
Questões sobre a Reforma Administrativa

MARE

**Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado**

Ministro
Luiz Carlos Bresser Pereira

Chefe de Gabinete
José Walter Vazquez Filho

Secretária-Executiva
Cláudia Costin

Secretária da Reforma do Estado
Angela Santana

Secretário de Recursos Logísticos
Rainer Weiprecht

Secretário de Recursos Humanos
Luiz Carlos de Almeida Capella

Secretário de Articulação Institucional
Carlos Cesar Pimenta

Presidente da ENAP
Escola Nacional de Administração Pública
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Responsável Técnico pelo Caderno nº 10
Ciro Campos Christo Fernandes

Questões sobre a Reforma Administrativa

*Respostas a Questões formuladas pela Comissão Especial
da Câmara dos deputados, destinada a proferir parecer
à PEC n.º 173-A/95, em reunião realizada
no dia 7 de dezembro de 1995*

Caderno 10

*Republicação do caderno “Reforma Administrativa
Questões formuladas pela deputada Telma de Souza”*

MARE | Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado

Brasília - DF / 1997

Conselho Editorial

Ciro Campos Christo Fernandes - presidente
Cláudio Seiji Sato
Frederico Raphael C. Durão Brito
Sheila Maria Reis Ribeiro
Selene Marinho Machado
Letícia Schwarz
Marianne Nassuno

Projeto e Editoração Gráfica

João Carlos Machado Ribeiro



Cláudio Seiji Sato
José Murilo C. Carvalho Júnior
Selene Marinho Machado
Roberta Figueiredo Abreu Cruz
João Carlos Machado Ribeiro
Antônia da Silva Farago
Thais Barboza Souza (estagiária)

Copyright © 1997 . MARE.

1ª Edição, 6 de outubro de 1997

MARE

**Ministério da Administração
Federal e Reforma do Estado**

Sala 740, Fones: (061) 313-1009
Esplanada dos Ministérios, bloco C.
Brasília - DF
CEP 70046-900

Impresso no Brasil

Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Questões sobre a reforma administrativa: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995 / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997.

23 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 10)

Republicação do caderno “Reforma Administrativa: questões formuladas pela Deputada Telma de Souza”

1. Reforma administrativa - Brasil. I. Título. II. Série.

CDD - 351.0073

Introdução

Este caderno facilita o conhecimento, por público mais amplo, das respostas do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a 21 questões formuladas pela Deputada Telma de Souza, membro da Comissão Especial constituída no Congresso Nacional para emitir parecer sobre a Proposta de Emenda Constitucional n.º 173-A.

Encaminhada pelo Governo ao Legislativo em 23 de agosto de 1995, a proposta trata, em especial, de aperfeiçoar e atualizar os dispositivos constitucionais sobre a administração pública, abordando, entre outros temas, a revisão das regras da estabilidade do servidor público, a permissão da pluralidade de regimes jurídicos de admissão de servidores e a regulamentação mais rigorosa para a fixação dos tetos de remuneração.

As respostas às questões complementam e aprofundam os temas que foram objeto de explanação pelo Ministro, seguida de argüição pelos membros daquela Comissão, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995.

Posteriormente, a PEC n.º 173/95 foi objeto de texto substitutivo, apresentado em julho de 1996 pelo relator indicado pela Comissão Especial, deputado Moreira Franco. Este Substitutivo se encontra atualmente em processo de votação na Câmara dos Deputados. O novo texto preserva as principais propostas contidas no original, introduz aperfeiçoamentos e novos conteúdos, em sintonia com os pressupostos e diretrizes que orientam a reforma do aparelho do Estado, que está sendo conduzida pelo Governo Federal.

Sendo assim, algumas das questões discutidas nesse caderno se referem a formulações contidas na proposta originalmente encaminhada ao Legislativo, mas que foram excluídas ou sofreram alterações no texto substitutivo. Especificamente, foi suprimida no Substitutivo a proposta de introdução do “processo seletivo público” para admissão de empregados públicos e tiveram nova elaboração as modificações propostas nas regras da estabilidade do servidor.

As dúvidas e questionamentos explicitados nas perguntas respondidas à Comissão, contudo, mantém a sua atualidade, justificando a republicação desse caderno, com revisões de redação. Ao dar publicidade a este debate, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado tem a expectativa de estar propiciando o conhecimento mais amplo e informado sobre a reforma do aparelho do Estado no Brasil.

