nesta seção são descritos as influências e fundamentos conceituais e as diretrizes que nortearam a formulação e a implementação da reforma administrativa, bem como os objetivos principais enunciados no Plano Diretor. A formulação da reforma foi bastante detalhada e ambiciosa na elaboração de uma argumentação teórica e conceitual que procurava abarcar múltiplos componentes presentes nas diversas experiências internacionais. As habilidades de elaboração teórica e conceitual do ministro Bresser Pereira contribuíram para que a experiência brasileira, desde o seu início, encontrasse ampla sistematização e se identificasse expressamente com o movimento da “New Public Management - NPM”<sup>4</sup>.

As estratégias e os modelos institucionais que foram delineadas no Plano Diretor tentaram realizar uma

---

<sup>4</sup> Levantamentos abrangentes de experiências internacionais (Flynn e Strehl, 1996; OCDE, 1997) e análises conceituais (Kettl, 1998) atestam a existência de um amplo movimento de reforma baseado na crítica à burocracia tradicional.

tradução da NPM para a experiência histórica e os problemas atuais da administração pública brasileira. Aspecto atraente da síntese elaborada no Brasil foi a incorporação de componentes presentes em diferentes experiências de reforma administrativa contemporâneas como, por exemplo, o fortalecimento da burocracia no núcleo estratégico, a retirada do Estado da gestão direta de serviços na área social, a aplicação de mecanismos de “quase-mercado” na oferta de serviços e a criação de mecanismos de participação social e de atenção ao cidadão<sup>5</sup>.

O desenho da reforma administrativa brasileira procurou uma visão integrada da mudança na administração pública que fosse capaz de abranger as dimensões do aparato legal e normativo, da estrutura, do processo de gestão, além da cultura e do comportamento dos servidores e gerentes. O Plano Diretor estabelece diretrizes, objetivos de longo prazo, estratégias de implementação e delineia novos modelos institucionais para a reorganização da administração pública brasileira.

A estrutura básica de linhas de ação decorrentes das diretrizes do Plano Diretor contempla o seguinte:

- remoção de obstáculos legais e normativos;
- revisão das funções e das formas de propriedade do Estado;
- introdução de ferramentas de gestão e de controle gerenciais;
- flexibilização do regime jurídico dos servidores e nova política de recursos humanos;
- redução de despesas de pessoal;
- aplicação das tecnologias da informação aos processos administrativos, e
- política de informação e transparência.

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

Nestas circunstâncias, a estratégia adotada deu ênfase à mudança legal e institucional, sendo que no período de 1995 a 1998 os esforços foram dirigidos para a elaboração do Plano Diretor, da proposta de emenda à Constituição e da legislação necessária para a implantação dos novos modelos institucionais visando a reorganização da prestação de serviços pelo Estado. Com a criação das necessárias condições no plano legal e normativo, os novos modelos institucionais seriam implantados ao mesmo tempo em que estariam sendo abertas as oportunidades para que os dirigentes e servidores em cada órgão pudessem avançar no sentido da aplicação de novas ferramentas e técnicas de gestão e de mudança no ambiente organizacional.

A revisão das funções e da estrutura do Estado é a diretriz principal, que sintetiza e articula o conjunto dos objetivos do Plano Diretor. A revisão propugnada deveria promover a readequação entre as funções do Estado e as formas de propriedade e de gestão, com a transferência para a sociedade das atividades

---

<sup>5</sup> Uma caracterização bastante abrangente das concepções e propostas da NPM foi elaborada por Bresser Pereira (1998b:109-112). Como síntese que procura levar em consideração as peculiaridades latino-americanas na aplicação do paradigma da NPM fora do mundo desenvolvido, o Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento produziu documento que expressa propostas semelhantes às adotadas na experiência brasileira (CLAD, 1998). A filiação conceitual e programática à NPM está explicitada em documentos do MARE (MARE, 1998:20-21).

que pudessem ser melhor executadas no setor público não-estatal <sup>6</sup>. Por outro lado, as atividades que permanecessem no Estado seriam também objeto de reorganização que permitisse a separação entre formulação de políticas, regulação e controle e a operação dos serviços. Esta última deveria ser organizada com maior autonomia e métodos de gestão mais próximos dos praticados no setor privado. São mudanças teriam curso com a implantação dos novos modelos institucionais propugnados no Plano Diretor - as agências e as organizações sociais - e estão resumidas no Quadro n.º 1.

**Quadro n.º 1**  
**Funções do Estado e modelos institucionais**

Setor do Estado	Funções	Modelo Institucional Proposto
Núcleo estratégico	Formulação de políticas, normatização e controle	Secretarias de política
Serviços exclusivos	Segurança, defesa, arrecadação, fiscalização, regulação e previdência social básica	Agências executivas Agências reguladoras
Serviços não-exclusivos	Educação, saúde, assistência social, cultura, pesquisa científica e tecnológica	Organizações sociais
Produção e serviços para o mercado	Energia, transportes, comunicações, insumos industriais	Empresas privadas

As atividades típicas de Estado, que permaneceriam no âmbito da administração pública, deveriam ser reorganizadas com autonomia administrativa ampliada e controle de resultados. A forma institucional adotada seria a da organização dessas atividades como agências executivas ou agências reguladoras. As agências executivas seriam entidades operadoras de serviços, como a arrecadação tributária, a segurança pública e a previdência social básica. As agências reguladoras seriam entidades responsáveis pelo controle sobre os mercados monopolistas, criados ou ampliados com a privatização dos serviços públicos. Compreendem atividades como as de distribuição de energia elétrica, serviços de telecomunicação e produção de petróleo e derivados.

As agências desfrutariam de uma maior autonomia na sua gestão orçamentária e financeira, de pessoal e de compras e contratações. Em contrapartida, seriam submetidas a contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor. A negociação e celebração de um contrato de gestão pressupõe um complexo trabalho preparatório, especialmente nas áreas de planejamento interno de objetivos e metas e de melhoria da gestão. No caso das agências reguladoras, deveria ser ainda assegurado um saudável distanciamento e independência em relação aos governos, por meio da garantia de mandatos para os seus diretores.

As atividades que não pressupõem o uso de prerrogativas exclusivas de Estado, deveriam ser descentralizadas para a sociedade. O modelo propugnado entendia que estas atividades poderiam ser

<sup>6</sup> O conceito e as implicações do setor público não-estatal para a reestruturação do Estado tem sido relevante objeto de estudos (Bresser Pereira e Cunill Grau, 1999). Compreende as atividades de interesse da coletividade que são organizadas e geridas fora do Estado mas separadas do mercado, porque necessariamente providas de forma a garantir o acesso universalizado, a exemplo de educação, saúde, assistência social, cultura e a pesquisa científica e tecnológica.

geridas com mais eficiência e submetidas ao controle direto pela sociedade, desde que organizadas como entidades públicas não-estatais, denominadas no Plano Diretor como organizações sociais. Este tipo de organização era uma invenção completamente nova que deveria permitir a gestão destas entidades nos mesmos moldes de uma empresa privada, mas submetida ao controle social por meio do seu conselho de direção e ao controle pelo Estado, por meio de um contrato de gestão. As organizações sociais não teriam finalidade lucrativa e seu patrimônio poderia ser revertido ao Estado no caso de sua extinção. Apartadas do Estado, estas entidades estariam livres do conjunto de leis, normas, controles formais e da cultura burocrática que asfixiava os órgãos estatais.

Assim, o modelo institucional das organizações sociais pressupõe a desestatização dos serviços nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica, por meio da sua transferência para o setor público não-estatal <sup>7</sup>. Dessa forma, o Estado se afasta da gestão destas atividades, ao promover a extinção dos órgãos responsáveis pela sua realização, mas mantém as suas responsabilidades com o seu financiamento, sob novas bases, que assegurem melhores condições administrativas e institucionais para o efetivo atendimento às necessidades dos cidadãos. As organizações sociais são criadas fora do Estado, mas em conexão com a extinção de órgãos da administração pública, cujas atividades seriam por elas absorvidas, sem descontinuidade.

### 3. Resultados

De uma maneira geral, a implementação da reforma administrativa brasileira conseguiu poucas realizações quando confrontada com a dimensão das transformações propostas pelo Plano Diretor, embora tenha registrado avanços nas mudanças legais que eram consideradas pré-condição para a viabilização da reforma. O balanço de resultados ao longo do período permite distinguir dois momentos: o primeiro, de 1995 a 1998, voltado à construção de pré-condições legais e à formulação de novos modelos institucionais, com base em uma estratégia ambiciosa, que visava a reestruturação em profundidade da administração pública, a despeito de múltiplos e complexos impactos envolvidos. O segundo, de 1999 a 2002, caracterizado por relativa indefinição em relação à continuidade de implementação do Plano Diretor, evidencia a desaceleração da implementação, registrando a continuidade de avanços em linhas de atuação complementares que estavam presentes no Plano Diretor. Entretanto, são caminhos que contemplam iniciativas de menor impacto e resistência na sua implementação. Os dois períodos se delineiam também em função da descontinuidade produzida no arranjo institucional da reforma, em virtude da extinção do MARE e sua absorção no MP. Um balanço geral é apresentado a seguir.<sup>8</sup>

#### Legislação e normas

As mudanças legais e normativas que foram realizadas compreenderam a aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa, mas os seus múltiplos desdobramentos na forma de regulamentação legal de dispositivos, não tiveram continuidade. Na área de compras e licitações, a revisão da legislação foi retomada sob nova estratégia, a partir de 1999. Não obstante, inovações nos procedimentos de licitação foram promovidas com êxito. Outros avanços foram registrados na revisão

---

<sup>7</sup> O Plano Diretor apresentava o conceito de “publicização” para estabelecer uma clara diferença entre a privatização de atividades de natureza mercantil (produção e venda de bens e serviços no mercado) e a retirada para fora da administração pública das atividades de interesse da coletividade, que não precisam ser administradas diretamente pelo Estado mas que dependem de seus recursos para serem providas de forma universal.

<sup>8</sup> Os dados relativos ao período 1995-1998 estão baseados em documento produzido no MARE (1998b).



do estatuto do servidor<sup>9</sup> e na simplificação de normas<sup>10</sup>.

### Mudanças na Constituição

A Emenda Constitucional da reforma administrativa<sup>11</sup> sofreu prolongada tramitação, desde agosto de 1995 até sua promulgação em agosto de 1998, preservado o desenho básico da proposta original do Governo. As mudanças mais importantes que foram introduzidas no texto constitucional foram a supressão da obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único para os servidores públicos, a revisão das regras da estabilidade do servidor para permitir a redução de pessoal em situações de premente necessidade e a previsão de regras mais rígidas para a disciplina dos tetos de remuneração na administração pública.

De uma maneira geral, as mudanças trazidas pela emenda constitucional apenas desobstruem caminhos a serem explorados. O fim do regime jurídico único abriu a possibilidade de diferentes alternativas de reorganização dos quadros de pessoal para a administração federal, os estados e os municípios. A flexibilidade na organização dos quadros de pessoal da administração permite a admissão de servidores sob condições semelhantes às adotadas no setor privado. Em particular, permite a admissão de pessoal sem estabilidade e vinculado ao regime geral de previdência social, por meio de estatuto específico ou por simples adoção, pela administração pública, da legislação aplicável ao setor privado. Regimes jurídicos de pessoal com estas características eram considerados apropriados para as atividades de apoio administrativo ou de natureza especializada, que encontrassem similar na área privada, conforme formulações que subsidiaram a preparação da Emenda Constitucional (MARE, 1998:12).

A implementação dessa mudança, entretanto, não foi apoiada por um desenvolvimento, que se fazia necessário, da política inicialmente delineada, de forma que não parece existir uma visão clara e detalhada das atividades e segmentos da administração pública nas quais serão aplicados, respectivamente, os regimes de estatuto e de emprego público. A criação do denominado regime de emprego<sup>12</sup>, na administração federal, com características assemelhadas às do setor privado, foi adotada de forma precursora na admissão de pessoal em atividades médico-hospitalares.<sup>13</sup> Mas, optou-se pela sua aplicação também ao pessoal a ser admitido nas agências reguladoras<sup>14</sup>, o que não se coaduna inteiramente com a elaboração anteriormente produzida em conexão com o Plano Diretor. Nesse caso, o regime de emprego foi adotado na admissão de analistas de nível superior, servidores com atribuições de alta responsabilidade na elaboração, aplicação e interpretação do aparato normativo de regulação das atividades econômicas.

A revisão das regras da estabilidade do servidor público foi objeto de intensa negociação no Congresso,

---

<sup>9</sup> Foi promovida a revisão progressiva do estatuto do servidor público federal (Lei n.º 8.112/90), visando reduzir privilégios considerados exagerados e aproximar as suas regras das aplicadas aos trabalhadores do setor privado.

<sup>10</sup> Os trabalhos de revisão e simplificação de normas também sofreram descontinuidade na sua direção estratégica. No período 1995-1999, estiveram voltados para a abordagem interna, baseada na atuação sobre os dirigentes das áreas de pessoal, compras e organização, visando a simplificação e desregulamentação. No período seguinte, foi adotada a estratégia de desburocratização, focalizada no cidadão e na mobilização dos servidores.

<sup>11</sup> Emenda Constitucional n.º 19/98.

<sup>12</sup> A Lei n.º 9.962/00 disciplina o regime de emprego público e prevê sua aplicação por meio de leis específicas, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.

<sup>13</sup> O regime de emprego público foi adotado na reestruturação e ampliação de quadros de pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA, órgão do Ministério da Defesa (Lei n.º 10.225/01).

<sup>14</sup> A Lei n.º 9.986/00 prevê a aplicação do regime de emprego público nas relações de trabalho das Agências Reguladoras e cria quadro de cargos sob essa denominação.

durante o processo de tramitação da emenda constitucional da reforma administrativa. Ao invés de uma regra geral que tornasse mais flexível a garantia da estabilidade, esta negociação resultou em uma regra detalhada e mais limitada no seu alcance, ficando associada a um objetivo específico de reforçar o ajuste fiscal por parte de estados federados e municípios. Assim, com a mudança promovida na Constituição, foi permitida a redução de pessoal com a dispensa de servidores estáveis, sempre que determinados limites de comprometimento de despesas com a folha de pagamentos fossem descumpridos. A regulamentação legal necessária para a aplicação destas disposições da emenda constitucional foi encaminhada ao Congresso e aprovada dentro de um conjunto de medidas de ajuste fiscal, adotadas no início de 1998<sup>15</sup>.

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

Um grande número da emenda aprovada necessitam ser regulamentados em lei, de modo a dar consequência às mudanças pretendidas. A sua aprovação representou um avanço enquanto cristalização em lei de novos conceitos e diretrizes que inspiravam a reforma administrativa, mas não dependiam da expressa previsão na Constituição para serem efetivamente aplicados. Dentre estes dispositivos, destacam-se:

- a vinculação mais rigorosa entre a aquisição e manutenção da estabilidade e a avaliação de desempenho do servidor, visando fortalecer a profissionalização dos quadros da administração;
- a estipulação de percentuais de reserva de cargos em comissão e a destinação exclusiva das funções de confiança a servidores efetivos<sup>16</sup>;
- a adoção dos contratos de gestão, destinados a ampliar a autonomia de gestão de órgãos e entidades da administração pública;
- a participação do cidadão na administração pública, introduzindo inovações como o acesso a informações, a representação contra o mau atendimento e a participação de usuários de serviços públicos na sua administração;
- a regulamentação do acesso por dirigentes públicos a informações privilegiadas que possam ser usadas em proveito pessoal;
- a instituição de prêmios ou bonificações para os servidores e órgãos da administração pública que promovam redução de despesas;
- a possibilidade de transferência de servidores e de patrimônio entre os níveis federal, estadual e municipal, quando for promovida a descentralização de serviços de um nível superior para o inferior.

