

Exposition of Motives for the Administrative Constitutional Amendment

This is the ‘exposition of motives’ (Exposição de Motivos.) formally presenting the constitutional amendment to the President Fernando Henrique Cardoso, and explaining the reasons behind it. It is a formal letter because, at this moment, the Chief of Staff, the Law Consultant, the relevant ministers, and by the President himself already been examined the “administrative amendment”.

E.M. N° /95-GAB/MARE

Brasília, 11 de agosto de 1995.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência a proposta em anexo de emenda constitucional, relativa ao regime jurídico da estabilidade dos servidores públicos civis.

Esta proposta se complementa com outras três emendas, que terão por objeto, respectivamente, as diretrizes e princípios gerais da administração, a flexibilização do regime jurídico dos servidores e o tratamento equilibrado entre os três poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa e fixação de vencimentos.

Considerações Gerais

A crise do Estado, está na raiz do período de prolongada estagnação que experimentou o país nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, ela se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal.

Este Governo tem clara a importância da reforma administrativa no conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. O revigoramento da capacidade de gestão e de formulação e implementação de políticas nos aparatos

estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Por outro lado, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

A revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso, promovendo a atualização de ordenamentos, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação dos novos princípios, modelos e técnicas de gestão da Administração Gerencial, que se pretende disseminar no Estado Brasileiro.

A história recente evidencia as dificuldades e equívocos no desenho de soluções congruentes com as novas tendências no campo da gestão estatal. O retorno à democracia se verificou simultâneo à crise financeira do Estado, impondo a busca por novos conceitos que reorientassem a ação estatal em direção à eficiência e à qualidade dos serviços prestados. A Constituição de 1988, entretanto, corporificou uma concepção de administração pública centralizada, hierárquica, rígida e fundamentalmente baseada na idéia de controle por processo e não por resultados ou objetivos.

Hoje, a crítica à administração burocrática tradicional prescinde das divisões político-ideológicas: questiona o Estado tutelador, executor direto e onipresente, mas ineficaz no seu desempenho, prisioneiro de estruturas burocráticas verticalizadas e orientadas pela cultura do controle, do formalismo e do tecnicismo burocrático. O novo Estado que desejamos será orientado pelo modelo da Administração Gerencial, mais ágil, flexível, com ênfase na eficiência, redução de custos, gestão flexível, participação e controle sociais.

Ao propugnar a Administração Gerencial, não se ignoram as dificuldades e os obstáculos políticos e culturais que, na perspectiva da história, têm sido enfrentados para a construção, no Brasil, de uma administração pública profissionalizada e orientada para a persecução do interesse público.

A introdução da Administração Burocrática em nosso país, com a reforma administrativa desencadeada ao longo dos anos 30 e 40, representou importante momento de superação da Administração Patrimonialista. Naquele contexto histórico, o problema nuclear residia no estabelecimento de uma clara distinção entre a “res publica” e a “res principis”. A administração do Estado precisava ser defendida contra a interveniência dos interesses particularistas dos mandatários políticos.

A Administração Burocrática se contrapôs ao Patrimonialismo, mas o comportamento orientado pelo paradigma racional-legal, pela supremacia da técnica e pela impessoalidade de procedimentos conduziu aos excessos do formalismo e da inércia burocrática, comprometendo a eficiência da gestão pública.

A reação em direção à superação do modelo burocrático tradicional já se manifestava nas estratégias de descentralização e desconcentração implementadas sob a égide do Decreto-lei n.º 200/67 e na preocupação com o atendimento às demandas do cidadão, exemplificada na experiência do Programa Nacional de Desburocratização.

A Administração Gerencial se orienta pela busca da eficiência, da eficácia e da qualidade dos serviços públicos. Propõe uma Administração Pública inovadora, aberta à experimentação de novos formatos organizacionais e institucionais, mais ágeis e flexíveis, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação de resultados.

Fundamental, na abordagem gerencial, é a incorporação da dimensão da eficiência, buscando a maximização de resultados com os recursos alocados, em respeito ao cidadão contribuinte. Com igual ênfase se advoga a busca da qualidade dos serviços prestados, introjetando na cultura do serviço público a centralidade do cliente/cidadão e a importância da permanente superação de metas de desempenho.

As mudanças constitucionais permitirão a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública Brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, fugindo às soluções formalistas e padronizadoras. Nesse sentido, pretende-se o delineamento de um núcleo estratégico do Estado, revigorado, preservado nas suas necessárias garantias funcionais, mas capaz de se desincumbir, com alto padrão técnico e isenção política, das funções típicas de Estado, quais sejam, aquelas preponderantemente concentradas na administração direta.