Questões sobre a Reforma Administrativa

Respostas a Questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos deputados, destinada a proferir parecer à PEC n.º 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995

1. *Em suas análises sobre a evolução da administração pública brasileira, Vossa Excelência tem sustentado que o Brasil já superou o patrimonialismo, atravessou a fase burocrática e acha-se pronto para ingressar na “administração gerencial”. No entanto, vários estudiosos da administração pública, com respaldo nos fatos, afirmam que o Brasil ainda não apresenta condições para tanto. Vera Storck, pesquisadora da UFRGS, afirma, por exemplo:*

“A história da administração pública brasileira é a história do estamento, do patrimonialismo, do rei, senhor das terras, das gentes e dos cargos. É a história dos amigos do rei, os quais modernamente se inserem no tecido da administração pública pela via do contrato sem concurso, sem aferição prévia da capacitação.”¹

Régis Andrade, do CEDEC, confirma esta tese:

“Os processos históricos que levaram à crise atual são longos e complexos. No caso da administração pública, as disfuncionalidades atuais são o efeito conjunto de intrusões ou intervenções políticas não planejadas e não sistêmicas, no modelo daspiano original. São três, em resumo, os momentos mais importantes desse processo. Num primeiro momento, a arquitetura weberiana do

1. STORK, Vera Sueli. A Reforma Administrativa do Governo Collor, FGV, Revista de Administração, São Paulo, 27: 66-77, jul-set, pag. 7

modelo foi desfigurada pela transformação dos cargos políticos em moeda de troca política. Em seguida, agregou-se caoticamente à administração direta um enorme setor empresarial, autárquico e fundacional que fugiu ao controle central e facilitou, pela multiplicação dos órgãos e empresas com alto grau de autonomia, a feudalização da máquina por interesses privados. Enfim, a administração federal sofreu o impacto desorganizador da reforma Collor, mal pensada e pior executada.”²

Com base em que Vossa Excelência acredita que a administração pública brasileira já superou o patrimonialismo? Acredita, realmente, que podemos abandonar controles prévios sobre as ações dos administradores públicos (políticos e governantes)?

Resposta:

A questão não pode ser colocada de forma mecânica e esquemática. A administração pública brasileira evoluiu de forma desigual, com resultados heterogêneos. A proposição que este Ministério faz, de avanço rumo à administração gerencial, sugere ser este o horizonte que norteia a ação. O que não significa que, em muitas áreas da administração pública, e sob muitos aspectos, não se deva adotar, nesse momento, medidas típicas da administração burocrática.

Ainda há muito a ser feito no combate ao patrimonialismo ou ao mau uso da máquina pública. O Ministério da administração Pública e Reforma do Estado - MARE tem trabalhado intensamente no reforço de controles e normas, quando efetivamente necessário. Exemplo disso são as recentes medidas implementadas por este Ministério para o controle sobre a folha de pagamentos ou para exigir o cumprimento do horário de trabalho pelos servidores. São medidas típicas da chamada administração burocrática, adotadas no contexto de um processo de mudança que aponta para a superação, no futuro, desse tipo de controle.

No entanto, a premência de ações imediatas não pode ofuscar a perspectiva mais ampla, que deve ser no sentido do redesenho, e não do puro e simples abandono, dos sistemas de controle. O Ministério tem recebido múltiplas demandas no sentido da flexibilização de

2. ANDRADE, Regis de Castro. Estrutura e Organização do Poder Executivo - Administração Pública Brasileira, Vol. 2, Brasília, ENAP-CEDEC, 1993, pag. 26.

controles. São demandas que partem de dirigentes cômicos de suas responsabilidades e que desejam a autonomia necessária para realizarem o seu trabalho e serem avaliados pelos resultados alcançados.

Merece registro, ainda, a nossa discordância em relação à visão de que a trajetória do setor empresarial, autárquico e fundacional, a partir do marco legal delineado pelo Decreto-lei n.º 200/67, tenha sido uma experiência essencialmente negativa. Se é certo que ocorreram excessos e debilitação dos controles, a autonomia desfrutada pela administração indireta permitiu que esta se convertesse em “*locus*” das melhores experiências de gestão do setor público.

2. Dentro do projeto de Vossa Excelência, que medidas pretende adotar para que os escalões superiores da administração pública sejam efetivamente profissionalizados? Qual o critério para definir as carreiras ou cargos a serem organizadas nos chamados “núcleo estratégico” e “núcleo de atividades exclusivas”?

Resposta:

O processo de profissionalização dar-se-á por meio da realização de concursos e da instituição de bons programas de formação e de treinamento dos quadros da administração pública. O MARE já tem adotado medidas concretas no sentido da recuperação das carreiras existentes, que representam reservas de qualificação no setor público. Outras medidas estão sendo estudadas, inclusive no sentido de vincular a ocupação de cargos de confiança à profissionalização dos quadros.

Considerando que o núcleo estratégico atua essencialmente no planejamento, formulação e avaliação das políticas públicas, será necessária, nesta área, a organização de quadros e carreiras com alta qualificação técnica e visão global do processo decisório do Estado, porque caberá a estes quadros subsidiar o processo de formulação das políticas governamentais. Ressalte-se que há, hoje, uma grande precariedade no aparelhamento dos Ministérios para este trabalho, resultado da negligência com que foi tratada a organização e o desempenho dos órgãos da administração direta.

O setor de atividades exclusivas, por ser operador de serviços tipicamente estatais, que pressupõem o exercício dos poderes típicos da função estatal, como arrecadação, fiscalização, etc., deverá dispor de carreiras e cargos com alta especialização, qualificados para a prestação dos serviços exclusivos do Estado, com eficiência e eficácia.

Muitas destas atividades poderão ser estruturadas sob a forma de Agências Autônomas, que serão uma modalidade de organização dotada de maior agilidade e flexibilidade de gestão. Submetidas a novas formas de supervisão e fiscalização, baseadas no controle de resultados “*a posteriori*”, a partir de metas previamente negociadas com o Governo e substituindo o ultrapassado e ineficiente controle sobre procedimentos, a implantação das Agências exigirá uma maior responsabilização dos dirigentes em relação ao atingimento dos resultados acordados. Deverão dispor, além disso, de maior autonomia administrativa e financeira, propiciando melhores condições para a gestão.

Restaria observar que, embora haja uma clara distinção entre núcleo estratégico e atividades exclusivas do Estado, servidores da mesma carreira poderão trabalhar em um e outro setor.

3. Uma vez aprovada a proposta de emenda constitucional formulada por Vossa Excelência, os atuais servidores estáveis poderão ser demitidos por necessidade de ajuste de quadros? Poderão ter alterada a natureza jurídica do seu regime de trabalho de estatutário para celetista? Os atuais servidores regidos pelo regime estatutário sofrerão alguma alteração no seu regime jurídico, caso o seu órgão venha a ser considerado integrante do Núcleo de Serviços Competitivos?

Resposta:

Os servidores estáveis estarão sujeitos a novas regras de estabilidade, que permitirão o desligamento por necessidade da administração pública, com exceção daqueles que ocupem cargos vinculados ao exercício das atividades exclusivas de Estado.

A eventual mudança do regime de trabalho de estatutário para celetista não poderá ocorrer compulsoriamente, o que significa que, nas áreas nas quais venha a ser adotada a opção pelo regime celetista, os atuais servidores nelas lotados poderão optar por permanecer no regime estatutário. Nem poderia ser outro o procedimento, uma vez que o regime celetista é contratual: pressupõe a livre adesão do trabalhador. Da mesma forma, servidores estatutários vinculados a órgãos integrantes do núcleo de serviços competitivos, conservarão seu direito a permanecerem como estatutários, ainda que seu órgão venha a ser substituído por uma “Organização Social”.

4. *Em que situações os atuais servidores que já são estáveis poderão ser demitidos, se aprovada a emenda? Como pretende Vossa Excelência assegurar meios para que o “desempenho” seja aferido de forma a justificar a demissão por “insuficiência de desempenho”?*

Resposta:

Conforme indicado na Proposta de Emenda Constitucional preparada por este Ministério, os servidores estáveis poderão perder seu cargo, nas seguintes hipóteses:

- por sentença judicial transitada em julgado;
- por falta grave, apurada em processo administrativo;
- por insuficiência de desempenho, apurada em processo administrativo específico;
- por necessidade da administração, para a redução ou reestruturação de quadros e para a redução do comprometimento de receitas com a folha de pagamentos, atendendo à regulamentação do art. 169 da Constituição.

A legislação regulamentadora do desligamento do servidor por insuficiência de desempenho deverá contemplar critérios de avaliação idôneos e eficazes. A diretriz que norteia a proposta do MARE consubstancia-se no entendimento de que a utilização dessa modalidade de desligamento só será permitida naqueles órgãos ou unidades da administração que contem com sistemas permanentes de avaliação de desempenho, orientados por normas e critérios impessoais, públicos e previamente conhecidos pelo servidor. Os sistemas de avaliação deverão ainda, prever instâncias de recurso e uma gradação segundo a qual a dispensa do servidor seja uma última e extrema medida.

5. *Qual o critério a ser adotado para definir quais os servidores que passarão a ser regidos pela CLT? Como Vossa Excelência pretende tratar entidades que exercem atividades que podem ser classificadas em “núcleos” diferentes como, por exemplo, o CNPq, a CAPES, o IBAMA, o INMETRO, os Ministérios militares (que desenvolvem atividades de pesquisa, em algumas unidades) e outros?*

Resposta:

Em princípio, o regime celetista deverá ser adotado para servidores cujas atividades não impliquem no exercício do poder de Estado.

Em determinadas áreas do núcleo estratégico ou do núcleo de atividades exclusivas do Estado, o regime celetista poderá vir a ser utilizado para funções de apoio, que guardem grande similaridade em relação ao setor privado, ou em funções especializadas que demandem perfis específicos, encontráveis no mercado de trabalho.