---

<sup>15</sup> A regulamentação da exoneração de servidor público estável, por excesso de despesa, foi aprovada na forma da Lei n.º 9.801/99. A Lei Complementar n.º 96/99 e posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00), atualizaram e aperfeiçoaram as disposições da denominada Lei Camata (Lei Complementar n.º 82/95), relativas ao controle e redução de despesas com pessoal na administração pública.

<sup>16</sup> Os cargos em comissão e as funções de confiança estão previstos na Constituição como as únicas posições na administração pública brasileira que podem ser providas livremente sem a exigência de concurso público. Em geral são destinados a funções de gerência ou de assessoramento, permitindo a utilização temporária de profissionais oriundos do setor privado.

O êxito na aprovação da emenda constitucional da administração pública representou uma expressiva vitória política para a reforma administrativa. Em grande medida, não trouxe benefícios imediatos para a sua implementação e, em particular, para os projetos que se pretendia desenvolver no âmbito da administração federal.

### Compras e contratações

A revisão da legislação foi objeto de anteprojeto oferecido à discussão pública e sugestões, mas os trabalhos não conduziram a uma proposta consensual para encaminhamento ao Congresso Nacional<sup>17</sup>. A diretriz inicialmente adotada procurava dar consequência à ampliação de autonomias das autarquias e fundações, sob novos formatos institucionais. Assim, o anteprojeto de 1997 contemplava a concessão de autonomia para elaboração de regulamentos próprios de compras e contratações por agências, empresas estatais e organizações sociais.

Não obstante, alguns avanços ocorreram nessa direção. As agências reguladoras passaram a dispor de regulamentos próprios de compras<sup>18</sup>. A autonomia normativa ensejou a implementação de bem sucedidas inovações nos procedimentos de compras e contratações. A experiência da licitação por meio de pregão, desenvolvida no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, foi posteriormente estendida a toda a administração federal.<sup>19</sup> As organizações sociais também dispõem dessa autonomia, em vista de sua personificação jurídica de direito privado<sup>20</sup>. As agências executivas não fazem jus à mesma prerrogativa de ampla autonomia normativa, conferida às agências reguladoras, mas dispõem de limites de dispensa de licitação mais elevados, o que lhes confere – presumivelmente – maior autonomia e flexibilidade de procedimentos.<sup>21</sup>

A revisão da lei de licitações foi retomada desde janeiro de 2001, tendo sido decidida a elaboração de novo anteprojeto, sob outras diretrizes<sup>22</sup>. Em lugar de da elaboração de texto legal limitado à enunciação de princípios e normas gerais, optou-se por regulamentação detalhada, visando melhor sistematização e didatismo e incorporando inovações que agilizam, simplificam procedimentos, ao mesmo tempo que promovem aplicação de tecnologias da informação ao processo de compras. Além disso, considera-se que o mercado fornecedor poderá se beneficiar da redução de custos de transação, com vantagens também para a administração pública na forma de redução de preços, se as normas e procedimentos de compras ganharem maior uniformidade e estabilidade em toda a administração pública. Como parte da estratégia adotada, foram implementadas inovações experimentadas nos regulamentos próprios das agências reguladoras, como mencionado em relação ao pregão.

O aparente afastamento em relação a uma das diretrizes mais fortemente difundidas do Plano Diretor representa uma reavaliação da descentralização, em especial das sua aplicação à área de compras. Com

---

<sup>17</sup> O anteprojeto para uma nova lei de licitações foi publicado no Diário Oficial, em 19 de fevereiro de 1997.

<sup>18</sup> As respectivas leis de criação incluem a competência para que algumas agências reguladoras editem normas próprias de compras e contratações.

<sup>19</sup> Medida Provisória n.º 2.026/00.

<sup>20</sup> Lei n.º 9.637/98, art. 17.

<sup>21</sup> A Lei n.º 8.666/93 foi alterada pela Lei n.º 9.648/98, para adotar valores de dispensa de licitações mais elevados, como prerrogativa restrita às Agências Executivas, empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 24, parágrafo único). Diversas Agências Reguladoras tiveram estendida para si esta mesma prerrogativa, em disposições inseridas nas suas leis de criação.

<sup>22</sup> O Anteprojeto para Lei Geral de Contratações da Administração Pública foi publicado para consulta pública no Diário Oficial, em 17 de março de 2002.

efeito, a autonomia normativa passou a ser considerada incompatível com práticas inovadoras de gestão de suprimentos, baseadas na concentração de compras, no estreitamento do relacionamento com os fornecedores e na aplicação de tecnologias que intensificam a comunicação entre a administração pública e o mundo empresarial. Nesse sentido, os gestores de compras têm indicado a necessidade de conjugar diretrizes e iniciativas de centralização com a descentralização, de forma diferenciada, no processo de compras. Uma importante implicação disso é a decisão no sentido de não mais propugnar a liberdade para a proliferação de regulamentos próprios.

## **Modelos institucionais**

A implementação dos novos modelos de organização da prestação de serviços pela administração federal representa item de importância crucial da reforma administrativa, mas seus resultados ficaram limitados a um número bastante reduzido de experiências-piloto, cuja implantação tem ocorrido em ritmo irregular.

### **Agências**

O modelo Agência foi concebido para a realização de atividades exclusivas de Estado, desdobrado em duas modalidades: as agências reguladoras, voltadas para o controle de mercados monopólicos e as agências executivas, como operadoras de serviços. Enquanto características comuns, ambas modalidades seriam dotadas de autonomia administrativa ampliada, conjugada ao controle de resultados, por meio de contratos de gestão. As duas espécies se diferenciam quanto ao relacionamento político com o Estado: a agência executiva é responsável pela implementação de políticas de governo enquanto a Reguladora preserva estrita independência, atuando como entidade de Estado na fiscalização e aplicação da norma. As agências reguladoras têm sido dotadas de prerrogativas de autonomia administrativa e de diferenciais bastante atraentes, em particular, estrutura própria de carreira e remuneração<sup>23</sup>. Por outro lado, o controle por contrato de gestão não tem sido utilizado em todas elas<sup>24</sup>.

O modelo agência executiva, ao lado de requerer cumprimento de exigências de planejamento interno e de celebração de contrato de gestão, assegura algumas flexibilidades de gestão, definidas em nível infra-legal. São flexibilidades que atendem de forma ainda incipiente aos pleitos de autonomia de gestão dos dirigentes destas entidades<sup>25</sup>. A estratégia adotada pelo MARE previa a construção progressiva desse modelo, a partir da sucessiva concessão de flexibilidades que seriam avaliadas quanto a sua efetividade ao mesmo tempo em que se promovesse a disseminação do novo modelo junto às autarquias e fundações. Atualmente, encontra-se em estudos a ampliação de autonomias e prerrogativas diferenciadas do modelo Agência Executiva, de modo a resgatar a consistência do modelo e viabilizar o seu papel na reestruturação das atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a implementação de políticas.

A disseminação das Agências Reguladoras foi impulsionada pela reorganização dos setores de infra-

<sup>23</sup> A Lei n.º 9.986/00, criou uma estrutura diferenciada de empregos públicos e cargos comissionados para as Agências Reguladoras, bem como regras de transição para a absorção de servidores públicos por estas entidades.

<sup>24</sup> No âmbito das Agências Reguladoras, os contratos de gestão foram adotados somente pela Aneel (Lei n.º 9.427/96), Anvisa (Lei n.º 9.782/99), ANS (Lei n.º 9.961/00) e Ancine (Medida Provisória n.º 2.228/01).

<sup>25</sup> As flexibilidades, regulamentadas pelo Decreto n.º 2.488/98 e IN MARE n.º 7/97, tratam de aspectos relacionados à gestão de pessoal, contratação de serviços, aquisição de bens, alterações de estrutura organizacional, viagens, contingenciamento de recursos e gestão de convênios, dentre outros.

estrutura, abrangendo as áreas de energia, comunicações e transportes.<sup>26</sup> Posteriormente, a área de saúde reestruturou a intervenção regulatória e fiscalizadora nas áreas de vigilância sanitária, epidemiologia e de saúde suplementar.<sup>27</sup> Em outros setores, a criação de Agências Reguladoras ocorreu a despeito de atribuições não consistentemente relacionadas à função regulatória, como é o caso da área de cinema e vídeo.<sup>28</sup> Encontra-se em preparação a criação de Agência na área de aviação civil.<sup>29</sup>

Por outro lado, as Agências Executivas tiveram sua disseminação limitada a uma única autarquia<sup>30</sup>, sendo que os trabalhos realizados até 1998, junto a outras sete entidades candidatas a projetos-piloto, não tiveram continuidade.<sup>31</sup> Num cenário de limitadas prerrogativas de gestão e de percepção de descontinuidade na implementação das Agências Executivas, foram criadas autarquias atendendo a demandas prementes de diferentes setores, sob diferentes conformações que procuravam dar resposta, de forma isolada e circunstancial, à necessidade de flexibilidade e agilidade de gestão. Estima-se um potencial de pelo menos 30 entidades atuando em áreas de arrecadação, fiscalização, fomento e prestação de serviços exclusivamente estatais, que poderiam ser revitalizados mediante sua qualificação como agência executiva.

O projeto foi retomado desde 2001, sendo que importantes entidades nas áreas de saúde epidemiológica e de fomento à cultura e à saúde estão em transição para o modelo.<sup>32</sup> Além disso, para atender às circunstâncias de reestruturação das entidades de fomento regional, a organização na forma de agência executiva foi também adotada para as políticas de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste,<sup>33</sup> com a peculiaridade de incorporar a estrutura de diretoria colegiada própria das agências reguladoras. Embora criadas na perspectiva da obtenção de qualificação como agência executiva, as novas autarquias têm inseridas na sua legislação, autonomias ampliadas, que procuram avançar em relação aos limites atuais do modelo. É o caso das prerrogativas de requisição de servidores, de complementação de remunerações e de contratação temporária, concedidas sob diferentes arranjos às recém-criadas agências.

Os avanços recentes evidenciam que está em curso a retomada da construção e disseminação do modelo agência executiva, resgatada a abordagem que considera a conexão entre as funções do Estado e sua

<sup>26</sup> Agência Nacional de Eletricidade – Aneel (Lei n.º 9.427/96), Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei n.º 9.472/96), Agência Nacional de Petróleo – ANP (Lei n.º 9.478/97), Agência Nacional de Águas – ANA (9.984/00), Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT (Lei n.º 10.233/01).

<sup>27</sup> Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa (Lei n.º 9.782/99), e Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS (Lei n.º 9.961/00).

<sup>28</sup> Agência Nacional de Cinema – Ancine (Medida Provisória n.º 2.228/01).

<sup>29</sup> Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, cujo projeto teve tramitação interrompida no Congresso Nacional para reavaliação pelo Executivo Federal.

<sup>30</sup> Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, que recebeu qualificação como Agência Executiva, conforme Decreto de 29 de julho de 1998.

<sup>31</sup> Até 1998, tinham assinado protocolo de intenções com vistas à transição para o modelo Agência Executiva, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a Secretaria de Defesa Agropecuária, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e o Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.

<sup>32</sup> Estão em processo de preparação para a qualificação como Agência Executiva, a Agência Federal de Prevenção e Controle de Doenças – APEC (criada pela Medida Provisória n.º 33/02, para suceder à extinta Fundação Nacional de Saúde – Funasa) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

<sup>33</sup> Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA (Medida Provisória n.º 2.157/01), sucessora da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE (Medida Provisória n.º 2.156/01), sucessora da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

adequação a modelos institucionais. Entretanto, persiste a entre prerrogativas de gestão dos dois modelos. De uma maneira geral, a agência executiva é pouco atraente como alternativa de desenvolvimento institucional para as atuais autarquias e fundações. Esta situação tem suscitado recorrentes demandas pela criação de entidades na forma de agência reguladora ou pela “migração” de órgãos e entidades para este modelo específico, sem qualquer fundamentação na adequação de funções, mas tão somente como artifício jurídico-legal para a obtenção de prerrogativas de autonomia de gestão e de estrutura remuneratória privilegiada.

### Organizações Sociais

Concebido para abrigar as atividades de natureza sócio-científica, que não precisam ser diretamente administradas pelo Estado, este modelo estava destinado a representar profunda reestruturação do Estado por meio da “publicização” de instituições de saúde, cultura, ensino, desenvolvimento tecnológico, pesquisa científica e preservação do meio-ambiente. O modelo está baseado na atribuição de ampla autonomia por meio da recriação dessas instituições na forma de pessoas jurídicas de direito privado, desvinculadas da administração pública. O Estado manteria seu compromisso de fomento das atividades sob responsabilidade das organizações sociais, transferindo recursos conforme contrato de gestão e exercendo controle sobre resultados. Regulamentado em Lei<sup>34</sup>, o modelo teve iniciada sua disseminação na forma de duas experiências-piloto, até 1998<sup>35</sup> e retomado recentemente, com a qualificação de mais quatro entidades na área de pesquisa científica e tecnológica<sup>36</sup>. Terá em breve sua disseminação na área de saúde, com a publicização de hospitais de rede federal<sup>37</sup>.

Posteriormente, numa iniciativa paralela, foram criadas as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP<sup>38</sup>, modelo que de certa forma regulamentou uma possibilidade de relacionamento Estado-sociedade que estava implícita no desenho conceitual das organizações sociais. Trata-se do caminho inverso ao da “publicização”, representado pela possibilidade de acesso a recursos públicos por parte de instituições pré-existentes na sociedade civil, por meio de parcerias baseadas na aplicação de mecanismos de controle social análogos aos das organizações sociais. O processo de criação da legislação das OSCIP, entretanto, não ensejou sinergia que propiciasse o avanço na consolidação do modelo das organizações sociais, em particular, no tratamento das controversas questões de natureza jurídica que têm emergido na aplicação das respectivas leis. De fato, a convivência dos dois modelos terminou por gerar um espaço de superposição: a possibilidade de qualificação como organização social de instituições da sociedade civil que atendam aos requisitos preconizados para as OSCIP.

Em princípio, o modelo das organizações sociais poderia ser disseminado junto a universo da ordem de 300 entidades, sobretudo autarquias e fundações da administração federal. Acarreta, em longo prazo, completa redefinição das estruturas de pessoal nas suas áreas de atuação, na medida em que promove a

---

<sup>34</sup> Lei n.º 9.637/98.

<sup>35</sup> Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP (ex-Fundação Roquette Pinto), qualificada como OS pelo Decreto n.º 2.442/97 e Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron - Abtluz (Laboratório Nacional de Luz Síncrotron), qualificada pelo Decreto n.º 2.405/97.

<sup>36</sup> Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia – Bioamazônia (Decreto de 18 de março de 1999), Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (Decreto de 4 de junho de 1999), Instituto de Matemática Pura e Aplicada – IMPA (Decreto n.º 3.605/00), Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – RNP (Decreto n.º 4.077/02) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (Decreto n.º 4.078/02).

<sup>37</sup> Trata-se dos hospitais da União no Rio de Janeiro.

<sup>38</sup> Lei n.º 9.790/99, regulamentada pelo Decreto n.º 3.100/99.

gradativa reposição de servidores públicos por empregados sem vínculo com a administração pública. No que tange ao orçamento, implica no afastamento do Estado da gestão direta dos recursos, que passam a ser transferidos às organizações sociais por meio de contratos de gestão. Nesse sentido, envolve substancial redesenho de estruturas da administração federal e requer aparelhamento técnico dos Ministérios para exercerem os novos formatos de controle por resultados.

A disseminação do modelo das organizações sociais, impulsionada por sua acolhida em segmentos da área científico-tecnológica, deveria propiciar novos avanços a partir da avaliação destas experiências e demonstração das suas potencialidades. Mas, outras áreas permanecem alheias à abordagem subjacente ao modelo, que propugna como direção estratégica a reestruturação para a conquista de autonomia de gestão. São áreas como as de educação – em especial, o ensino técnico e superior – e de cultura, nas quais há resistências e barreiras a serem contornadas, a despeito de experiências estaduais bem sucedidas<sup>39</sup>.

Por outro lado, os aspectos jurídicos pertinentes à consolidação do modelo têm suscitado a discussão em torno da revisão da legislação, inclusive no sentido de buscar a convergência entre os procedimentos e mecanismos de qualificação das organizações sociais com aqueles adotados na legislação da congênere OSCIP. Entretanto, esta discussão não pode estar dissociada da consideração dos aspectos de ordem institucional e – especificamente – da necessidade de construir e preservar atributos de liderança e de identidade institucional nas organizações que representam a clientela-alvo para a “publicização”.

#### Disseminação dos novos modelos

Diversas circunstâncias impediram uma disseminação mais rápida das agências executivas e das organizações sociais. Primeiro, o prolongado tempo requerido para a negociação e aprovação da legislação que regulamentou os novos modelos. Segundo, a ausência de um compromisso mais firme do governo como um todo em torno da sua disseminação e a inexistência de estímulos ou inversamente, de constrangimentos que pudessem induzir a sua adoção. Terceiro, o surgimento de temores e resistências em relação às mudanças propugnadas, face à incerteza e desafios associados à implantação dos novos modelos. Quarto, a complexidade e os múltiplos encadeamentos exigidos para a preparação e qualificação como agência ou como organização social: estes encadeamentos exigem o ativo envolvimento da direção e mesmo dos servidores, em cada caso e representam, de fato, um processo de profunda transformação gerencial, mais que simples mudança formal<sup>40</sup>.

Sendo assim, o desafio era grande e seu enfrentamento exigia comprometimento tanto da instituição quanto do ministério e de outros segmentos do governo. Finalmente, a ausência de determinações claras e mandatórias por parte do governo como um todo, particularmente na forma de fixação de metas a serem cumpridas pelos ministros para a implantação de agências executivas e de organizações sociais. Por outro lado, as agências regulatórias tiveram rápida e ampla disseminação, impulsionada pelas privatizações que foram realizadas ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso. Diversamente do modelo agências executivas, voltado para a melhoria da gestão de instituições estatais já existentes, no

<sup>39</sup> O modelo organização social tem sido implementado nestas áreas, nos Estados do Ceará e da Bahia, de forma descontínua, mas com mais ampla disseminação do que na esfera federal.

<sup>40</sup> A complexidade e profundidade das mudanças desencadeadas a partir do início da preparação para a implantação de uma agência executiva ou organização social podem ser percebidos pelo exame das diversas etapas a serem cumpridas, descritas nos respectivos manuais elaborados pela equipe técnica do MARE (1998a e 1998c).

caso das agências reguladoras a decisão expressa do governo no sentido de promover a privatização impunha que fossem criadas as agências regulatórias para a execução de novas funções.

### **Folha de pagamentos**

As medidas de controle sobre a folha de pagamentos e a política de pessoal adotadas entre 1995 e 2002 conseguiram reverter a tendência ao crescimento acentuado dos custos da folha de pagamentos que se verificou entre 1992 e 1995, mas não interromperam a sua trajetória ascendente. Este crescimento se devia não somente a opções de política adotadas, mas também à debilidade dos mecanismos de controle e ao crescimento das aposentadorias de servidores públicos<sup>41</sup>. A política anterior pretendeu promover a reestruturação generalizada da remuneração do conjunto dos servidores, com resultados desfavoráveis de crescimento excessivo da folha de pagamentos<sup>42</sup>. Os custos da folha de pagamentos haviam saltado de 23 bilhões em 1992 para 35,9 bilhões em 1994, crescendo 56% e ultrapassando o patamar de 1990. Entre 1995 e 1998, o crescimento foi de 26,7% e no período subsequente (1999-2002), é estimado em 32,4% (Tabela n.º 1, Anexo). São dados que evidenciam a persistência da pressão dos gastos de folha de pessoal sobre as contas fiscais.

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

Os avanços alcançados foram resultado de medidas de intensificação de controles e de aplicação de tecnologias na gestão da folha de pagamentos e não da reestruturação da administração federal propugnada no Plano Diretor. A gestão responsável da folha, por outro lado, não impediu a recorrência de pressões e demandas com impacto expressivo no crescimento das despesas com pessoal<sup>43</sup>, que respondem hoje pela parcela mais expressiva do orçamento (cerca de 53 %), o que os torna alvo de medidas de austeridade fiscal. Reduções adicionais de despesas dependerão também do êxito do governo na reforma do sistema de previdência social do servidor.

---

<sup>41</sup> Por força das disposições legais e constitucionais em vigor no Brasil, os servidores federais dispunham de incentivos extremamente vantajosos para se aposentarem, tais como: a garantia de proventos em valor idêntico ao recebido quando em atividade e o recebimento de um adicional por ocasião da aposentadoria. O adicional pago por motivo de aposentadoria foi extinto com a revisão do estatuto do servidor. A extensão do pagamento de contribuição aos aposentados também foi instituída por lei, mas teve a sua vigência cassada por medida judicial. A retirada da garantia de proventos de aposentadoria em valor integral tem sido perseguida sem sucesso nas propostas encaminhadas pelo governo ao Congresso para reforma da previdência social do servidor. A Constituição estabelece ainda que quaisquer vantagens de remuneração que venha a ser concedida para o servidor em atividade sejam automaticamente estendidas aos servidores inativos. Estes mecanismos de proteção tornam extremamente onerosa qualquer medida para a elevação da remuneração do servidor público.

<sup>42</sup> O objetivo perseguido de reduzir disparidades entre as remunerações pagas no âmbito do Executivo e as do Legislativo e do Judiciário – geralmente mais favorecidas – extrapolou largamente as previsões de crescimento de despesas, por força de sucessivas extensões de vantagens e enquadramentos em tabelas.

<sup>43</sup> Os dados evidenciam como fatores de pressão expansionista sobre a folha de pagamentos, o crescimento mais acentuado de despesas com pessoal militar e no âmbito do Poder Judiciário, além dos pagamentos por força de sentenças judiciais. Além disso, no âmbito do Poder Executivo Federal, foram criadas gratificações e promovida a elevação de vencimentos durante o período 1995-2002 (MP, 2002:8 e15)



## Gestão de pessoal

Diversas medidas foram adotadas com o propósito de mudar o perfil dos quadros de pessoal da administração federal, baseadas no diagnóstico apresentado no Plano Diretor. O governo federal deu prioridade ao recrutamento de novos servidores e à melhoria da remuneração, para um conjunto de cargos e carreiras de alta qualificação, denominados “carreiras de Estado”<sup>44</sup>. Estas carreiras são responsáveis pelas funções de competência exclusiva do Estado, tais como formulação de políticas, regulação, fiscalização e controle. A sua valorização atendia à diretriz de recuperar a capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de controle no núcleo estratégico do Estado.

O recrutamento de servidores foi retomado de forma contínua e sistemática, entre 1995 e 1998, com desaceleração nos anos de 1999 a 2001<sup>45</sup>. Ainda assim, ao longo de oito anos foram recrutados 51.583 mil servidores, representando expressiva renovação da máquina administrativa (Tabela n.º 3, Anexo). Foi adotada uma estratégia de seletividade que priorizava o preenchimento de cargos de alta qualificação técnica alocados nos ministérios e órgãos centrais do governo federal, nos quais se verificava uma acentuada carência de pessoal para as atividades de formulação de políticas e de gerência. Durante o período de 1995 a 1998, foram recrutados 46.472 servidores, enquanto no período subsequente (1999-2001), os dados parciais, até 2001, indicam a redução desse quantitativo para 5.111 servidores. São dados que indicam reversão da ordem de 90%, no cômputo geral, entre os dois sub-períodos, determinado pela pressão para o ajuste fiscal e a contenção de despesas de pessoal.