Por outro lado, nos segmentos onde prevalece a prestação de serviços e o contato direto com o público, adotar-se-ão soluções e formatos que resgatem a autonomia e flexibilidade de gestão, tendo como objetivo a maior eficiência e qualidade dos serviços. Os setores voltados para a prestação de serviços, concentrados na administração indireta, deverão evoluir decididamente em direção à Administração Gerencial.

A Emenda

O instituto da estabilidade representa, historicamente, uma inovação da administração burocrática com o propósito de combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político, num contexto onde se fazia necessária a superação da Administração Patrimonialista.

Como qualquer norma legal, as características desse instituto se ressentem hoje de uma inadequação face aos avanços nos métodos e técnicas de gestão na administração moderna. Além disso, a própria modernização política e social concorreu para a consolidação da distinção entre a esfera pública e a privada e para tornar mais acurada a fiscalização pela sociedade contra eventuais abusos.

A moldura legal vigente permitiu a generalizada e indiscriminada atribuição de rígida estabilidade a todos os servidores estatutários. A flexibilização desse instituto, nos termos em que está sendo proposta, permitirá a sua aplicação diferenciada e graduada conforme as características institucionais e de gestão de cada segmento da administração. Será, também, instrumento adequado para, no interesse público, equacionar situações em que se verifique excesso de quadros.

O objetivo pretendido é a valorização do funcionalismo, aumentar a sua produtividade, premiar mais adequadamente os mais competentes. Hoje, o funcionalismo público vive o círculo vicioso da estabilidade, da ineficiência e da baixa remuneração.

Não se propugna, entretanto, a extinção da estabilidade. Entende-se como suficiente a sua regulamentação em dois níveis: de forma rígida, para as categorias que desenvolvam funções exclusivas de Estado e de forma flexível para os demais funcionários. A estabilidade rígida permite a dispensa do servidor por falta grave, mediante processo administrativo ou judicial.

A estabilidade flexível incorpora uma outra possibilidade de perda do cargo, em que o servidor poderá ser dispensado por insuficiência de desempenho ou por necessidade da administração, decorrente de excesso de quadros ou de processos de reestruturação organizacional ou tecnológica.

Com este propósito, no art. 41, a emenda constitucional contempla dispositivos que estabelecem a perda de cargo do servidor estável por insuficiência de desempenho e por necessidade administrativa.

A flexibilização da estabilidade, nos termos delineados, possibilitará a previsão legal de mecanismos efetivos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a previsão da hipótese de afastamento do cargo, nos casos de comprovada e contumaz ineficiência, conforme definir a lei regulamentadora.

Em relação ao desligamento por necessidade administrativa, ela poderá ser motivada com vistas à redução ou reestruturação de quadros ou para atendimento aos limites de despesas com pessoal determinados pelo art. 169 da Constituição.

A concessão desta nova prerrogativa ao administrador será acompanhada de limitações ao seu uso abusivo ou persecutório. Assim, o cargo ocupado pelo servidor desligado será automaticamente extinto e lei federal poderá estipular critérios e salvaguardas adicionais. Será assegurada indenização ao servidor, nos casos de desligamento por necessidade da administração e por insuficiência de desempenho.

Foi ressalvada, entretanto, a aplicação dos dispositivos relativos à perda do cargo por necessidade administrativa para os servidores estáveis, ocupantes de cargo efetivo, cujas atribuições exijam garantias especiais. Fica dessa forma preservada uma maior rigidez em relação à estabilidade para as atividades exclusivas de Estado, conforme vierem a ser definidas na legislação.

Foi também revisto o instituto da disponibilidade remunerada, que passa a assegurar a percepção de remuneração proporcional ao tempo de serviço, até o reaproveitamento do servidor em cargo de mesma natureza atributiva. A readequação proposta visa a reforçar a sua viabilidade como instrumento destinado a facilitar processos de reorganização administrativa, podendo ser empregado alternativamente ao desligamento do servidor.

Também em relação aos requisitos para a concessão da estabilidade procurou-se uma mais clara e determinante vinculação a mecanismos de avaliação, com a previsão constitucional de realização de avaliação do servidor por comissão específica. Além disso, o prazo de estágio foi estendido para cinco anos.

São estas medidas, Sr. Presidente, que constituem parte do conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a administração pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento e econômico e social, consoante com as diretrizes e objetivos do programa de governo.

Respeitosamente,

Luiz Carlos Bresser Pereira

Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado