

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CIÊNCIA POLÍTICA**

**REFORMA DO ESTADO NO BRASIL (1995-1998): O PLANO DIRETOR DA  
REFORMA DO APARELHO DO ESTADO**

**GEORGINE SIMÕES VISENTINI**

**PORTO ALEGRE, 2006**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**GEORGINE SIMÕES VISENTINI**

**REFORMA DO ESTADO NO BRASIL (1995-1998): O PLANO DIRETOR DA  
REFORMA DO APARELHO DO ESTADO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em  
Ciência Política, junto ao Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul como pré-requisito para obtenção do título  
de Mestre em Ciência Política, sob orientação do Prof.  
Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca.

**PORTO ALEGRE, 2006**

“Existe una gran dificultad en pasar de las meras apariencias a la entraña misma de la relación entre sociedad y Estado, entre el aparato que gobierna la vida de una comunidad y la comunidad misma. La dificultad estriba en lo siguiente: la apariencia no es *sólo* apariencia, sino también parte de una realidad. El fetichismo del Estado y la mercancía está, por así decirlo, “incrustado” en el propio mecanismo de funcionamiento del Estado y el mercado. La sociedad se siente enajenada del Estado, a la vez que inseparable de él. El Estado es la carga que oprime a la sociedad, y también es él ángel protector de la sociedad, sin el cual no puede vivir.

De nuevo, algunos de los más oscuros y complejos aspectos de la relación entre sociedad y Estado se reflejan clara y curiosamente en nuestro lenguaje corriente. Cuando decimos “ellos”, refiriéndonos a los burócratas que nos gobiernan, “ellos” que gravan con impuestos, “ellos” que hacen las guerras, que realizan toda serie de cosas en las que la vida de todos nosotros se halla comprometida, expresamos un sentimiento de impotencia, de enajenación del Estado; pero somos asimismo conscientes de que sin el Estado no habría vida social, desarrollo social, ni historia.”

Issac DEUTSCHER, **Las raíces de la burocracia**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1978. (Cuadernos Anagrama) p. 11-12.

Para Paulo e Bruno.

Para Bira, Sara e Lisiane, pela amizade.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização deste estudo e para que o texto pudesse, ao final, ser concluído. Meu primeiro agradecimento, porém, é para meu orientador, Prof. Pedro Fonseca, que, desde o início, incentivou a realização deste trabalho e prontificou-se a guiar-me em sua elaboração. Ao longo desse período, não apenas foram estreitados laços de amizade, como tive a oportunidade de privar de sua sagacidade intelectual e apurado senso crítico. O trabalho dele e trabalhar com ele me ensinaram muito.

Paulo Visentini, ao longo de muitos anos de convívio, tem sempre me estimulado a enfrentar novos desafios. Desta vez também me proporcionou a chance de discutir minhas idéias antes delas virem a público.

Durante todo o curso e ao longo de quase todo o período de elaboração da dissertação, mantive minhas atividades profissionais junto à Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Por isso, o auxílio de duas outras pessoas me foi imprescindível.

Amaro Grassi auxiliou na coleta de dados e da bibliografia e sem a sua colaboração o trabalho de pesquisa teria sido imensamente mais difícil.

A professora Marianne L. Wiesebron concedeu-me o privilégio de um estágio, no início de 2006, junto ao CNWS da Universidade de Leiden, na Holanda, onde pude desenvolver com mais tranqüilidade e integral dedicação o trabalho de revisão bibliográfica e redação de grande parte dos capítulos. O apoio logístico através do grupo de universidades da Rede Coimbra e a agradável acolhida dos membros do CNWS, assim como os conselhos e observações da professora Marianne L. Wiesebron, foram determinantes para que este trabalho chegasse a seu termo.

Por fim, devo referir que minha experiência profissional junto à PGE/RS está na raiz das inquietações que me conduziram ao pós-graduação em Ciência Política. Os subsídios teóricos do corpo docente e o convívio com o corpo discente têm sido, desde então, inestimáveis.

## RESUMO

Esta dissertação tem como tema a reforma do Estado, objetivando, a partir do exame e da sistematização de um programa concreto de mudanças, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, formulado no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, analisar as implicações da reforma para o desenho e as funções desempenhadas pelo Estado brasileiro. Descrevem-se, ainda, os principais acontecimentos relacionados à formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o processo de alteração da legislação constitucional e infraconstitucional de suporte às mudanças nele previstas.

Procura-se demonstrar que, ao contrário do que propugna o senso-comum, não há com as reformas projetadas uma redução da importância do Estado, mas o aprofundamento da aparente separação entre a “esfera econômica” e a “esfera política”, onde o descarte de determinadas atividades tem como contrapartida o fortalecimento de outras. Demonstra-se, igualmente, que o processo de implementação da reforma é pautado por conflitos que evidenciam a recusa e/ou a desconfiança em relação à nova lógica proposta, razão pela qual as mudanças somente avançam com maior vigor nos momentos de crise. Por fim, o resultado desses conflitos e as limitações impostas pelo ajuste fiscal conduzirão à fragmentação e a baixa implementação das mudanças previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

## ABSTRACT

The theme of this dissertation is the State Reform and it aims, based on the examination of the case-study of a concrete programme of changes, namely the Main Plan of Reforms of the Administration of the State, which were formulated by the Ministry of Administration and State Reform, during Fernando Henrique Cardoso's first government, to analyze the implications of the reform on the structure and the functions executed by the State. The main events related to the Main Plan of Reforms of the Administration of the State are also being described as well as the process of change of the constitutional legislation, which support the institutions herein foreseen.

Unlike what could be supposed by common sense, it will be demonstrated that the projected reforms did not lead to a reduction of the State's importance, but a deepening of the apparent separation between the 'economic scope' and the 'political scope', where discarding certain activities had as compensation, the strengthening of others. It has also been demonstrated that the process of implementation of the Reform has been marked by conflicts which show clearly the refusal and/or mistrust regarding the new proposed logic, which is the reason why the changes progress only more vigorously during moments of crisis. Finally, the result of these conflicts and the restrictions imposed by the fiscal adjustment will bring about the fragmentation and the low implementation of the changes foreseen by the Main Plan of Reforms of the Administration of the State.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. REFORMA DO ESTADO COMO TRANSIÇÃO E COMO SEPARAÇÃO ENTRE O ECONÔMICO E O POLÍTICO.....</b>	<b>27</b>
2.1. Abordagens teóricas da reforma e negação do Estado.....	27
2.2. O fenômeno de negação do Estado e a tendência à fragmentação da realidade social.....	38
2.3. Reforma do Estado como restauração da separação entre o “político” e o “econômico”.....	50
<b>3. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO.....</b>	<b>57</b>
3.1. A reforma como reconstrução do Estado em crise.....	58
3.2. A redefinição de órgãos e atividades para fortalecer o Estado.....	64
3.3. A estratégia em três tempos de implementação das mudanças.....	69
<b>4. DO MODELO ESTADOCÊNTRICO AO SOCIOCÊNTRICO.....</b>	<b>76</b>
4.1. O diagnóstico da crise fiscal do Estado e as insuficiências da abordagem neoliberal..	78
4.2. A crise do Estado como exaustão da capacidade de governança.....	86
4.3. O gerencialismo e a grande transformação institucional.....	102
<b>5. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDRAE DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO CARDOSO.....</b>	<b>117</b>
5.1. O início do governo Cardoso e a aprovação da reforma da ordem econômica.....	119
5.2. A elaboração do PDRAE.....	126
5.3. As propostas de emenda constitucional da previdência social e da administração pública.....	133
5.3.1. Os avanços da reforma no plano infraconstitucional em 1996.....	142

5.3.2. A Emenda da Reeleição e a retomada do programa de reformas do Estado.....	150
5.3.3. As medidas para colocar em prática as novas instituições.....	156
5.3.4. A aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19 e 20/98.....	161
5.4. O PDRAE após a aprovação das Emendas Constitucionais nº. 19 e 20/98.....	171
5.4.1. A fixação do teto salarial.....	173
5.4.2. O terceiro turno das reformas.....	176
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>182</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>188</b>

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABTLus	Associação Brasileira de Tecnologia Luz Síncrotron
ACERP	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CCJR	Comissão de Constituição Justiça e Redação
C&T	Ciência e Tecnologia
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DVS	Destaque para Votação em Separado
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FCTE	Fórum das Carreiras Típicas de Estado
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNCEP	Fundação Centro do Servidor Público
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política
INCA	Instituto Nacional do Câncer
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OS	Organização Social

PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDV	Programa de Desligamento Voluntário
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Programa Nacional de Desestatização
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PRQ	Programa de Reestruturação e Qualidade
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
QUANGO	Quase Autonomous Non Governmental
SECOM	Secretaria de Comunicação
SEDAP	Secretaria da Administração Pública da Presidência da República
SEMOR	Secretaria da Modernização
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIAPÉ	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais
SIASG	Sistema de Serviços Gerais
SIDOR	Sistema de Programação Orçamentária
SISPLAN	Sistema de Planejamento
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TST	Tribunal Superior do Trabalho
URV	Unidade Real de Valor

## 1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação consiste num estudo acerca da reforma do Estado, a partir da análise de um programa concreto de mudanças, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro (de ora em diante simplesmente PDRAE), formulado no âmbito do Ministério de Administração e Reforma do Estado e implementado durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso entre os anos de 1995 e 1998.