O recrutamento de pessoal para cargos de menor qualificação (com nível de escolaridade médio e inferior) foi severamente restringido. Assim, o perfil do contingente de servidores recrutados no período mostra que 58,8% dos cargos preenchidos eram de escolaridade superior, 36,4% de nível intermediário e somente 4,6% eram cargos de nível inferior. Considerando que no conjunto dos servidores civis federais do Poder Executivo, 39,3% ocupam cargos de escolaridade superior, 50,6% cargos de nível médio e 5,4% de nível auxiliar, verifica-se que o recrutamento realizado contribuiu para a melhoria do perfil do servidor federal<sup>46</sup>. O segmento responsável por atividades típicas de governo (carreiras de Estado) foi contemplado com o recrutamento de 15.303 servidores nesse período, o que indica o fortalecimento do núcleo estratégico e do setor de atividades exclusivas de Estado.

Além disso, o número total de servidores civis caiu de 641.564 (1994) para 504.736 (2001), o que permite sugerir a possibilidade de melhoria de qualificação conjugada a um melhor aproveitamento do quantitativo de pessoal. A realização de concursos públicos passou a ser objeto de um planejamento – ainda incipiente – que procura dimensionar necessidades junto aos órgãos e programava para um período de 5 anos a abertura anual de vagas, propiciando uma renovação gradual e permanente de quadros. A taxa de reposição de pessoal foi objeto de controle na autorização para a realização dos concursos, de forma a produzir uma gradativa redução de pessoal.

A recomposição de remunerações favorecendo estes segmentos também foi realizada, beneficiando 46 cargos e carreiras, em especial aquelas que apresentavam defasagens expressivas em relação ao

<sup>44</sup> Documentos produzidos no âmbito do MARE identificavam como carreiras de Estado no âmbito do Poder Executivo Federal os quadros de pessoal das áreas jurídica, diplomática, de políticas públicas, de fiscalização e de polícia aos quais é necessário acrescentar a área de regulação (MARE, 1998b: 68-69).

<sup>45</sup> Está em curso a possível retomada da ampliação do recrutamento de pessoal, com a previsão de preenchimento de 11.824 vagas em 2002, conforme dados do MP.

<sup>46</sup> Dados sobre a escolaridade dos cargos de servidores civis do Poder Executivo Federal, relativos a abril de 2002 (MP, 2002:24), sendo que 4,7% do total refere-se a cargos sem esta informação no cadastro.

mercado ou mesmo a setores da própria administração federal, como era o caso das atividades de formulação de políticas públicas, defesa jurídica do Estado, fiscalização agropecuária, pesquisa científica e tecnológica e atividades relacionadas com o processo de reforma agrária. As funções gerenciais também tiveram recomposição de remuneração, desde 1995. Estas medidas deram consequência ao diagnóstico do Plano Diretor, que identificava um desequilíbrio entre os patamares de remuneração dos cargos de maior qualificação - defasados em relação ao mercado - e os de nível médio e auxiliar, favorecidos em relação a similares do setor privado.

Apesar da nova orientação imprimida às diretrizes para a área de pessoal, que corrigiu equívocos anteriores, não se chegou à formulação de uma política de recursos humanos mais abrangente e que pudesse gerar impactos sobre o conjunto dos servidores. Em particular, não foram enfrentados de forma mais decidida as questões relacionadas com a reorganização dos quadros da administração federal<sup>47</sup>, implantação de um sistema de incentivos e de avaliação de desempenho e de um sistema de treinamento<sup>48</sup>. Os mecanismos para provimento de funções gerenciais, por meio dos cargos em comissão, convive em paralelo com as carreiras, sem que se tenha avançado a discussão em torno dos mecanismos de provimento das funções de gerência, que poderia contemplar a integração entre os processos de recrutamento, formação e aproveitamento do servidor.

Dentre as razões para estas lacunas, está o desenho estratégico da reforma, que pressupunha uma profunda reorganização dos quadros da administração federal como resultado da disseminação das organizações sociais. Todo o conjunto de instituições nas atividades não-exclusivas de Estado estaria fadado a ser deslocado para o setor público não-estatal, no qual o preenchimento de novos cargos daria-se pelo recrutamento de empregados regidos pelas mesmas regras do setor privado. Na medida em que não avançou a disseminação dos novos modelos institucionais, a definição de uma política mais ampla e estruturada de pessoal ficou prejudicada.

### **Estrutura organizacional e processos de trabalho**

As mudanças na estrutura organizacional, preconizadas no Plano Diretor, afetariam em primeiro lugar as entidades vinculadas aos Ministérios, que deveriam conduzir sua transição para os novos modelos institucionais de agência ou de organização social. Nesse contexto, as metodologias e ferramentas da Qualidade e Produtividade foram consideradas a forma principal de intervenção sobre o processo de gestão, inclusive dando sustentação decisiva às mudanças de estrutura. Na implementação dos dois modelos, foi exigida extensa aplicação do planejamento estratégico para a fixação de objetivos e o redesenho dos processos de trabalho em cada instituição (MARE, 1998a e MARE, 1998,b).

Considerando que os Ministérios também deveriam estar capacitados a conduzir essa transição e a negociar e gerir os novos instrumentos de controle, como o contrato de gestão, foi tentada a conjugação entre a reestruturação organizacional dos órgãos e entidades com a aplicação do planejamento estratégico e da gestão para a qualidade, por meio do programa de desenvolvimento institucional,

---

<sup>47</sup> A modernização da estrutura de cargos da administração federal teve início, com a supressão de cargos obsoletos em atividades objeto de terceirização: foram extintos cerca de 28 mil cargos vagos e decidida a extinção, por ocasião da aposentadoria de seus ocupantes, de outros 73 mil cargos. Mas, não foram registrados avanços no sentido da atualização e racionalização da estrutura atual, em consonância com as diretrizes do Plano Diretor.

<sup>48</sup> Foram obtidos resultados expressivos de ampliação do treinamento, por meio do melhor aproveitamento da estrutura dos centros de formação de servidores, em especial da Escola Nacional de Administração Pública (MARE, 1998b:86-89). A formulação de uma política de capacitação sistemática, abrangendo o conjunto da administração federal, foi objeto do Decreto n.º 2.794/98 (Política Nacional de Capacitação) que não teve implementação efetiva.

dirigido aos Ministérios.<sup>49</sup> A estratégia pretendida contemplava a transformação, delineada de modo sistemático e abrangente, voltada para a revisão das estruturas em cada Ministério, ao mesmo tempo em que seria promovida a disseminação dos novos modelos institucionais. O programa teve adesão de três Ministérios, mas não registrou avanços após 1998. Posteriormente, a tentativa de modernizar estruturas organizacionais nos Ministérios foi retomada no âmbito do MP, na forma de prestação de apoio técnico a processos voluntários de reestruturação, mas sem a definição de diretrizes mais gerais para a administração federal<sup>50</sup>.

### **Tecnologia da informação**

O Plano Diretor abordou de forma sumária questões que, por ocasião de sua formulação, eram ainda incipientes, em particular a Internet enquanto mecanismo para o *delivering* de serviços e a oferta de informações à sociedade. Estas componentes têm alcançado grande importância e visibilidade nos esforços de reforma administrativa em todo o mundo, de modo que a Tecnologia da Informação tende a se tornar mais que simples ferramenta, convertendo-se em veículo (ou *locus*) de muitas das linhas de mudança propugnadas pela reforma administrativa. Importantes avanços foram alcançados com a expansão e crescente visibilidade alcançada pelo portal de serviços e informações do Governo Federal - Redegoverno e com a informatização do processo de compras governamentais, por meio do Comprasnet (MP, 2001; MP, 2002).