7. *Com a adoção do regime de emprego, como serão estabelecidos os salários dos futuros empregados dos órgãos e entidades da administração pública? Segundo a PEC, mediante lei. Qual a política salarial que lhes será aplicada? A do setor privado? A do setor público? Se se adotar a política salarial do setor público estatutário, não se estará criando um terceiro regime, nem celetista nem estatutário, já que a política salarial será diferenciada da dos trabalhadores em geral?*

Resposta:

De fato, a adoção do regime celetista na administração direta, autárquica e fundacional guardará certas particularidades em relação ao regime adotado no setor privado, ficando, inclusive, a fixação de salários sujeita à aprovação legal. Por outro lado, o Estado terá maior flexibilidade para o recrutamento e para a eventual dispensa de servidores, que não contarão com a prerrogativa da estabilidade. Se esta situação se caracteriza ou não como um terceiro regime de trabalho é algo a ser analisado sob a perspectiva dos objetivos que se espera alcançar: a possibilidade de múltiplas formas de contratação, conforme as características de cada segmento da administração.

8. *Qual o sentido de alterar a regra básica que exige concursos públicos para ingresso em cargos e empregos, criando a figura do “processo seletivo”? Qual o óbice que Vossa Excelência aponta no concurso público para a eficiência e eficácia administrativa?*

Resposta:

O sentido desta proposta é o de abrir a possibilidade de revisão das regras que regem a contratação para empregos públicos. O

entendimento deste Ministério é o de que empregados que não contem com a estabilidade podem ser recrutados mediante procedimentos mais simples e rápidos. Procedimentos que permitam, por exemplo, a busca no mercado de perfis profissionais específicos, a aplicação de técnicas de seleção de perfil pelas áreas de pessoal, a seleção com base na análise de currículos e experiência profissional. Na verdade, trata-se apenas de adotar, nestes casos, procedimentos amplamente utilizados por qualquer organização com bons padrões gerenciais.

Apesar de mais flexíveis, serão processos seletivos públicos, aos quais será dada ampla publicidade, prevista, ainda, a exigência de aplicação de algum tipo de prova.

9. Por que Vossa Excelência propõe suprimir do texto constitucional a obrigatoriedade da isonomia? Conhece algum caso de servidor que tenha obtido aumento a título de isonomia? Conhece as decisões do Judiciário, em especial do STF, que condicionam a aplicação deste princípio à legislação aprovada pelo Legislativo?

Resposta:

A isonomia de remunerações tem se revelado não apenas ineficaz como também, paradoxalmente, ampliadora de desigualdades, pois permite a elevação, de forma artificial e caótica, das remunerações dos grupos e corporações mais organizados, por força de sucessivas demandas judiciais. O uso inadequado deste instituto tem o agravante ainda, de produzir o “efeito cascata”: as elevações nos vencimentos de certas categorias incidem nos valores de remuneração de outras, de forma desordenada e onerosa para a União.

A supressão do dispositivo que trata da isonomia pretende preservar a administração contra demandas pontuais que, no limite, poderiam conduzir a uma política equivocada de generalizada equiparação de remunerações.

Felizmente, até o momento, as decisões da Justiça têm, de fato, inibido pleitos isolados. Mas a supressão do dispositivo em questão retirará da Constituição formulação que tem servido de base a medidas questionáveis, pretensamente isonômicas, particularmente no que tange à excepcionalização das chamadas “vantagens de caráter individual” e “relativas ao local de trabalho”, em relação à aplicação de tetos e da regra da correspondência entre os vencimentos dos três Poderes.

A desconstitucionalização do tratamento do tema não prejudicará, no entanto, a continuidade da observância, pela setor

público, do princípio da isonomia, que pressupõe a igualdade jurídica entre os servidores públicos, permanecendo como diretriz orientadora da política remuneratória da administração pública.

10. Qual a intenção de Vossa Excelência ao propor a supressão da garantia da irredutibilidade de salários para os servidores (inciso VI do art. 7º), constante do § 2º do art. 39? Pretende utilizar este artifício para promover a redução de vantagens e remunerações hoje existentes e fixadas em lei?

Resposta:

A intenção é de tornar compatível o texto do § 2º do art. 39 com a nova redação adotada no “caput”, que prevê a possibilidade de múltiplos regimes. Ou seja, o § 2º passa a se referir, sem a ambigüidade do atual texto constitucional, aos servidores detentores de cargos ou funções públicas, para os quais não faz sentido a remissão a inciso que trata da irredutibilidade de salários dos trabalhadores, considerando ainda que a questão já está contemplada no inciso XV do art. 37 da Constituição. Dessa forma, não há qualquer cogitação no sentido de se buscar artifícios para a redução de vantagens e remunerações. A irredutibilidade de vencimentos continua assegurada, não sendo a sua supressão o motivo da mudança proposta.

12. Qual o objetivo de Vossa Excelência ao propor a supressão da previsão de concurso público para ingresso no magistério federal? Qual a opinião de Vossa Excelência sobre a situação verificada em 1987, quando implantou-se o “Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos” - PUCRCE, quando foram incluídos na carreira milhares de docentes contratados sem concurso por diversos mecanismos, sem contar com a titulação exigida - o que só foi possível face à “flexibilidade” das contratações. Segundo estudo realizado em 1993 pela ANDES³, entidade que congrega os docentes das universidades brasileiras, analisando um contingente de 29.244 docentes das universidades federais, constatou-se que, dentre várias distorções verificadas, havia um

³ ANDES. Carreira e Capacitação Docente, Brasília, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, 1994, pag. 33.

contingente de 31,98% de professores assistentes, 69% de professores adjuntos e 39,62% de professores titulares sem as titulações exigidas para as respectivas classes (mestrado, para professor assistente; doutorado, para professor adjunto e professor titular). Havia mesmo, um total de 19,83% de professores titulares que sequer haviam concluído o mestrado. Esses dados demonstram, inequivocamente, a forma anárquica como se constituíram as carreiras docentes no Brasil, em grande parte por força da contratação simplificada.

Resposta:

A Proposta de Emenda Constitucional não tenciona, em nenhum momento, suprimir a previsão do concurso público para ingresso no magistério. No inciso V do art. 206, que faz menção ao regime jurídico único, foi proposto um ajuste de redação com a finalidade de torná-lo compatível com a supressão da obrigatoriedade do regime único (artigo 39) e com a previsão do processo seletivo público para o recrutamento de quadros no regime celetista (inciso II do art. 37). Isto significa que será permitida a adoção do regime celetista - sem estabilidade - nas instituições de ensino, da mesma forma que em qualquer outro segmento da administração pública.

As distorções a que alude a questão, provocadas pelo Decreto n.º 85.487, de 11 de dezembro de 1980, que estabeleceu novos critérios para a progressão vertical na carreira do magistério superior, posteriormente agravadas pelo disposto na Lei n.º 7.596, de 10 de abril de 1987, que instituiu o mencionado PUCRCE, foram produto típico do populismo e evidenciam, na verdade, a descaracterização dos princípios que deveriam reger a organização de carreiras, porque subverteram a correspondência entre a posição ocupada na carreira e os requisitos de qualificação.

Entretanto, este Ministério acredita que não é possível que distorções desta natureza possam se repetir em decorrência de uma eventual adoção de processo seletivo público nas universidades, posto que a sua regulamentação não poderá fugir aos princípios de legalidade, publicidade e impessoalidade, a que se sujeita também o concurso público.

13. Que medidas pretende Vossa Excelência implementar para reduzir o número de cargos comissionados na Administração Federal? Há hoje cerca de 70.000 formas

diferentes de comissionamento na administração federal, dos quais 20.000 são os chamados DAS. Destes, cerca de 70% são providos por servidores efetivos, mas ainda assim de forma absolutamente aleatória, já que não se exige nenhuma forma de mérito para a sua ocupação, o que torna a seleção não apenas casuística, mas vulnerável às pressões políticas, aos apadrinhamentos, etc. Como pretende Vossa Excelência profissionalizar a administração pública nos escalões de direção, tendo este obstáculo à frente?

Resposta:

Na realidade, os dados apresentados no enunciado da questão não parecem evidenciar necessariamente um quadro adverso à profissionalização da administração pública. Configura-se como dado positivo a constatação de que a maioria de cargos comissionados já é preenchida por servidores efetivos. Pretendemos avançar ainda mais em direção a esta profissionalização, fixando percentuais crescentes de reserva destes cargos para os servidores ocupantes de cargo efetivo e implantando programas de recrutamento, de treinamento e de formação, que preparem dirigentes para a nova administração gerencial.

Além disso, caberia observar que a introdução de novos métodos de gestão e da avaliação de desempenho, que se tenciona implementar desde já, terá uma saudável repercussão no rigor e qualidade dos critérios de indicação de servidores para estes cargos.

14. Que medidas pretende Vossa Excelência implementar para corrigir as distorções salariais existentes no serviço público? Qual o reajuste previsto para janeiro de 1996, data base do funcionalismo? Segundo a imprensa, o Governo pretende dar o reajuste equivalente ao IPC-r acumulado (10,83%). No entanto, desconsiderados os reajustes feitos a título de correção de distorções e de isonomia, desde janeiro de 1993 até esta data os servidores acumulam perdas de 56% (Poder Executivo) e 36% (Judiciário e Legislativo). Já os Ministros de Estado e parlamentares têm perda de apenas 10%, que é o índice anunciado.

Resposta:

Cabe ao Ministério da Administração realizar estudos e pesquisas sobre planos de retribuição, proventos e pensões e avaliar os custos de pessoal da União, visando subsidiar a política de remuneração do Governo Federal.

No entanto, na fixação dos índices de reajustes salariais dos servidores concorrem outros fatores importantes, como por exemplo, a disponibilidade orçamentária e financeira da União. Encontra-se esta matéria, por conseguinte, sujeita também ao pronunciamento da área econômica do Governo, compreendidos aí, tanto o Ministério da Fazenda, quanto o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Vale ressaltar que, no período de 1992 a 1995, as despesas com a remuneração do pessoal da administração pública Federal, segundo valores atualizados com base em julho de 1995, aumentaram de 15,7 bilhões para 36,8 bilhões (37 bilhões, em valor nominal), o que indica uma forte recomposição da massa salarial do setor.