Historicamente, tentativas de enfrentamento de crises e esforços no sentido de redefinição das bases do desenvolvimento brasileiro foram acompanhadas de mudanças estruturais no Estado. Exemplo disso foram as reformas realizadas pelo presidente Getúlio Vargas, após a Revolução de 1930, e as alterações procedidas pelo primeiro governo do regime militar implantado no país em 1964. Em ambos os casos, o núcleo das reformas foi o setor público em sua dimensão administrativa, sendo emblemático, no primeiro caso, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, e, no segundo, a edição do Decreto-lei nº. 200/67.

No período de 1979 a 1994, foram empreendidas várias tentativas de reestruturação do Estado brasileiro, através de mudanças nos órgãos e atividades da administração pública. Essas tiveram dois vetores: de um lado, a redefinição da presença estatal na produção de bens e prestação de serviços públicos; de outro lado, a reorganização e a tentativa de fortalecimento das atividades do governo, particularmente do Poder Executivo federal.

No governo Figueiredo, o Programa Nacional de Desburocratização, regulado pelo Decreto nº. 83.740, de julho de 1979, deu início a estudos visando à valorização da esfera privada, racionalizando e dotando de maior eficiência as relações do Estado com os usuários dos serviços públicos e com o empresariado, e ao estancamento da expansão da administração, com a descentralização da execução de serviços e a distribuição de bens públicos para estados e municípios. Os trabalhos então efetuados foram consolidados em dois instrumentos legais. O Decreto nº. 86.214, de 15 de julho de 1981, instituiu o Programa de Melhoria do Atendimento ao Público. O Decreto nº. 86.215, de 15 de julho de 1981, estabeleceu, por seu turno, o Programa de Desestatização e criou a Comissão Especial de Desestatização, iniciando, do ponto de vista formal, o programa brasileiro de privatização<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A Comissão Especial de Desestatização, ao longo de sua atuação, identificou 140 empresas estatais para serem privatizadas em curto prazo, sendo que apenas um total de 20 empresas foi vendido. Essas contavam com 4.864

No primeiro ano de governo foi também criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), subordinada à Secretaria Extraordinária de Planejamento da Presidência da República, com a finalidade não apenas de conhecer e monitorar os gastos das estatais, mas também de estabelecer formas de controle político-administrativo sobre as mesmas<sup>2</sup>.

No governo Sarney, desde cedo, foi intentada a realização de uma reforma administrativa. Nesse sentido, em julho de 1985, foi criado o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos, absorvendo as funções do antigo DASP, e, junto ao novo ministério, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa. Embora os objetivos e as funções do novo ministério tenham sido superados de fato pela instalação dos trabalhos da Assembléia Constituinte<sup>3</sup>, várias novas medias foram adotadas a partir da extinção do DASP, em setembro de 1986, e a substituição do ministério pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), ligada diretamente à Presidência da República.

A SEDAP tornou-se, então, o órgão central para a implementação da reforma administrativa, mantendo como órgão a ela vinculado a Fundação Centro do Servidor Público (FUNCEP), que se tornou um importante instrumento de planejamento administrativo a partir da criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com o objetivo de formar, aperfeiçoar e profissionalizar os servidores públicos de nível superior. O Decreto nº. 93.227, de 19 de setembro de 1986, criou ainda junto aos novos órgãos o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública.

---

empregados e renderam um total de 188,51 milhões de dólares ao governo. Essas transferências ao setor privado foram, de fato, “reprivatizações” de estatais sem maior expressão econômica ou estratégica. O Decreto nº. 86.215/81 impunha às privatizações os limites do nacionalismo e da segurança nacional, restringindo expressamente o rol de adquirentes a cidadãos brasileiros. Assim, a desestatização foi, ao longo do governo Figueiredo, mais um programa de contenção da expansão da atividade econômica do Estado do que de privatização.

<sup>2</sup> A organização da secretaria era parte de um esforço para criação de um orçamento consolidado da administração pública direta e indireta federal, cabendo aqui observar que as despesas das estatais eram, na época, cerca de três vezes as despesas da administração direta. Além disso, as estatais dos três níveis de governo (União, estados e municípios) respondiam por aproximadamente 50 a 55% do PIB brasileiro e realizavam cerca de 3/5 dos investimentos totais realizados no país. As estatais possuíam também um elevado grau de liberdade. Não estavam sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União e, desde a edição do Decreto-lei nº. 200/67, sujeitavam-se à supervisão ministerial, o que, de fato, consistia numa forma de controle não concentrado. Entre as atribuições da SEST estavam: a) definir o orçamento global de despesas; b) estabelecer teto para os gastos com petróleo; c) estabelecer limite máximo para empréstimos em moeda nacional e estrangeira; d) estabelecer teto para gastos com importações (ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Negociando a Reforma: A Privatização de Empresas Públicas no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 42, nº. 3, 1999. p. 444)

<sup>3</sup> A Constituição Federal de 1988 disciplinou em um capítulo especial da organização do Estado os princípios que deveriam reger a administração pública e os servidores públicos civis e militares, além de prever, no artigo 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios teriam o prazo de 18 meses para compatibilizar seu quadro de pessoal e adequar suas legislações ao estabelecido no artigo 39 da Constituição e “à reforma administrativa dela decorrente”.

A partir dos novos órgãos buscou-se reorganizar e redefinir o perfil da alta administração federal. Inicialmente, em 1985, as iniciativas se deram no sentido de reconstituir determinadas carreiras, como a da Polícia Federal e a da Procuradoria da Fazenda Nacional, e instituir uma outra, a da Auditoria do Tesouro Nacional, especializando e fortalecendo as respectivas áreas, inclusive para fazer frente à queda da receita tributária que, na década de 80, chegou a 4% do PIB e, nos anos de 1984 e 1986, teve seu pior desempenho desde 1970. Num segundo momento, que se inicia em 1987, foram adotadas iniciativas complementares, com a criação de três novas carreiras: a de Gestão Governamental, a de Finanças e Controle e a de Orçamento. A medida demonstrava a intenção de homogeneizar a alta administração federal, através da instituição de uma carreira de caráter generalista voltada para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, que ocuparia os cargos de direção e assessoramento nos escalões superiores.

Outras medidas foram ainda adotadas no sentido de reorganizar a administração pública no âmbito federal. O Decreto-lei nº. 2.300, de 21 de novembro de 1986, estabeleceu novas regras para o processo de licitação e extinguiu oito estatais, dentre as quais se destaca o Banco nacional da Habitação. Também no final do mesmo ano foram extintos 37 órgãos nos ministérios, em geral colegiados que tinham se tornado desnecessários ou perdido suas funções. Ademais, com o Decreto nº. 93.213, de 03 de setembro de 1986, foi criado o Cadastro Nacional do Pessoal Civil, que, posteriormente, deu origem ao Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). Foram, no mesmo período, envidados esforços no sentido de organizar o sistema de gerenciamento de pessoal civil, através do Decreto nº. 93.214, de 03 de setembro de 1986; definir, pelo Decreto nº. 93.215, de 03 de setembro de 1986, os procedimentos de auditoria de pessoal civil; e estabelecer, com o Decreto nº. 93.216, de 03 de setembro de 1986, medidas de acompanhamento e controle de gestão das empresas estatais.

Paralelamente, o Decreto nº. 91.991, de 28 de novembro de 1985, estabeleceu o Programa de Privatização de empresas sob controle direto ou indireto do governo federal. Esse foi, de fato, uma continuação da “reprivatização” iniciada no último governo militar<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Foram privatizadas, ao longo do governo Sarney, 18 empresas estatais avaliadas em 548,30 milhões de dólares e que empregavam 22.707 pessoas. Outras 18 empresas foram transferidas para governos estaduais, duas foram incorporadas a outras instituições federais e quatro empresas foram desativadas.

O Decreto nº. 91.991/85 praticamente repetiu a anterior legislação, excluindo as empresas vinculadas à segurança nacional, os monopólios estatais e as empresas responsáveis pela infra-estrutura econômica ou social básica ou produtora de insumos de importância estratégica.

Esse diploma legal, atribuiu responsabilidade ao Presidente da República pela inclusão e exclusão das empresas no rol das privatizáveis, no que deveria ser assessorado pelo Conselho Interministerial de Privatização, criado

Porém, nos dois últimos anos do governo Sarney, algumas iniciativas legislativas indicaram uma tentativa de aprofundamento do programa de privatização. Em março de 1988, já com Maílson da Nóbrega à frente do Ministério da Fazenda, foi editado o Decreto nº. 95.886, de 29 de março de 1988, ampliando a abrangência do “programa nacional de desestatização”, por meio da instituição de objetivos para o mesmo. Entre os objetivos constavam a transferência para a iniciativa privada de atividades econômicas exploradas pelo Estado, o estímulo a mecanismos competitivos de mercado, com a desregulamentação da atividade econômica, o estímulo à execução indireta de serviços públicos, através de concessões e permissões, e a privatização de atividades econômicas exploradas por estatais, excetuados os monopólios<sup>5</sup>. Em 1989, foi enviada ao Congresso, juntamente com a legislação do Plano Verão, a Medida Provisória nº. 26, a qual autorizava a privatização das sociedades de economia mista, empresas públicas e suas controladas, mediante a alienação da totalidade das ações representativas do capital ou através da elevação de capital dessas empresas. Essa medida provisória foi amplamente rejeitada pelo Congresso (350 votos contrários e 77 favoráveis), todavia, com a eleição de Fernando Collor, no ano seguinte, a transferência de empresas estatais para a iniciativa privada tornou-se definitivamente parte da agenda governamental.

---

para substituir a Comissão Especial de Desestatização. Estabelecia que a transferência de empresas ao setor privado, agora denominada privatização, compreenderia tanto a abertura do capital social, como a alienação de participações acionárias e a desativação de empresas, além de prever algumas medidas para dar maior publicidade e impessoalidade às privatizações, como a exigência de realização de auditoria externa para “zelar pela transparência e lisura” de todas as suas fases, a determinação de que as transferências fossem realizadas de preferência através da Bolsa de Valores, a possibilidade de financiamento das aquisições e mecanismos para possibilitar aos empregados das empresas a compra de ações.

As novidades nesse diploma legal consistiam, de um lado, na ampliação das formas de pagamento, abrindo-se a possibilidade de utilização de títulos da dívida externa nas privatizações, e, de outro, a expressa proibição de criação de novas empresas sob o controle direto ou indireto da União, assim como a aquisição direta ou indireta de empresas privadas, a implantação de novos empreendimentos não previstos nos estatutos da estatal, e a formalização de acordos de acionistas, subscrição de ações da iniciativa privada ou abertura de capital social das empresas estatais sem a prévia concordância da Secretaria do Planejamento e, no último caso, do Presidente da República. O espírito do programa, assim, era vedar despesas pelas estatais, controlar suas ações e dar transparência às privatizações nos casos em que fossem admitidas.

<sup>5</sup> Esse documento marca o início do abandono dos conceitos de segurança nacional e de reserva do mercado ao setor privado nacional, os quais constavam dos decretos anteriores acerca da matéria. Além disso, o texto inovou ao possibilitar a discussão acerca da transferência de serviços públicos ao setor privado através de concessão ou permissão, excetuadas apenas as restrições constitucionais. Essa inovação, aliás, ajuda a entender parte das razões que levaram à inclusão no texto da Constituição de 1988 do privilégio às empresas estatais da execução dos serviços públicos, fato que também indica o início de uma disputa no campo legislativo pela definição do modelo que deveria presidir o desenvolvimento econômico do país. Significativo da polarização que iniciava a tomar vulto a respeito do tema das privatizações foi a criação, no mesmo Decreto nº. 95.886/88, do Conselho Federal de Desestatização, integrado por ministros da área econômica e com um representante dos trabalhadores e um dos empresários, mediante indicação das respectivas categorias, com o que se tentou envolver a sociedade na execução do programa, incentivar um consenso quanto à sua implementação e reduzir as resistências ao mesmo.

Através da Medida Provisória nº. 150, de 15 de março de 1990<sup>6</sup>, o governo Collor pretendeu promover uma alteração radical na estrutura organizacional do Executivo federal. Foram extintos diversos ministérios, secretarias e órgãos especiais<sup>7</sup> e centralizadas suas competências em outros, dentre os quais se destaca a criação de dois grandes Ministérios, o da Economia, Fazenda e Planejamento e o da Infra-Estrutura, além da criação da Secretaria da Administração Federal, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República e incumbida dos assuntos relativos ao pessoal civil da administração direta e indireta e da modernização e organização administrativa. A reestruturação dos órgãos da administração fundamentou, de fato e de direito, a dispensa dos ocupantes de função de confiança ou Função de Assessoramento Superior, o cancelamento das cessões e requisições de pessoal, a exoneração de ocupantes de cargo ou função de confiança e o retorno ao cargo de origem de diversos servidores, assim como a colocação em disponibilidade de outros tantos ocupantes de cargos ou empregos permanentes. O conjunto de alterações efetuadas com a nova organização federal implicou a redução de 27 para doze ministérios, a centralização decisória em torno da Presidência da República e dos novos ministérios e grande desorganização administrativa. As alterações efetuadas resultaram, ao final, na demissão ou dispensa de 112 mil servidores e a aposentadoria de outros 45 mil.

Por outro lado, o governo Collor se comprometeu com a realização de um amplo programa de privatização das empresas estatais. Nesse sentido, o conjunto de medidas provisórias editadas em 15 de março de 1990 instituindo o Plano Brasil incluiu, entre outras, as medidas que criavam os Certificados de Privatização e o Programa Nacional de Desestatização, que, depois de discutidas e aprovadas pelo Congresso, deram origem, respectivamente, à Lei nº. 8.018, de 11 de abril de 1990, e à Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990, essa última depois regulamentada pelos Decretos nº. 99.463 e 99.464, de 16 de agosto de 1990. O Programa Nacional de Desestatização enunciava entre seus objetivos a transferência à iniciativa privada das “atividades indevidamente exploradas pelo setor público”, a redução da dívida pública, a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas, a modernização do parque industrial brasileiro e a ampliação de sua competitividade, o recuo do Estado para atividades fundamentais para as prioridades nacionais e o fortalecimento do mercado de capitais através dos certificados de privatizações.

---

<sup>6</sup> Posteriormente convertida na Lei nº. 8.028, de 12 de abril de 1990.

<sup>7</sup> Foram extintos os Ministérios da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, do Trabalho, do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior, das Comunicações, da Previdência e Assistência Social.

Instituiu, também, a Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização, com a função de coordenar a transferência à iniciativa privada das atividades exploradas pelo setor público, funcionando o BNDES como gestor do Programa através da gestão de um fundo de natureza contábil, o Fundo Nacional de Desestatização<sup>8</sup>.

Parte das mudanças previstas nas propostas de emenda constitucional da previdência e da administração pública enviadas ao Congresso Nacional, no primeiro ano do governo Cardoso, já havia sido prevista anteriormente no projeto de reforma apresentado, em 14 de março de 1991, pelo governo Collor sob o título: “Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional”. Esse se desdobrava em sete propostas de emenda constitucional e 42 projetos de lei, além de dez decretos. Entre esses estava a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º. 59/91, embrião de algumas proposições contidas no PDRAE<sup>9</sup>, cujo intuito era promover mudanças na garantia de estabilidade dos servidores públicos e alterações no regime constitucional das aposentadorias, mas que, em meio a denúncias de corrupção, greves e insatisfação empresarial, foi retirada pelo próprio governo, em março de 1992, sem que tivesse sido votada.

---

<sup>8</sup> O rol de empresas a serem privatizadas era simplificado e bastante elástico, abrangendo as empresas controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei ou ato do Poder Executivo e as criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União. Ficavam excluídas da privatização as empresas públicas e sociedades de economia mista que, nos termos dos artigos 21, 159, inciso I, “c”, e 177 da Constituição Federal, exercessem atividade exclusiva da União, o Banco do Brasil, e o órgão de resseguros referido no artigo 192, inciso II, do mesmo diploma legal, com o que se deixava em aberto a possibilidade, na hipótese de ulterior alteração dos citados dispositivos constitucionais, de privatização dos serviços de telecomunicações e dos monopólios sobre a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural, assim como dos minérios e minerais nucleares. Por outro lado, a Lei n.º. 8.031/90 disciplinou de forma mais liberal a participação do capital estrangeiro no processo de privatização do que a legislação pretérita, possibilitando-lhe a aquisição de até 40% do capital votante (ações ordinárias) e até 10% do capital não votante (ações preferenciais), além de prever a caducidade das restrições à transferência do controle das empresas ao capital estrangeiro após o período de três anos da privatização.

O início da implementação do PND, todavia, foi proporcionalmente demorado e as primeiras privatizações ocorreram somente em outubro de 1991, coincidindo com o final do prazo de 18 meses de retenção dos ativos monetários estabelecidos no Plano Collor I. O governo Collor programou a privatização de 31 empresas estatais, sendo que até o final de seu governo foram alienadas 15 empresas: Usina Siderúrgica de Minas S/A- USIMINAS (24/10/91), Companhia Eletromecânica – CELMA (01/11/91), Mafersa S/A (11/11/91), Companhia Siderúrgica Nordeste - COSINOR (14/11/91), SNBP (14/01/92), INDAG (23/01/91), Ações Finos Piratini (14/02/92), Petroflex Indústria e Comércio S/A (10/04/92), Companhia Petroquímica do Sul S/A – COPEL (15/05/92), Companhia Nacional de Alcalis S/A (15/07/92), Companhia Siderúrgica de Tubarão S/A – CST (16/07/92), Nitriflex Indústria e Comércio S/A (06/08/92), Fosfertil S/A (12/08/92), Polissul (11/09/92), e PPH (29/09/92). Acrescente-se que, no mesmo período, foram liquidadas 5 empresas públicas e sociedade em que o Estado tinha participação, a saber: a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), a Empresa de Portos do Brasil (PORTOBRÁS), a Empresa Brasileira de Distribuição de Filmes S/A (EMBRAFILME) e a Petrobrás Mineração S/A (PETROMISA).

<sup>9</sup> Nesse sentido, ver: PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. 384 p.

O governo Itamar Franco empreendeu esforços no sentido de reorganizar a administração pública direta e indireta e recompor os quadros da burocracia federal. Foram aprovadas medidas provisórias prevendo a atualização dos vencimentos e proventos do pessoal civil e militar, além de terem sido encaminhadas várias outras medidas, todavia não convertidas em lei, prevendo isonomia remuneratória no Poder Executivo, teto remuneratório para os três Poderes, plano de carreira e regulamentação do plano de seguridade social para os servidores públicos.

Foi criada a Secretaria Federal de Controle sobre as estatais, a qual havia sido extinta por Fernando Collor, e, com a edição da Lei complementar nº. 73, em 10 de fevereiro de 1993, foi instituída a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União. A nova legislação incumbiu a Advocacia-Geral da União, na pessoa do Advogado-Geral da União, da assistência ao Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da administração federal, e dispôs sobre a vinculação dos serviços jurídicos das autarquias e fundações públicas federais à orientação e controle administrativo-disciplinar centralizado, a cargo do referido órgão<sup>10</sup>. Na mesma gestão foi editada a Lei nº. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, instituindo a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e estabelecida nova disciplina, através da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações e os contratos administrativos. Foram ainda criados pelo governo Itamar Franco a Agência Espacial Brasileira, o Departamento Nacional da Produção Mineral e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. Mais tarde, a Lei nº. 8.884, de 11 de junho de 1994, transformou o CADE em autarquia e dispôs sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

Além disso, foi dada continuidade ao processo de privatização, embora sob novo regramento.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Posteriormente, as atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União foram disciplinadas pela Lei nº. 9.028, de 12 de abril de 1995, a qual autorizou a Advocacia-Geral da União a assumir a representação judicial das autarquias e fundações públicas em determinadas matérias e nas hipóteses de ausência ou impedimento de procurador ou advogado desses órgãos. O mesmo diploma legal facultou ao Advogado-Geral da União avocar, ou integrar e coordenar, os trabalhos a cargo de órgão jurídico de empresa pública ou sociedade de economia mista federal, fossem em sede judicial ou extrajudicial. Além disso, a Lei nº. 9.704, de 17 de novembro de 1998, aprofundou a sujeição das autarquias e fundações federais à orientação normativa e à supervisão técnica do Advogado-Geral da União, dispondo que essas compreenderiam a prévia anuência ao nome indicado para a chefia dos órgãos jurídicos das autarquias federais e das fundações instituídas e mantidas pela União, assim como a orientação, de caráter vinculante, em relação também às teses jurídicas adotadas em sede judicial.

<sup>11</sup> Embora no início do governo tenham sido suspensos leilões de empresas importantes, como o da Ultrafértil, marcado para novembro de 1992, e o da Companhia Siderúrgica Nacional, designado para fevereiro de 1993, o novo presidente deu continuidade às privatizações, sendo que, até o final de 1994, foram transferidas para o setor privado o controle acionário de 18 empresas estatais.

O primeiro governo Cardoso foi o momento em que, de acordo com Sallum Jr., estabilizou-se um novo modelo de desenvolvimento, “moderadamente liberal e internacionalizante”<sup>12</sup>, com as seguintes características: politicamente, identificado com a democracia representativa; economicamente voltado para um “desenvolvimentismo renovado”. Esse teria três elementos principais: a preservação das indústrias que, após um período de adaptação, alcançassem competitividade na economia internacionalizada, com a conversão do parque industrial doméstico em parte especializada de um sistema industrial transnacional; a redefinição das relações do Estado com os capitais privados; a consolidação da política de integração regional como instrumento para “ampliar o mercado para a produção doméstica” e “valorizar os espaços econômicos nacionais, inserindo-os num âmbito maior, regional, mais atraente para os investimento das empresas multinacionais, convertendo-o em patamar econômico capaz de alicerçar uma maior participação dos países da região nas decisões políticas internacionais”<sup>13</sup>.

Com efeito, referindo-se às ações que vinham sendo adotadas durante sua gestão, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou, em agosto de 1996, que seu governo estava “reorganizando o capitalismo brasileiro”<sup>14</sup>. O conjunto de ações então levado a efeito importou em sucessivas mudanças institucionais, algumas como prolongamento de iniciativas tomadas ainda em períodos e governos anteriores, organizadas em torno de três programas: um programa de estabilização econômica “stricto sensu”, cujo instrumento foi o Plano Real; um programa de abertura comercial e financeira; e um programa de reformas do Estado. Esse último envolveu mudanças na ordem econômica, tendo no Programa Nacional de Desestatização (PND) seu principal vetor, e a reforma do aparelho estatal, através do PDRAE. O programa de reformas do Estado, nesses dois casos, teve como corolário alterações

---

No rol das empresas privatizadas estavam a Goiásfértil S/A (08/10/92), a Acesita (22/10/92), a CBE (03/12/92), a Poliolefinas S/A (19/03/93), a Companhia Siderúrgica Nacional (02/04/93), a Ultrafértil S/A (24/06/93), a COSIPA S/A (20/08/93), a Açominas (10/09/93), a Oxiten (15/09/93), a PQU (24/01/94), a Arafértil S/A (15/04/94), a Caraíba (28/07/94), a Acrinor (12/08/94), a Coperbo (16/08/94), a Polialden (17/08/94), a Ciquine (17/08/94), a Politen (18/08/94) e a Embraer (07/12/94), esgotando-se assim a transferência das empresas estatais de siderurgia e fertilizantes. Na gestão de Itamar Franco fora, ainda, liquidadas mais 6 empresas públicas e sociedades em que o Estado tinha participação: o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), a Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEBB), a Coque e Álcool de Madeiras S/A (COALBRA), a Companhia Siderúrgica de Mogi das Cruzes (COSIM), a Companhia Brasileira de Infraestrutura Fazendária (INFAZ) e a Petrobrás Comércio Internacional S/A (INTERBRAS).

<sup>12</sup> SALLUM Jr., Brasília. *Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 18, n. 52, p. 36, jun. 2003.

<sup>13</sup> A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos Guilherme. *Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: SENAC, 2000. p. 434.

<sup>14</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. “Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro”. Entrevista com Brasília Sallum Jr. *Lua Nova*. São Paulo, n. 39, p. 11-31, 1997.

constitucionais e infraconstitucionais, num processo que compreendeu, de um lado, quebra dos monopólios estatais, tratamento isonômico entre a empresa nacional e a empresa estrangeira e desregulamentação das atividades e mercados até então considerados estratégicos e/ou de interesse para a segurança nacional, e, de outro lado, alterações em matéria tributária, administrativa e previdenciária.

O termo reforma do Estado possui, assim, uma conotação estrita, em que se refere a um programa de reformas institucionais, e um sentido lato, de reestruturação do Estado e de redefinição da relação Estado-sociedade. O PDRAE é um plano de reestruturação do aparelho estatal, nesse sentido instrumento de um programa de reformas; e uma dimensão de mudanças mais amplas, no que está articulado a outros programas de ação e projeta no plano teórico e prático uma redefinição do perfil do Estado.

O objetivo geral do presente estudo é examinar, através de uma análise do PDRAE, a reforma do Estado brasileiro.

A sistematização e análise do PDRAE tiveram como objeto o Estado, em particular o Estado brasileiro.

Mais especificamente, o estudo procura: a) sistematizar o diagnóstico e as principais propostas contidas no PDRAE; b) tendo como subsídio a discussão teórica acerca da reforma do Estado, analisar três dos principais elementos contidos nesse documento (a abordagem da crise fiscal do Estado, o conceito de governança e o modelo de administração gerencial), relacionando-os com as principais alterações institucionais propostas e com suas implicações em termos das atividades e funções estatais; e c) examinar os acontecimentos mais relevantes envolvendo a formulação e implementação do PDRAE durante o primeiro governo Cardoso, com especial atenção para o processo de alteração da legislação constitucional e infraconstitucional que fundamenta e dá suporte às instituições previstas no PDRAE.

O ponto de vista adotado é o de que o PDRAE não é, simplesmente, um plano isolado de reforma administrativa. Ele constitui uma dimensão de um processo amplo de reestruturação do Estado.

O estudo do PDRAE justifica-se por apresentar elementos de continuidade com as experiências pretéritas de reforma administrativa e, ao mesmo tempo, por conter mudanças importantes em relação a essas. Tomando exemplos mais próximos, pode-se lembrar que,

embora a proposição teórica do modelo gerencial seja própria do plano de 1995, a definição de funções típicas de Estado e o redesenho do princípio da estabilidade já estavam presentes da proposta de Emenda Constitucional n.º. 59/91 encaminhada pelo ex-presidente Fernando Collor ao Congresso Nacional e depois por ele mesmo retirada antes de ser apreciada. Acrescente-se que a crítica à estrutura burocrática e sua inadequação ao regime democrático também, por sua vez, se faziam presentes entre as prioridades do ex-presidente Itamar Franco enunciadas em sua Mensagem ao Congresso Nacional no ano de 1993<sup>15</sup>.

A característica distintiva do PDRAE, todavia, parece ser ir além dessas experiências, aprofundando-as e dotando-as de uma lógica distinta. Dessa forma, apropria-se de conceitos e experiências pretéritas para justificar teoricamente o programa de reformas do Estado empreendido pelo governo Fernando Henrique Cardoso e, ao mesmo tempo, redesenhar as instituições estatais, alterando o modelo híbrido herdado da Era Vargas e que foi expandido politicamente com a Constituição Federal de 1988.

Há vários aspectos que justificam a pertinência do estudo de um plano de reforma da administração pública para compreensão da forma e do conteúdo como se dá a reestruturação do Estado brasileiro. Primeiramente, o Direito Administrativo tem uma função peculiar na organização do Estado brasileiro, em razão da natureza centrípeta da federação. Em segundo, pode-se dizer que, ao longo do século XX, as principais alterações no padrão de desenvolvimento brasileiro foram acompanhadas de reformas do aparelho do Estado<sup>16</sup>. E, em terceiro, a reforma projetada no PDRAE foi a única concebida e implementada num período democrático, contrastando nesse aspecto com as duas outras grandes reformas que o antecederam.

Acrescente-se que, apesar de sua relevância, o PDRAE tem merecido ainda pouca atenção como instrumento de estudo da orientação e das mudanças no perfil do Estado brasileiro.

---

<sup>15</sup> Na mensagem presidencial se afirmava que “a burocracia possui três traços constitutivos de sua lógica institucional” (a hierarquização dos cargos, o segredo do ofício e a repetição de rotinas) “que a tornam antagônica a um Governo e a um Estado democráticos”, cabendo à SAF “desenvolver o conjunto de suas metas e atividades visando transformar a estrutura burocrática para que os serviços administrativos estejam em harmonia e consonância com uma estrutura democrática do Estado e as políticas democráticas de governo”, isto é, com “a igualdade sócio-política, (o) direito a produzir e a receber informações, e (a) invenção contínua das políticas como resposta aos conflitos” (BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Itamar Franco. Brasília, 1993. p. 174).

<sup>16</sup> As duas outras grandes reformas no século XX foram a do primeiro governo Vargas, que criou o DASP e introduziu o modelo burocrático weberiano, e a do Decreto-Lei n. 200/67.

Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de que o PDRAE tem uma denominação e um escopo formalmente limitados: “*stricto sensu*”, ele é um plano de reforma da administração pública brasileira. Trata-se do documento que introduz formalmente o gerencialismo no Brasil, afirmando a necessidade de se construir uma administração pública condizente com as mudanças ocorridas no mundo e propondo, para tanto, a substituição do modelo burocrático weberiano pelo modelo gerencial<sup>17</sup>. Daí o fato do PDRAE ter gerado, inicialmente, mais interesse nas disciplinas da Administração e do Direito do que na Ciência Política.

Por outro lado, pode-se dizer que o PDRAE é um plano aparentemente contraditório.

Primeiro, por seu explícito objetivo de reduzir o Estado para fortalecê-lo. Segundo, por que o governo Cardoso é seguidamente descrito como bem sucedido na aplicação de seu programa de reformas, mas vários autores têm apontado o PDRAE como “uma reforma que falhou”.

Não obstante tais características, o fato é que a reforma administrativa tem sido descrita na literatura especializada como a reforma do Estado brasileiro e o PDRAE constitui a expressão intelectual dessa reforma. Portanto, a importância do estudo desse documento é impar. Estão nele registrados o diagnóstico, as propostas e as estratégias para a reforma do Estado. A partir dele, portanto, é viável tentar estabelecer a conexão entre os planos abstrato e concreto das mudanças institucionais levadas a efeito, na década de 1990, com o intuito de reorganizar o Estado brasileiro.

Assim, o estudo do PDRAE justifica-se pela própria pertinência do tema maior em que se insere, o da reforma do Estado, e da importância desse para compreensão das relações Estado-sociedade no Brasil contemporâneo.

Acrescente-se a esse respeito, que a discussão das experiências de reforma do Estado tem sido marcada por enfoques normativos e por uma curiosa convergência entre abordagens

---

<sup>17</sup> Bresser-Pereira identifica três formas de administração estatal: a administração patrimonialista, a administração burocrática e a administração gerencial. A primeira é, no seu dizer, “típica dos estados pré-capitalistas”, sendo estatal, porém não pública. A segunda “é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”. A terceira pressupõe, segundo o autor, “um serviço público voltado para o cidadão-usuário ou cliente”, e a atuação do administrador público em conformidade com o princípio da eficiência, dotado de autonomia de gestão e submetido a controles internos e externos de responsabilidade (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 20).

teóricas adversas quanto ao desaparecimento do Estado-nação, sua irrelevância e/ou perda de poder.

Tendo como subsídio a discussão teórica acerca das funções estatais e da reforma do Estado, esta dissertação buscou enfrentar os seguintes problemas: o conjunto de mudanças na estrutura do Estado, nas últimas décadas do século XX, implicaram efetivamente seu declínio? Em que sentido as reformas institucionais que se pretendeu implementar com o PDRAE significam a redução do papel do Estado na política brasileira? Nesse sentido, como compreender o PDRAE enquanto projeto “social-liberal” que objetiva reduzir o Estado para fortalecê-lo ou reconstruí-lo?

Para enfrentar tais questões, recorreu-se, essencialmente, à pesquisa documental, inclusive legislação correlata, e à bibliografia especializada acerca do tema.

Nesse sentido, o maior acervo de obras existentes acerca do PDRAE e da reforma gerencial é a série de escritos do ex-ministro Bresser-Pereira, na qual ambos são apresentados de forma didática e com finalidade claramente política.

Andrews e Kouzmin<sup>18</sup> procuraram explicar o caráter paradoxal da intenção do PDRAE de reduzir o Estado para fortalecê-lo através de uma análise do discurso constante nesse documento e nos escritos de Bresser-Pereira a respeito da reforma gerencial, concluindo que o caráter conservador da reforma era camuflado pela reiterada adoção de procedimentos objetivando produzir “efeitos perlocucionais”. E que, em tais hipóteses, os objetivos de uma fala só podem ser deduzidos do contexto em que é formulada.

Rezende e Alvarenga, por exemplo, investigaram o motivo do insucesso das reformas administrativas a partir do estudo de caso do PDRAE<sup>19</sup>. Outros autores, como Martins e Abrúcio, têm apontado o baixo grau de implementação das reformas previstas no PDRAE. O primeiro atribui tal resultado a falhas de seqüência na adoção de mudanças institucionais<sup>20</sup>. O

<sup>18</sup> ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, 1998.

<sup>19</sup> A respeito da reforma gerencial de 1995 e das falhas em sua implementação, consultar: REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n.º 19, p. 111-121, nov. 2002; ----- . Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002; e ALVARENGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 3. p. 27-44, jul./set. 2003.

<sup>20</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em**

segundo identifica como principais problemas a adoção do gerencialismo puro como paradigma teórico e a insuficiência do PDRAE para dar conta de um modelo organizacional híbrido como o brasileiro<sup>21</sup>.

Melo<sup>22</sup>, por sua vez, apresenta um diagnóstico diverso. O autor não estudou o PDRAE propriamente, mas as reformas constitucionais. Para esse autor, as principais reformas a que o PDRAE dá sustentação teórica tiveram resultados distintos. A reforma previdenciária fracassou, pois a proposta albergando alterações na previdência pública e privada ao mesmo tempo teria incentivado a formação de amplas frentes contrárias, impossibilitando a negociação. A reforma administrativa, em função da ampla negociação empreendida entre os atores políticos envolvidos, teria logrado relativo sucesso. Os problemas, todavia, residiriam numa fraca implementação das mudanças aprovadas.

Outros autores, ainda, empreenderam estudos críticos a respeito do PDRAE. É o caso de Behring, Diniz e Lima Jr., os quais, sob diferentes enfoques, apontam o caráter conservador do documento. Para a primeira autora<sup>23</sup>, o PDRAE é a expressão intelectual de uma contra-reforma; para a segunda autora<sup>24</sup>, a reforma administrativa delineada nesse documento reproduz o insulamento da atividade decisória e o predomínio do Executivo sobre o Legislativo; para o terceiro autor<sup>25</sup>, o PDRAE aprofunda o insucesso das reformas anteriores no sentido de estabelecer uma administração burocrática e superar o patrimonialismo e o clientelismo do Estado brasileiro.

---

**uma era de reformas:** os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>21</sup> O gerencialismo puro estaria mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização. Surgiu vinculado a um projeto de reforma do Estado, caracterizado como um movimento de retração da máquina governamental a um menor número de atividades, significando, na prática, a privatização, a desregulamentação, a devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade e as constantes tentativas de reduzir os gastos públicos. Todavia, o gerencialismo teria, ao longo do tempo, avançado para incluir a temática republicana e democrática, originando como modelos teóricos o “consumerism” e o “Public Service Orientation”, cujos objetivos são, respectivamente, a efetividade/qualidade e a “accountability”/equidade e os públicos-alvos, os clientes/consumidores e os cidadãos [ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10)].

<sup>22</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil:** instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

<sup>23</sup> BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003

<sup>24</sup> DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais:** Brasil anos 1990. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

<sup>25</sup> LIMA Jr., Olavo Brasil de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 49, n. 2, p. 10, abr./jun. 1998.

Procura-se demonstrar que as reformas definidas no PDRAE não significaram o declínio ou a irrelevância do Estado como ator político, mas um duplo movimento de recuo da atividade econômica e concentração em suas funções políticas. Em matéria econômica, o Estado deixa de atuar como substituto do mercado para concentrar-se na sua regulamentação e apoio. Em termos políticos, o Estado se fortalece como instância de representação e de formulação de políticas, mas descentraliza suas atividades mais voltadas para o cumprimento de funções sociais. Assim, a reforma do Estado proposta no PDRAE significa um aprofundamento da aparente separação entre a “esfera econômica” e a “esfera política” na sociedade capitalista.

Além disso, pretende-se demonstrar que a implementação das reformas previstas no PDRAE se caracterizou por um apoio difuso e conjuntural às mudanças nele propostas. Nesse sentido, as mudanças foram impulsionadas por períodos de crise e marcadas por diferentes formas de resistência à lógica proposta nesse documento.

Para tanto, o estudo foi organizado em seis capítulos, numerados a partir da introdução.

O segundo capítulo contém uma exposição teórica acerca do tema da reforma do Estado e da forma como foi interpretada pelas principais abordagens na ciência política.

O terceiro capítulo é uma síntese do PDRAE. Objetivou-se suprir uma lacuna comum nos estudos acerca do PDRAE, oferecendo ao leitor uma maior compreensão de seu diagnóstico, propostas e estratégias. Ademais, pretendeu-se com isso estabelecer como pressuposto da análise ulterior o diagnóstico e as propostas concretas apresentadas, em 1995, pelo governo Cardoso para promover seu programa de reformas do Estado.