O Governo Eletrônico, como conceito e eixo estratégico para a integração de um amplo leque de projetos e ações do Governo Federal, foi alçado à condição de item prioritário da agenda governamental<sup>51</sup>. Entretanto, a sua implementação deveria implicar, de forma cada vez mais ampla e intensa, em profunda reestruturação organizacional e de processos de gestão, na administração pública. As diretrizes e estratégias para a reforma administrativa poderiam explorar os potenciais abertos pela comunicação eletrônica para contornar as hierarquias formais, barreiras organizacionais, distâncias físicas e dificuldades de acesso à informação. Embora as orientações do Plano Diretor em relação à convergência e integração entre os sistemas de informação e bancos de dados da administração federal permaneçam válidas, não houve avanços dignos de nota no sentido de aprofundar as implicações da tecnologia da informação sobre a gestão.

## **4. Aspectos institucionais**

A reforma delineada pelo Plano Diretor exigirá ainda um grande e prolongado esforço de implementação. Mas, o avanço na implementação talvez só possa ocorrer se o governo reafirmar, de forma mais clara, o seu compromisso com as suas diretrizes. O novo desenho propugnado para o Estado Brasileiro, de características profundamente inovadoras, não avançou na sua realização além de algumas experiências piloto. Este desenho compreendia uma ousada e original agenda de transformações: a revisão do papel do Estado nas políticas sociais e científicas, a sua reestruturação

---

<sup>49</sup> Denominado programa Reestruturação e Qualidade, foi criado pela Portaria n.º 3.143/97.

<sup>50</sup> Em marcante contraste, os projetos de disseminação das metodologias de Qualidade e Produtividade e de incentivo a inovações, na forma de sistemas de premiação de adesão voluntária, foram melhor sucedidos e têm sido implementados com continuidade, como é o caso do Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão da ENAP (Prêmio Hélio Beltrão), realizado anualmente desde 1996 e do Prêmio Qualidade do Governo Federal, iniciado em 1998 (MARE, 1998b:90-100).

<sup>51</sup> Foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico, com participação de todos os Ministérios, para deliberação estratégica sobre essa política (Decreto de 18 de outubro de 2000).

administrativa e redução do seu tamanho, com a disseminação de novos modelos institucionais para a prestação de serviços, a introdução de novas ferramentas de gestão e de controle pós-burocráticas e a abertura de espaços de participação social por meio do setor público não-estatal.

De uma forma geral, a criação de um Ministério dedicado à política de reforma representou avanço no sentido da inserção do tema na agenda governamental, no período 1995-1998. Mas, nesse período, a moldura institucional para a implementação da reforma se ressentia das limitações colocadas pela sua organização sob a forma de um ministério recém-criado, com limitados recursos técnicos e baixo prestígio institucional. No período 1999-2002, a absorção do MARE ao Ministério do Planejamento e Orçamento, que resultou em um novo Ministério com abrangentes atribuições, não propiciou o pleno aproveitamento das potencialidades de sinergias entre planejamento, orçamento e gestão. De forma particular, a efetiva integração institucional não ocorreu nos projetos e iniciativas relacionados ao Plano Diretor.

O formato organizacional adotado determinou que etapas importantes tanto da formulação quanto da implementação dependessem de uma grande capacidade de articulação do ministério dentro do governo federal. Mas esta capacidade era relativamente limitada em virtude de existir uma separação entre a coordenação e o comando formal da política de reforma administrativa, exercidos por um conselho interministerial da Presidência da República, e as responsabilidades de formulação e implementação, que estavam a cargo do MARE e posteriormente, do MP.

A formulação da política não estabeleceu um claro compromisso e um expresse mandato para a sua implementação, com as características que estavam explicitadas no Plano Diretor. Possivelmente, o ceticismo, o temor em relação aos riscos e incertezas da mudança propugnada e as próprias características institucionais do governo brasileiro dificultaram a tomada de decisões em direção a uma implementação de teor mais incisivamente mandatório. Nesse sentido, a implementação se pautou pela busca de apoios e de adesões aos projetos, que eram implantados na forma de pilotos.

Portanto, a opção adotada pelo governo foi de permitir a experimentação das inovações da reforma para sua posterior validação e eventual disseminação. Trata-se de estratégia que pressupõe continuidade e estabilidade das condições institucionais para a maturação dos projetos. Como é sabido, este não foi o caminho adotado. A extinção do MARE<sup>52</sup> foi realizada no início do segundo mandato do presidente Cardoso e introduziu novos componentes e possibilidades ao que poderia vir a ser o desenho e a estratégia da reforma. Contudo, as expectativas nesse sentido não se confirmaram, em grande medida. Embora num primeiro momento indicasse a opção por uma implementação mais impositiva da reforma, o balanço de resultados não indica uma intensificação de esforços no período 1999-2002. Ao contrário, verifica-se relativa descontinuidade e desaceleração na implementação de alguns dos principais projetos derivados do Plano Diretor, conforme exposto no item 3.

A conjugação em um mesmo ministério das atribuições de reforma, planejamento e orçamento foi importante mudança que caracteriza este período. Em princípio, o planejamento poderia ser uma ferramenta poderosa para a melhoria do processo de gestão, por meio da fixação de objetivos, metas e indicadores de desempenho. Por outro lado, o vínculo do orçamento a controles gerenciais e ao cumprimento de metas também seria um caminho a ser percorrido no sentido de criar estímulos à melhoria do desempenho institucional. A implementação da reforma ganharia ferramentas de

---

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

intervenção capazes de alcançar todos os órgãos da administração federal e de permitir a aplicação de estímulos e até mesmo de sanções que possam ser mesclados com habilidade à disseminação das diretrizes, dos modelos institucionais e das ferramentas de gestão que estavam sendo desenvolvidas.

Entretanto, importantes iniciativas de revigoramento do planejamento governamental que foram implementadas com grande ímpeto no período 1999-2002, sob comando do MP, não exploraram as promissoras possibilidades de integração desse esforço com o redesenho estrutural do Estado propugnados pelo Plano Diretor. A introdução de um novo modelo de planejamento no Plano Plurianual - PPA 2000-2003, trouxe importantes avanços. Em particular, a organização por programas que procuram contornar as estruturas formais, conduzidos por gerentes treinados e controlados por meio de metas e indicadores. O fortalecimento das ferramentas de planejamento e orçamento, contudo, se verificou ao mesmo tempo em que, desde 1999, foram desaceleradas ou mesmo interrompidas as ações mais estruturadas e incisivas formuladas no âmbito do extinto MARE, dirigidas à reestruturação dos Ministérios em conjunção com a disseminação de novos modelos institucionais - agências e organizações sociais. A questão que se coloca é se o êxito do novo modelo de planejamento por programa, baseado no controle de resultados não exige – e de certa forma impulsiona - o simultâneo redesenho de estruturas organizacionais, dos quadros de pessoal, do aparato legal e normativo e dos processos de gestão, no seu conjunto?<sup>53</sup>

De fato, a aceitação dos conceitos e das diretrizes do Plano Diretor encontra nichos de resistência ou, pelo menos, de desconfiança em segmentos cuja adesão seria um importante apoio ao Plano Diretor. Estes nichos estão situados nas áreas de orçamento e de finanças do governo federal (inclusive no seio do próprio MP e também do Congresso, em suas assessorias técnicas), que vêm com temor a concessão de autonomias e a introdução de controles não-burocráticos sobre as agências executivas e as organizações sociais. Na área de educação, onde o modelo das organizações sociais não tinha encontrado aceitação, particularmente entre as universidades brasileiras.

Por outro lado, são muitas as evidências de assimilação da reforma e de sua disseminação. As diretrizes e propostas da reforma eram apoiadas pela maioria dos servidores nos escalões de gerência, conforme verificado em pelo menos duas pesquisas de opinião (IESP, 1997; ENAP, 1998). Muitos governos estaduais e municipais adaptaram o modelo das organizações sociais e buscaram canais de cooperação técnica com o governo federal para a implantação de controles sobre a folha de pagamentos e de programas de qualidade e produtividade. Os conceitos e o diagnóstico do Plano Diretor passou a ser objeto de estudo em muitos cursos de administração pública no Brasil e em seminários e eventos.

Embora preservada sua condição de documento de referência para a política de reforma administrativa brasileira, a continuidade e aprofundamento da implementação do Plano Diretor estão ainda longe de efetiva consolidação. Coloca-se portanto a necessidade de promover os necessários desdobramentos do plano e ajustamentos nas estratégias propostas. Mas o risco de abandono da concepção do Plano como inútil ou utópica em favor de medidas de impacto imediato é algo a ser considerado.

---

<sup>53</sup> Esta percepção é convergente com recente avaliação da implementação do PPA (MP, 2000:27) que identifica problemas decorrentes do que denomina “restrições sistêmicas”, tais como: processos burocráticos complexos para celebração de convênios e contratos, afetando o repasse de recursos, carência de pessoal qualificado, infra-estrutura inadequada e dificuldades de articulação entre órgãos com ações complementares. São ainda apontados como problemas do novo modelo de gestão por programas, “a falta de entendimento mais claro e normativo sobre o papel do gerente na estrutura administrativa” e sua “incipiente inserção nos processos decisórios”.

## **Bibliografia**

- ANDRADE, Régis de Castro e JACCOUD, Luciana (orgs.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP, 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988*. Brasília, ENAP (Texto para Discussão n.º 1), 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK (orgs.), Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998a.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998b.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria (orgs.). *O Público Não-Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- BRASIL. *Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BURKI, Javed & PERRY, Guillermo E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: The World Bank, 1998.
- CLADE. *Consejo Científico. Una Administración Gerencial para América Latina*, 1998, mimeo.
- ENAP. *Escola Nacional de Administração Pública. Conhecendo a Clientela da ENAP: O Perfil dos DAS 101.4. Relatório Síntese de Pesquisa*. Brasília, ENAP, 1998.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo. *A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites – 1995-98*, George Washington University - Minerva Program, Washington, 1999, mimeo.
- FLYNN, Norman & STREHL, Franz. *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall, 1996.
- HOLANDA, Nilson. *A Crise Gerencial do Estado Brasileiro*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Brasil: A Superação da Crise*. São Paulo: Nobel, 1993.
- IESP. *Instituto de Estudos Políticos. Os Formadores de Opinião no País e a Reforma do Estado*. Brasília: IESP, 1997.
- KETTLE, Donald F. *A Revolução Global: a Reforma da Administração do Setor Público*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). *Op.cit.*
- MARE. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências Executivas*, Brasília, MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 9), 1998a.
- MARE. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998, 2ª edição*. Brasília, MARE, 1998b.
- MARE. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Organizações Sociais*, Brasília, MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n.º 2), 1998c.
- MARE. *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Questões sobre a Reforma Administrativa - Resposta a uma Parlamentar*. Cadernos MARE da Reforma do Estado n.º 10. Brasília: MARE, 1998d.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*, São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- OCDE. *Issues and Developments in Public Management*. Paris: OCDE, 1997.
- MP. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal n.º 73*, MP, Brasília, maio de 2002.
- MP. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Política de Governo Eletrônico no Brasil*. MP/SLTI, Brasília, 2001, mimeo.

- MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. SIASG/Comprasnet: A Tecnologia da Informação Aplicada às Compras Governamentais, MP/SLTI, Brasília, 2002, mimeo.
- MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003 Avança Brasil - Desafios da Gestão por Programas, Brasília: 2000. Disponível na Internet em: [http:// www.avanca brasil.gov.br](http://www.avanca brasil.gov.br).
- PRZEWORSKI, Adam et alli. Sustainable Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANTOS, Sergio Cutolo. Política de Recursos Humanos e Reforma do Estado, Brasília, 1994, mimeo.
- THE WORLD BANK. Brazil: From Stability to Growth through Public Employment Reform, October, 1997.

### **Síntese biográfica**

O autor é Gestor Governamental no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuando como assessor na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Economista, com cursos de pós-graduação em administração pública e ciência política, trabalhou no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado como assessor e diretor de programa, no período 1995-1998. Anteriormente, exerceu funções em diferentes períodos nos Ministérios da Previdência Social, do Trabalho e Previdência Social e da Economia, Fazenda e Planejamento, desde 1990.

## Tabelas

### Tabela n.º 1

Brasil: Despesas de pessoal do governo federal

Ano	Valor (Bilhões de R\$)			Variação (1987=100)			Participação %		
	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total	Ativos	Inativos	Total
1987	12,5	4,5	19,7	100	100	100	73	26	100
1988	15,9	5,7	24,2	127	126	123	74	26	100
1989	19,6	6,8	29,9	157	151	152	74	26	100
1990	23,1	8,8	34,4	185	195	175	72	28	100
1991	19,6	6,7	28,2	157	149	143	74	26	100
1992	15,4	6,2	23,0	123	138	117	71	29	100
1993	17,3	11,7	31,1	138	260	158	60	40	100
1994	19,3	14,7	35,9	154	326	182	57	43	100
1995	20,0	15,1	37,8	160	335	192	57	43	100
1996	22,1	16,6	40,9	177	369	207	57	43	100
1997	24,1	18,2	44,5	193	404	226	57	43	100
1998	25,0	20,7	47,9	200	460	243	55	45	100
1999	26,4	22,8	51,5	211	506	261	53	47	100
2000	31,1	24,4	58,2	249	542	295	56	44	100
2001	34,7	28,0	65,6	276	622	333	55	45	100
2002	36,4	28,7	68,2	291	638	346	56	44	100

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos (1987-1994) e Secretaria do Tesouro Nacional (1995-2002). Boletim Estatístico de Pessoal n.ºs 56 e 73

Dados de 1987 a 1994, corrigidos pelo IGP-DI/FGV.

Os dados de 2002 referem-se ao acumulado de maio de 2001 a abril de 2002.

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



**Tabela n.º 2**

Brasil: Servidores civis do Poder Executivo no governo federal

Ano	Quantidade	Variação (1988=100)
1988	705.548	100
1989	712.740	101
1999	628.305	89
1991	661.996	94
1992	683.618	97
1993	654.723	93
1994	641.564	91
1995	630.763	89
1996	606.952	86
1997	578.680	82
1998	564.320	80
1999	545.333	77
2000	536.321	76
2001	504.736	71

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos  
Boletim Estatístico de Pessoal n.º 73

**Tabela n.º 3****Brasil:****Número e perfil dos servidores federais recrutados por concurso público: 1995-2001**

Escolaridade/ Área Governo	Número de servidores recrutados							
	Ano							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Superior	7.709	6.309	6.574	5.861	1.937	1.348	621	30.359
Intermediário	10.097	3.251	2.387	1.879	988	176	39	18.817
Auxiliar	1.869	367	94	75	2	0	0	2.407
Total	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	51.583
Jurídica	137	148	362	297	22	628	220	1.814
Diplomacia	18	84	33	159	22	25	31	372
Pol. Públicas	163	370	334	565	308	0	75	1.815
Fiscalização	2.507	625	1.641	1.318	698	3	122	6.914
Polícia	364	1.454	1.015	111	1.059	151	41	4.195
Regulação	27	61	27	23	15	0	40	193
Sub-total	3.216	2.742	3.412	2.472	1.741	807	529	15.303
Ensino e Pesq.	3.201	3.797	3.653	3.451	686	650	129	15.567
Outros	13.258	3.388	1.989	1.892	117	67	2	20.713
Total	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	660	51.583

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos  
Boletim Estatístico de Pessoal n.º 73

Obs.: Os dados foram agrupados por área de governo com base nas carreiras de Estado (MARE, 1998b:68-69).