O Governo tem conseguido, a despeito das limitações impostas pela questão fiscal, implantar uma política de gratificações para diminuir as discrepâncias entre cargos de diferentes níveis e entre algumas carreiras do serviço público. A política salarial para o funcionalismo deve ter a preocupação básica de conciliar a correção gradual das distorções e de um eventual achatamento salarial com o equilíbrio das contas públicas.

É o possível, no momento, até que a reforma administrativa possa definir uma política de remuneração mais justa e duradoura para o setor público, consoante a sua diretriz básica de valorização da atividade pública.

As mencionadas restrições de natureza fiscal têm influenciado a deliberação sobre a fixação do índice de reajuste geral dos vencimentos dos servidores, em janeiro de 1996. O Governo tem avaliado um conjunto de alternativas que lhe permita alcançar o equilíbrio de suas contas, no exercício de 1996, condição essencial para a consolidação do Plano Real, entre as quais constam algumas hipóteses de reajustes para os vencimentos do servidor público, não havendo, ainda, qualquer definição.

15. Pretende Vossa Excelência dar prosseguimento ao processo de implantação da isonomia, conforme determina a Medida Provisória em vigor, reedição da Medida Provisória n.º 583, editada no Governo Itamar?

Resposta:

A isonomia sempre será parâmetro inerente à política de recursos humanos na administração pública federal. Contudo, será necessário reavaliar a orientação adotada em período recente, que promoveu a pura e simples unificação de tabelas, com altos custos e resultados ineficazes. Terão de ser consideradas, ainda, as limitações que no momento enfrentamos em relação à disponibilidade de recursos.

16. Como Vossa Excelência avalia a existência de dirigentes da administração pública que vêm da iniciativa privada e mantêm empresas de consultoria, privatizando o Estado (Caso Dallari)? E o caso da utilização de contratos internacionais com o Banco Mundial, PNUD, etc., para contratação de consultores que realizam atividades técnicas, de secretariado e outras, que são atividades inerentes a servidores do quadro. A Secretaria Federal de Controle identificou, em 1994, cerca de 600 contratados, apenas no Ministério da Saúde, por essa forma, que independe de concurso, na qual são pagos salários muito superiores aos do pessoal permanente, com recursos essencialmente orçamentários, complementados por uma pequena participação do organismo internacional que gerencia as contratações a pedido do governo brasileiro.

Resposta:

A contratação de consultorias pode ser um saudável mecanismo por meio do qual a administração pública aproveita a capacitação técnica, a experiência e a criatividade disponíveis fora do Estado. Evidentemente, as consultorias não podem - e não devem - substituir o papel dos quadros técnicos permanentes do Estado. A consciência da grave carência de pessoal qualificado nos Ministérios gerou, no Governo, a determinação em promover, a curto prazo, o recrutamento de quadros de alto nível e a qualificação e aproveitamento dos recursos humanos existentes na administração.

17. Vossa Excelência diz que é contra a concepção do Estado mínimo pregada pelos liberais e neoliberais. No entanto, tem repetidamente enumerado, como carreiras exclusivas do Estado, a serem protegidas pela estabilidade plena,

apenas aquelas identificadas com a segurança pública, fiscalização, arrecadação e diplomacia, que são as mesmas admitidas pelo Governo Collor, em seu projeto de emenda constitucional apresentado em 1991. Que outras categorias Vossa Excelência considera exclusivas de Estado e merecedoras destas garantias? Quais os critérios propostos para defini-las?

Resposta:

Não acreditamos que este tema se configure como um divisor de águas entre as concepções liberais e a social-democracia, a respeito do papel do Estado. Na verdade, o que este Ministério tem defendido é o fortalecimento da atuação estatal nas áreas sociais, como educação e saúde, considerando, ao mesmo tempo, que a melhoria da eficiência e da qualidade na prestação destes serviços pode exigir o abandono da estabilidade rígida ou até mesmo a adoção de novos formatos legais e institucionais que conduzam a organizações públicas não-estatais, com quadros de pessoal constituídos de empregados celetistas. Na área social, poderão e deverão existir carreiras que, no entanto, não serão a princípio, exclusivas de Estado.

A definição da aplicabilidade das diversas “gradações” que assumirá o regime da estabilidade do servidor terá que considerar as características de cada tipo de trabalho no setor estatal. O entendimento que norteia a nossa abordagem da matéria é o de que aqueles cargos cujas atribuições e responsabilidades compreendam o exercício do poder de Estado, ou seja, do poder de legislar, tributar, fiscalizar, fomentar, devem merecer um regime de estabilidade mais rígido.

As atividades citadas no enunciado da questão já se encontram organizadas em carreiras na administração federal, representando exemplos mais evidentes de atividades exclusivas do Estado. Outras poderão ser agregadas ao elenco mencionado. O Ministério está trabalhando nesta questão, que será em breve levada à discussão com o Congresso, através das minutas que estão sendo elaboradas, relativas à legislação regulamentadora das emendas constitucionais.

Finalmente, é preciso não confundir as carreiras exclusivas de Estado com o setor de atividades exclusivas de Estado. Os integrantes das carreiras mencionadas trabalharão não apenas naquele setor como também no núcleo estratégico.

19. Que instrumentos de participação e controle popular sobre a administração, Vossa Excelência entende necessários?

Estes instrumentos já existem ou foram implementados em nosso país?

Resposta:

A administração gerencial deve estar fortemente voltada para a satisfação do usuário final dos serviços de caráter público, o chamado “cliente”, na abordagem da iniciativa privada. Isto pressupõe a ampla disseminação de mecanismos de aferição da satisfação do cidadão com os serviços públicos e de transparência no acesso a informações. O Ministério tem trabalhado no desenvolvimento de um projeto voltado para a captação de sugestões e reclamações dos cidadãos - o “Projeto Cidadão”. Outro importante projeto no âmbito da reforma administrativa - a implantação das “Organizações Sociais” - prevê o controle destas organizações por conselhos integrados majoritariamente por representantes da sociedade.

Diversos instrumentos e instâncias de participação popular já existem, alguns em pleno funcionamento, a exemplo dos Conselhos que congregam representantes do Governo e da sociedade civil na gestão das políticas sociais, nas áreas de Seguridade Social, Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Cabe avaliar estas experiências e pensar em formas de aprimorá-las.

20. A Constituição Federal de 1988 ainda não foi, em muitos de seus aspectos, implementada até hoje. No tocante à administração pública, o direito de greve não foi regulamentado; a isonomia não foi implementada; os planos de carreira ainda aguardam uma solução conceitual adequada. Mesmo o regime jurídico único ainda não foi implantado em muitos municípios. Não foi editada a lei sobre reclamações relativas aos serviços públicos. As normas sobre licitações - que são apontadas como enrijecedoras - não estão na Constituição. O que leva Vossa Excelência a crer que o problema esteja na Constituição?

Resposta:

Na verdade, a Constituição é apenas parte do problema. A proposta de reforma administrativa extrapola largamente a pura e simples alteração de alguns dispositivos constitucionais, como está demonstrado no diagnóstico e nas diretrizes apresentadas no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Estas mudanças estão

sendo propostas no contexto de um conjunto de projetos que abarcam a revisão da legislação, das formas de gestão, da estrutura administrativa e do perfil e postura do servidor.

21. Vossa Excelência atribui aos dispositivos do texto constitucional relativos à administração pública a reação defensiva da alta administração pública brasileira, contrária à administração gerencial. Mas diz também que a burocracia pública era identificada com o regime autoritário. Não é contraditório que quem estivesse na defensiva conseguisse influenciar tão amplamente a Assembléia Nacional Constituinte? Não estaria Vossa Excelência confundindo a atuação dos “lobbies” com a constatação da falência de um modelo (o patrimonialismo) pelos Constituintes, e sua opção pela administração burocrática, que nunca tivemos de fato?

Resposta:

Esta reação, de fato, não se coadunava com a própria história de êxitos da alta burocracia estatal brasileira no uso de métodos e instrumentos ágeis e flexíveis para a implementação das políticas do Estado. O apoio às medidas enrijecedoras se inseria num contexto onde a descentralização e a flexibilização, delineadas no Decreto-lei n.º 200/67, foram vistas, equivocadamente, como associadas aos desmandos e à corrupção dos governos autoritários. Por esta razão foi natural o apoio político, naquele momento, a estas medidas.

Além disso, não é correto interpretar aquele momento histórico como correspondendo à falência do modelo patrimonialista. Na verdade, a administração pública brasileira já havia avançado significativamente em direção a modelos gerenciais, que entretanto tendiam a ser descaracterizados, com base numa visão reducionista da crise do Estado, que só se preocupava com o combate aos excessos e irregularidades do período autoritário.

22. Vossa Excelência diz que os “administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público”, qualidade que teria sido demonstrada desde os anos 30. A que Vossa Excelência atribui, então, a classificação obtida por nosso país como

5º país mais corrupto do mundo? E as centenas de denúncias que, a cada dia, vem à tona? E os reiterados julgamentos do Tribunal de Contas da União e ações do Ministério Público, contra a malversação dos dinheiros públicos.? Estará Vossa Excelência falando dos administradores de carreira do serviço público, que são tão poucos, passados quase 50 anos da criação do DASP?

Resposta:

O que temos sustentado é que os controles e o combate à corrupção não devem inibir a criatividade e a capacidade de iniciativa do administrador. Ou seja, para equacionar os problemas de gestão do Estado no Brasil e oferecer resultados efetivos à população, não é possível privilegiar a concentração das ações, de forma unilateral e obsessiva, nos sintomas de corrupção, sob pena de nos depararmos com conseqüências indesejáveis, como por exemplo, o cerceamento da ação gerencial em um grau tão acentuado que resultará em custos - na forma de perda de eficiência - superiores aos riscos de uma eventual debilitação dos controles.

24. Que medidas imediatas e efetivas pretende adotar Vossa Excelência para promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos? Já foi implementada alguma medida, de janeiro até este momento?

Resposta:

Como medidas imediatas podem ser mencionadas a retomada do programa de qualidade no setor público, que passará a atuar agora, também na certificação de processos nos órgãos governamentais, assim como as ações de treinamento e de intercâmbio de experiências. Além disso, estão sendo desenvolvidos estudos com vistas à introdução dos chamados contratos de gestão, que serão ferramentas estratégicas para a cobrança de desempenho com base em resultados, especialmente aqueles apurados através de indicadores de desempenho. Os contratos de gestão deverão ser implantados no âmbito de dois importantes programas do Ministério, ora em desenvolvimento: o programa Agências, voltado para o desenvolvimento gerencial das autarquias e o programa Organizações Sociais, que deverá alcançar principalmente as fundações públicas.

25. Qual a economia prevista com a supressão do direito do servidor de converter em dinheiro um terço das férias?

Segundo dados do SIAFI até novembro este gasto representou 0,8% da folha de pagamento, ou cerca de R\$ 252 milhões (e não 600 milhões com o alega o governo). Qual o sentido de se suprimir do Estatuto uma previsão legal que é idêntica à aplicada para os trabalhadores do setor privado (art. 143 da CLT), quando o Ministro tem afirmado que pretende “unificar os mercados de trabalho”? Onde está a coerência desta medida com o discurso global?

Resposta:

Segundo cálculos realizados por este Ministério, a economia a ser gerada pela suspensão da conversão em abono pecuniário de 1/3 das férias do servidor público federal, na hipótese de que 70% dos servidores viessem a se utilizar do benefício, atingiria o valor de R\$ 424.990,00, considerando os seguintes parâmetros:

- custo médio das folhas de pagamento dos servidores ativos, entre os meses de julho e setembro de 1995: R\$ 1.245.004,00;
- custo estimado da folha de pagamento mensal para o ano de 1996: R\$ 1.379.838,00;
- economia gerada pelo art. 16 da Medida Provisória n.º 1.196, de 24 de novembro de 1995, que revogou o art. 78 da Lei n.º 8.112/90: R\$ 424.990,07
- este valor foi calculado da seguinte forma:
valor estimado da folha de pagamento mensal de 1996 x 0,7 x 0,44*
(* 0,44 = 0,33, referente ao pagamento do adicional de 1/3 nas férias, previsto no art. 76 da Lei n.º 8.112/90 + 0,11, relativo à conversão em pecúnia de 10 dias de férias)

A adoção desta medida decorreu da preocupação com o déficit fiscal projetado para 1996 e da conseqüente orientação do Governo no sentido da contenção de gastos e da adoção de políticas de elevação de receitas, cenário no qual a cifra da ordem de R\$ 424.990,07 representa relevante economia.

O MARE entende que a opção por uma política de redução de despesas não é incoerente com o seu discurso, relativamente à política de recursos humanos. Se transposta esta situação para o contexto do setor privado, a solução lógica e provável seria, com certeza, a aplicação de uma política de redução de quadros, com a conseqüente demissão de funcionários. Na medida em que tal hipótese não está sendo considerada pelo Governo, a alternativa adotada se justifica, porque assegura a continuidade e normalidade dos serviços na administração pública, a despeito das circunstâncias de crescente elevação dos gastos com pessoal.

Vertical line on the right side of the page.

Cadernos MARE da Reforma do Estado

1. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle
2. Organizações Sociais
3. Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública
4. Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
5. Plano de Reestruturação e Melhoria da Gestão do MARE
6. A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais
7. A Reforma Administrativa na Imprensa
8. Conselho de Reforma do Estado
9. Agências Executivas
10. Questões sobre a Reforma Administrativa
11. Uma Nova Política de Recursos Humanos

Internet : <http://www.mare.gov.br>

Para conhecer melhor a Reforma do Estado e da Administração Pública visite a homepage do MARE

Na homepage do MARE você encontrará:

- Publicações (Cadernos MARE da Reforma do Estado, Jornal do Servidor, Artigos, etc.)
- Estatísticas
- Acompanhamento dos Projetos Prioritários do MARE
- Sistemas de Informações do Governo (compras, pessoal, organizações)
- Informações Gerais (legislação, concursos, lista de autoridades do Governo Federal, etc.)
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública e
- muito mais

Os Cadernos MARE da Reforma do Estado são uma linha de publicações temáticas que tem por objetivo a documentação e divulgação das políticas, projetos e ações desenvolvidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

MARE

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

Esplanada dos Ministérios, bloco C, sala 740

Fones: (061) 313-1009

Brasília - DF CEP 70046-900

Internet: <http://www.mare.gov.br>

Email: gabmin@mare.gov.br