O quarto capítulo procura decodificar as mudanças propostas no PDRAE a partir da análise de três temas. O primeiro deles é a abordagem da crise fiscal do Estado que serve de fundamento teórico para o diagnóstico formulado no PDRAE. O segundo é o termo governança, fundamento político das alterações advogadas no documento. O terceiro é o gerencialismo ou administração gerencial, que estabelece o modelo institucional das mudanças propostas no documento estudado.

O quinto capítulo procura acompanhar os principais acontecimentos envolvendo a formulação do PDRAE e a implementação de sua estratégia jurídico-institucional, qual seja, a

aprovação das propostas de emenda constitucional da previdência social e da administração pública. Essas foram escolhidas em função de representarem a base para construção do gerencialismo. Além disso, por que as principais discussões e disputas acerca da reforma do Estado, na década de 1990, centraram-se em torno da alteração da Constituição de 1988.

No final, são brevemente retomados alguns aspectos desenvolvidos nos capítulos anteriores, de modo a avaliar o sucesso ou não das mudanças previstas no PDRAE e relacionar algumas das dificuldades verificadas em sua implementação com as hipóteses de pesquisa inicialmente estabelecidas.

## 2. REFORMA DO ESTADO COMO TRANSIÇÃO E COMO SEPARAÇÃO ENTRE O ECONÔMICO E O POLÍTICO

### 2.1. Abordagens teóricas da reforma e negação do Estado

Pode-se identificar, segundo Kettl, desde os primeiros anos da década de 1980, um movimento crescente de mudança no setor público. Esse movimento, segundo o autor, tornou universal o tema da reforma do Estado<sup>26</sup>. Isso não significa, todavia, que se trate de um tema singelo ou de fácil compreensão. Uma das principais dificuldades para seu estudo reside no fato de que, como observa Cruz, “reforma do Estado” não constitui um todo ordenado e sincrônico de medidas.

Em primeiro lugar, elas diferem no tempo e no espaço. Há exemplos de reformas precoces, como a efetuada pelo regime militar chileno, e reformas retardatárias, como a brasileira. E, assim como não há uma ordenação no tempo, também não há uma uniformidade geográfica. Países latinoamericanos com semelhante grau de desenvolvimento, como Brasil, Argentina e Chile, oferecem diferentes exemplos de reforma do setor público.

Em segundo lugar, o conteúdo específico das reformas adotadas difere de país para país, mesmo em se tratando de dois paradigmas de reformas como a Inglaterra e os Estados Unidos, dificultando sua caracterização. Além disso, as mudanças implementadas, ao longo do tempo, em um mesmo país, são apresentadas, muitas vezes, sob diferentes denominações: “ajuste estrutural”, “liberalização econômica”, reformas “neoliberais” ou “voltadas para o mercado”. E a compreensão do tema tende a tornar-se ainda menos clara quando as análises, ou as opiniões, em torno de tais conjuntos de medidas se polarizam e adquirem a forma de consensos negativos ou positivos.

Em terceiro lugar, o contexto político-econômico em que as reformas se processam também difere bastante. Há casos, como o do Chile, em que foram realizadas por regimes autoritários. Noutros, como os da Inglaterra, da Austrália e da Nova Zelândia, foram promovidas por governos democraticamente eleitos. Há, ainda, vários outros casos em que a

---

<sup>26</sup> KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 75.

reforma se fez na seqüência de uma mudança política, tendo sido realizada por novas democracias, isto é, governos eleitos após um período relativamente longo de autoritarismo.

Apesar da diversidade de contextos e das várias particularidades que o tema encerra, a literatura especializada, segundo observa Cruz, comunga o entendimento de que o elemento sempre presente nas experiências recentes de reforma do Estado é uma situação de crise. E esse tem sido, ordinariamente, o fio condutor das análises empreendidas acerca do tema, ainda quando divergentes com relação à explicação da crise e a suas implicações<sup>27</sup>.

Apesar da existência desse elemento comum nas análises, os estudos acerca da reforma do Estado sofrem do que Codato aponta como “conjunturalismo dos temas de investigação”. Este diz respeito à tendência identificada por Arturi de mudança dos problemas de pesquisa de acordo com a evolução dos problemas políticos na prática ou “na realidade”<sup>28</sup>.

Assim, as análises acerca das mudanças estruturais do Estado tenderam a uma evolução ao longo do tempo. Inicialmente, a democratização e a estabilização econômica foram os temas que receberam mais atenção, vistos como manifestação da crescente importância da sociedade civil e dos movimentos sociais e como sintomas de uma crise de governabilidade do Estado. Posteriormente, à medida que a estabilização econômica voltou-se para a aplicação complementar de programas neoliberais de privatização e abertura comercial e financeira, o termo reforma do Estado passou a ser com eles identificado e abordado seja como decorrência da necessidade de conferir maior liberdade ao mercado, seja como resultado da globalização. Mais recentemente, o tema foi ampliado para abranger também os programas de reforma administrativa, previdenciária e tributária que entraram na agenda política, e a reforma do Estado passou a ser vista como requisito para o fortalecimento das instituições públicas e como afirmação da importância do Estado como instrumento contra os excessos do mercado.

---

<sup>27</sup> CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Alguns Argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, ano 98, p. 5-27.

<sup>28</sup> CODATO, Adriano Nervo. “O Sacerdote e o Feiticeiro”: uma análise da história política e militar do Brasil pós-64. In: MARTINS FILHO, João Roberto (org.). **O golpe de 1964 e o regime militar: novas perspectivas**. São Carlos: EdUFSCar, 2006. p. 192.

Esse problema é salientado por Arturi em relação ao estudo da mudança de regime político no Brasil (ARTURI, Carlos S. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 17, p. 11-31, 2001).

A crítica dos autores identifica uma seqüência entre “prática” e “teoria”, sintoma do fato, segundo Codato, de que “os cientistas políticos e suas investigações passam a ser dirigidas de certa forma pelo “campo político”, isto é, pelas questões que esse campo coloca (*e pelas que não coloca*), sob a forma que ele coloca, e segundo as alternativas de interpretação que ele permite.” (Idem, *ibidem*, p. 192).

Dessa forma, haveria, de um lado, um processo político de democratização e, de outro, um processo de caráter institucional e econômico mais diretamente identificado com o tema da reforma do Estado. Esse último se processaria em etapas ou de acordo com diferentes temas e ênfases. Rezende sustenta, a esse respeito, a existência de dois eixos que orientaram os processos de mudança das instituições públicas: o ajuste fiscal e a mudança institucional. A cada um desses eixos corresponderiam diferentes momentos e características, podendo-se identificar distintas gerações de reformas. Na periodização do autor, “enquanto as reformas da primeira geração orientaram-se por iniciativas voltadas ao ajuste fiscal, envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, bem como desregulamentação e privatizações em setores específicos; a segunda geração voltou-se para empreender mudanças institucionais mais sólidas”<sup>29</sup>.

Tanto Abrúcio e Costa<sup>30</sup> como Bresser-Pereira acompanham essa periodização segmentada ou classificação bipartite, identificando dois momentos distintos na reforma do Estado. No primeiro, predominaria um diagnóstico neoliberal e uma visão neo-utilitarista, voltados para a diminuição do tamanho do Estado e para a liberdade do mercado. No segundo, o diagnóstico paradigma seria o contido no relatório do Banco Mundial de 1997, “O Estado num mundo em transformação”, o qual indicava a necessidade de fortalecimento do Estado a partir de sua reestruturação institucional. Bresser-Pereira, em especial, identifica a segunda geração de reformas, nos anos 90, como uma resposta às teses neoliberais. Para o autor, todavia, não há necessariamente contraposição entre a primeira e a segunda geração de reformas, mas complementaridade. Sustenta o autor que:

“As reformas indiscriminadamente chamadas neoliberais – o ajuste fiscal, a privatização, a liberalização comercial, a desregulamentação, a reforma da administração pública – são, na verdade, quando bem-sucedidas, reformas que fortalecem o Estado ao invés de enfraquecê-lo, devolvendo-lhe a governança democrática. Serão neoliberais se visarem ao Estado mínimo; adicionalmente conservadoras, se levarem a uma maior concentração de renda, serão, entretanto, progressistas se reconstruírem o Estado, recuperando sua capacidade de realizar poupança pública e de gestão, de forma a viabilizar a

<sup>29</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 166. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>30</sup> ABRÚCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 03. (Série “Pesquisas”, n. 12).

implementação de políticas econômicas e, principalmente, sociais, orientadas para a afirmação dos direitos da cidadania.”<sup>31</sup>

Com efeito, o assincronismo entre os programas de ajuste fiscal e de reestruturação institucional não afasta a trajetória paralela e o caráter complementar de ambos. Nesse sentido, Glade sustenta a existência de uma “íntima conexão entre o ajuste estrutural da economia e as reformas administrativas que reconstroem o Estado”. Esse caráter complementar é sugerido, conforme o autor, pela importância que os requisitos “priorizar/economizar” têm para ambas. Além disso, lembra o autor que a eficiência do mercado e do setor privado guarda correspondência com a realização de investimentos sociais capazes de propiciar “a acumulação de capital humano e social do qual dependem os avanços em produtividade”<sup>32</sup>. Reforma do Estado, na acepção que a ela dá o autor, refere-se a um conjunto de mudanças, no qual se pode identificar três processos que seguem trajetórias mais ou menos paralelas. De um lado, a estabilização ou ajustamento estrutural da economia. De outro, a reforma do aparelho estatal. E, ainda, no contexto mais amplo em que os dois primeiros ocorrem, a democratização.

No Brasil, o estudo da reforma do Estado vem sofrendo gradual sedimentação. Essa ocorre, em primeiro lugar, pela inclusão de novos temas, refletindo, de certa forma, as diferentes e sucessivas prioridades na formulação das políticas. Em segundo lugar, os estudos vêm evoluindo no sentido de uma compreensão mais ampla da reforma do Estado e de suas diferentes dimensões.

Sallum Jr., por exemplo, analisou a transição brasileira para a democracia como aspecto político da mudança no perfil do Estado nas últimas décadas do século XX<sup>33</sup>. Carneiro estudou a trajetória da economia brasileira no mesmo período e o impacto da reestruturação econômica sobre o desenvolvimento, demonstrando que a redução do peso do Estado na economia, em razão das privatizações, retirou um dos elementos de coordenação da economia brasileira e foi responsável pela perda de dinamismo do crescimento<sup>34</sup>. Integrando a dimensão política e a econômica na análise da reforma do Estado, Barreto preocupou-se em

<sup>31</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 33.

<sup>32</sup> GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 125-7.

<sup>33</sup> SALLUM Jr., Brasília. **Labirintos: dos generais à Nova República**. São Paulo: Hucitec; Sociologia-USP, 1996.

<sup>34</sup> CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP – IE – Unicamp, 2002.

mostrar que a retração do Estado da atividade econômica, principalmente por meio das privatizações, não é conveniente para a preservação da democracia e nem essa é suficiente para a retomada do desenvolvimento no Brasil<sup>35</sup>. Diniz trabalha na mesma linha de argumentação, questionando o sentido e a contribuição da reforma do aparelho estatal para a democracia brasileira. A autora identifica na reforma do Estado a persistência do insulamento burocrático e da centralização decisória no Executivo, características que constituiriam um padrão na formulação das políticas e no funcionamento do Estado brasileiro e seriam pouco favoráveis à cidadania e ao desenvolvimento da democracia<sup>36</sup>.

Mais recentemente, alguns estudos têm salientado o caráter complementar da reforma do aparelho do Estado em relação as alterações de caráter mais especificamente político e econômico. Azevedo e Andrade<sup>37</sup>, buscando situar a reforma do aparelho do Estado no contexto das mudanças político-econômicas, afirmam que a reforma do Estado se articula em torno de dois pilares, tidos como exigências consensuadas socialmente: a consolidação da democracia e a adesão ao modelo de uma economia de mercado. Nesse sentido, a reforma do aparelho do Estado consistiria numa necessidade diante das novas funções por ele assumidas e as instituições previstas na reforma teriam como fundamento assegurar a governabilidade na articulação do binômio democracia-economia de mercado. Glade, analisando a reforma do aparelho do Estado na América Latina no trabalho já citado, lembra a conexão existente entre a reestruturação econômica e as reformas administrativas, enfatizando que ela ocorre não apenas em razão da “reestruturação econômica e da reforma administrativa terem se originado no mesmo conjunto de circunstâncias”, mas também em virtude da compreensão “do papel da modernização administrativa em estabelecer as condições para um desempenho econômico bem-sucedido”<sup>38</sup>. Os trabalhos de Bresser-Pereira também têm assinalado que, como parte da reforma do Estado, a modernização do aparelho estatal tem influência no desenvolvimento econômico e na consolidação democrática. Para o autor, o aspecto político adquire especial relevo, na medida em que as reformas do aparelho do Estado estariam

<sup>35</sup> BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

<sup>36</sup> DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

<sup>37</sup> AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de Andrade. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Ed. UnB, 1997. p. 55-80.

<sup>38</sup> GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 127 e 132.

orientadas para assegurar a governança de parte das autoridades públicas e garantir o caráter republicano do Estado<sup>39</sup>.

Assim sendo, estudos elaborados no início dos anos 2000, como os de Behring e de Carvalho, integraram como dimensões da análise que empreenderam da reforma do Estado tanto a democratização, a reestruturação econômica e a reforma do aparelho estatal<sup>40</sup>. Os textos mais recentes de Sallum Jr. constituem, possivelmente, as melhores análises nesse sentido. O autor sustenta que a democratização e a liberalização econômica são dimensões da reestruturação do Estado brasileiro iniciada na década de 1980. A reforma do Estado, nessa ótica, corresponderia a uma transformação na forma do Estado, sendo a democratização, a liberalização econômica e a reforma institucional dimensões da transição entre a forma pretérita, autoritária e desenvolvimentista, e a que ganhou estabilidade no primeiro governo Cardoso, identificada politicamente com a democracia representativa e liberal-desenvolvimentista em matéria econômica<sup>41</sup>.

Além disso, uma adequada compreensão acerca da direção em que se processa a reestruturação do Estado tem levado tanto a uma preocupação teórica com o objeto em si, como à pesquisa empírica dos programas de reformas. Nesse sentido foi que os trabalhos de Tavares de Almeida e Velasco Jr. dedicaram atenção ao programa de desestatização ao longo das décadas de 1980 e 1990 e sistematizaram as estratégias para sua implementação em diferentes períodos, concluindo pela importância que tiveram os processos e formatos institucionais de agregação de interesses<sup>42</sup>. Relativamente à reestruturação econômica, Filgueiras analisou o Plano Real, destacando sua articulação com um projeto maior de

---

<sup>39</sup> São inúmeros os trabalhos do autor a respeito do tema, conforme relação citada na bibliografia. A análise mais completa do tema está publicada em BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

<sup>40</sup> A respeito, ver: BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **A Reforma do Estado no Brasil**. 2002. 137p. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

<sup>41</sup> SALLUM Jr., Brasília. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

<sup>42</sup> A respeito, ver os seguintes trabalhos: ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por Necessidade: os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.

----- Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: o congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 12, n. 34, p. 119-132, jun. 1997.

VELASCO Jr., Licínio. **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para discussão, n. 54).

redefinição da economia brasileira e de redesenho do Estado<sup>43</sup>. Abrúcio e Costa estudaram diferentes aspectos dos programas de reformas do Estado, tais como a emenda da reforma administrativa, as privatizações, a descentralização das políticas sociais de saúde e educação, além da dinâmica financeira, tendo em vista os efeitos para a federação brasileira<sup>44</sup>. As propostas de emenda constitucional em matéria tributária, previdenciária e administrativa integraram o núcleo da análise de Melo acerca da reforma do Estado brasileiro. O autor buscou integrar a perspectiva institucionalista com uma explicação do processo de reforma, sustentando que a fragmentação e os pontos de veto no sistema político brasileiro, tais como a estrutura da federação, os elementos consociativos ou a legislação eleitoral, constituem variáveis que não excluem, necessariamente, o valor explicativo da organização dos Poderes e da predominância do Executivo sobre os demais Poderes em se tratando da formulação de políticas. Por fim, a contribuição de Behring, no trabalho já referido, é sugestivo para a compreensão da função dos diferentes planos e programas de reformas do Estado brasileiro. No que interessa especificamente ao presente estudo, a autora buscou atribuir sentido político à reforma do aparelho do Estado, identificando o PDRAE não apenas como instrumento da mudança administrativa, mas como expressão intelectual da reestruturação do Estado no Brasil.

Apesar da década de 1990 ter universalizado o tema da reforma do Estado, desde o final da década de 1980, o Estado, como salienta Weiss, não está mais em voga na Ciência Política. A situação atual, segundo a autora, contrasta com a posição que o Estado gozava como objeto de análise nas décadas de 1970 e 1980. A discussão em torno do tema reforma do Estado, por conseguinte, tem no termo “reforma”, e não no “Estado”, seu núcleo de investigação e análise. Paradoxalmente, a desatenção com o Estado como objeto de estudo e núcleo analítico envolveu as análises acerca da reforma num debate de caráter normativo e, por vezes, marcado por determinismos<sup>45</sup>.

Há, no debate que envolve os motivos e a origem das diferentes experiências de reforma do Estado, o predomínio de explicações externalistas, que associam a necessidade de reforma a uma crise originada de fatores exógenos ao Estado. Essas abordagens tendem a explicar as reformas a partir de dois desafios ao Estado: um de natureza econômico-

---

<sup>43</sup> FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

<sup>44</sup> ABRÚCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série “Pesquisas”, n. 12).

<sup>45</sup> WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998. p. 2.

tecnológica, a globalização e a financeirização econômica<sup>46</sup>; e outro de natureza social, a democratização ou a emergência da sociedade civil e dos novos movimentos sociais.

Na primeira explicação, as proposições básicas e interligadas, conforme sintetiza Fernandes, são as seguintes: a globalização configura uma nova etapa do desenvolvimento capitalista, em que o desenvolvimento tecnológico criou um mercado financeiro global e a constituição de cadeias produtivas globais pelas empresas transnacionais; essa nova etapa implica o descolamento do capital dos Estados e das economias nacionais, conferindo-lhe uma natureza essencialmente global; a formação desse capital global estaria levando ao enfraquecimento dos Estados nacionais; a globalização econômica estaria produzindo, também, uma mundialização da cultura e uma sociedade civil global; por fim, “este conjunto de processos imporá aos Estados nacionais uma agenda única de ajuste macroeconômico e uniformização institucional-regulatória, orientada para a “integração plena” nos fluxos mundiais de comércio e investimento”<sup>47</sup>.

Na segunda, a reforma do Estado aparece como o resultado da proliferação de demandas e expectativas dos cidadãos. A explicação oferecida é, segundo Offe<sup>48</sup>, de caráter conservador. Ela considera a inflação de demandas como a origem de um mal, excepcional e exógeno, capaz de originar uma crise política (a ingovernabilidade) ou acarretar a exaustão econômica (uma crise fiscal do Estado), comprometendo o equilíbrio social. A reforma do Estado é, então, apresentada como uma necessidade, a fim de que o equilíbrio seja restaurado, assim como é vista como necessária a adoção de mecanismos institucionais que promovam o controle social das demandas em seu lugar de formação, o redirecionamento daquelas exigências e expectativas que transcendam os limites recomendados da atuação estatal para as

---

<sup>46</sup> Aqui podemos, com algumas variações, localizar os principais teóricos da globalização (David Held e Andrew McGrew, Manuel Castells, Anthony Giddens, Ulrich Beck e Zygmunt Bauman). A respeito ver: ROSENBERG, Justin. *Globalization Theory: A Post Mortem*. In: **International Politics**, Palgrave journals, n. 42, 2005, p. 2-74.

<sup>47</sup> FERNANDES, Luis. *As Armadilhas da globalização*. In: CARRION, Raul K. M.; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2ª ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. p. 13-20.

<sup>48</sup> Aqui podemos identificar os teóricos do neoliberalismo (Milton Friedman, Friedrich Hayek, Karl Popper) o institucionalismo conservador de Samuel Huntington e as teorias da escolha pública ou racional (Anthony Downs, James Buchanan, Mancur Olson). A respeito das teorias econômicas da democracia como abordagens negativistas do Estado, em especial do *Welfare State*, e com base teórica para as políticas neoliberais, ver: HINDMOOR, Andrew. *Public Choice*. HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 79-97.

relações privadas e para o mercado e, por último, a restrição das demandas através da filtragem daquelas exigências que merecem ser reconhecidas e atendidas<sup>49</sup>.

Na primeira explicação, a globalização e o desenvolvimento capitalista são determinantes, impondo aos Estados uma agenda de reformas institucionais. Na segunda explicação, o determinismo também está presente, porém, na medida em que há uma maior atenção para o conteúdo das reformas propriamente dito, predominam os juízos de valor. O viés normativo, presente nas versões de esquerda e de direita da reforma do Estado, foram assim descritos por Boron:

“A discussão em torno dos gastos públicos e do “tamanho” do Estado congruente com as atuais condições da América Latina tomou uma importância e uma urgência excepcionais. (...) estes países enfrentam um duplo e titânico esforço: superar a crise e construir a democracia, e para isso se requer, inevitavelmente, submeter a questão do Estado a um novo exame. (...) A direita, fiel a sua tradição, escolheu o caminho fácil de satanizar o adversário, neste caso o Estado. Assim como antes recomendava sem maiores sutilezas a aniquilação de seus oponentes, hoje propicia com suficiência o que lhe manda seu egoísmo de classe: o desmantelamento do setor público. Na esquerda, talvez devido a que objetivamente se encontra na defensiva e em parte porque herdamos uma certa “estadolatria” (...) que é por completo alheia ao argumento econômico e político que brota da tradição marxista, prevalece uma atitude de cerrada defesa do Estado”.<sup>50</sup>

As explicações deterministas e as visões normativistas da reforma do Estado convergem, ainda, num terceiro aspecto. Ocorre que, embora com diferentes enfoques normativos, o que caracteriza a literatura acerca do Estado e, em sentido geral, a produção recente a respeito das reformas é o fato, como salientou Weiss, de estarmos vivendo “uma nova era de negação do Estado”<sup>51</sup>. Nela, pode-se identificar uma evolução que vai da negação do Estado à afirmação de seu declínio. O que a define, em comparação com períodos pretéritos, não é uma simples mudança de perspectiva nas análises, mas a emergência de novas tendências e atores, como a democratização e os movimentos sociais, o regionalismo e as Associações ou Uniões de países e regiões, a globalização e o protagonismo dos mercados e das empresas transnacionais, os quais estariam evidenciando a desqualificação do Estado como núcleo de poder.

<sup>49</sup> OFFE, Claus. “A ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>50</sup> BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 186.

<sup>51</sup> WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

O declínio do Estado, segundo a autora, assume diversas formas, as quais convergem para um mesmo conjunto de assertivas ou conclusões: “a perda de autonomia nacional, o enfraquecimento dos governos em face do capital transnacional, a obsolescência do Estado-nação como princípio de organização”. Nas diferentes formas de argumentação acerca de tais fenômenos está subentendida a noção de uma “economia global, dominada por corporações transnacionais e uma finança desterritorializada”, as quais seriam responsáveis pela perda de poder do Estado-nação. De acordo com essa visão, “não apenas a soberania do Estado-nação, mas a própria idéia de uma economia nacional e a capacidade de gestão dos governos centrais estariam sendo desafiadas”. O resultado seria, assim, “uma era de convergência global, onde as corporações transnacionais se movimentam livremente pelo mundo, e onde os governos nacionais mostram-se cada vez mais irrelevantes e impotentes para influenciar o bem-estar econômico de seus cidadãos”<sup>52</sup>.

O fenômeno descrito por Weiss como de negação do Estado parece ser, todavia, insuficiente para compreensão das experiências de reforma do Estado. Não se desconhece, com isso, as mudanças que afetam os Estado e sua relação com a sociedade. A globalização econômica, o crescimento dos movimentos sociais e o poder das corporações e de outros atores transnacionais são realidades indiscutíveis. A interdependência econômica dos Estado e a tendência à regionalização, com a criação de regras que constroem a autonomia de decisão dos Estados, também. O que parece questionável é o caráter necrológico do fenômeno de negação do Estado: a morte do Estado-nação, o fim da soberania, a irrelevância política do Estado.

Em primeiro lugar, porque a perspectiva declinista, quando aplicada às Ciências Sociais, reveste-se de um caráter normativo: a revanche do mercado e da sociedade civil sobre um Estado usurpador. O Estado se torna a origem de todos os males e, então, seu declínio é positivo. Ou, como observa Boron, pode gerar a atitude oposta: uma cerrada defesa do Estado como forma de contrapor as ideologias liberais. Nesse último caso, o que passa a valer é uma visão neo-hegeliana do Estado como “esfera superior da eticidade e da justiça”, que impede de “identificar a tempo seus problemas, suas deformações burocráticas e seus traços opressivos”<sup>53</sup>. E o caráter normativo do fenômeno de negação do Estado tem, ainda, uma

---

<sup>52</sup> Idem, *ibidem*, p. 2-3.

<sup>53</sup> BORON, Atílio. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

faceta irônica e inesperada que é o fato de aproximar as abordagens de esquerda e de direita, causando uma confusão teórico-metodológica.

Em segundo lugar, as abordagens que afirmam o declínio do Estado contradizem algumas constatações empíricas. A globalização e a existência de atores políticos não-estatais não são fenômenos novos e, como tais, não foram suficientes, por si mesmos, para provocar a desaparecimento dos Estados ou a erosão de sua soberania. Ademais, a relação dos Estados com os movimentos sociais, as organizações não-governamentais internacionais e as empresas transnacionais nem sempre é de oposição ou de fraqueza. Nesse sentido, Cohen<sup>54</sup> argumenta que os Estados mantêm, diante da pressão de vários centros concorrentes de poder, mecanismos de decisão e demonstram uma capacidade de resistência considerável. Basta lembrar, a respeito, o controle exercido sobre o movimento de pessoas nas fronteiras nacionais, a recusa de determinados países em assinar tratados internacionais contrários aos seus interesses ou ceder a demandas de organizações da sociedade civil. Por outro lado, a negação do Estado não resiste à constatação de que muitas organizações e movimentos sociais demandam e cooperam muito mais com os Estados do que entre si mesmas. As empresas transnacionais, por sua parte, possuem com os territórios e os Estados em que se situam suas matrizes uma relação mais sólida e de cooperação do que entre elas mesmas, onde a lógica predominante é a da competição. Weiss<sup>55</sup> demonstrou, a respeito, que as capacidades dos Estados de desenvolver estratégias transformativas na esfera nacional, tais como prover adequada infra-estrutura, socializar riscos e encorajar a cooperação e estimular o desenvolvimento tecnológico, representam vantagens importantes na promoção e no incremento da economia industrial, assim como constituem elementos decisivos na competição internacional. A autora concluiu, ainda, que essas capacidades transformativas dos Estados têm menos a ver com níveis de integração à economia internacional do que com a natureza dos vínculos domésticos e das estratégias nacionais.

Por fim, essas abordagens são contraditórias tanto com o conteúdo dos programas de reforma do Estado, como com o resultado empírico de alguns deles. Os programas de reformas, em geral, não visam à redução de todas as funções desempenhadas pelos Estados, mas contemplam, conforme observa Offe, duas variantes: a redução da carga de exigências e

---

<sup>54</sup> COHEN, Samy. **La Résistance des États**: les démocraties face aux défis de la mondialisation. Paris: Seuil, 2003. p. 21.

<sup>55</sup> WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

responsabilidades do Estado e o aumento de sua capacidade de desempenho e direção<sup>56</sup>. Depois, como mostram alguns estudos empíricos, muitas das experiências de reforma implicaram o reforço do Executivo e de seu poder de decreto, assim como o insulamento e o reforço da autonomia decisória de órgãos e ministérios responsáveis por sua implementação<sup>57</sup>. Quanto ao conteúdo das referidas reformas do Estado, Boron afirma que os países da OCDE, por exemplo, aumentaram o gasto social em relação ao PIB e incrementaram suas receitas tributárias nas décadas de 80 e 90, e Bresser-Pereira fornece alguns dados no mesmo sentido em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>58</sup>.

Assim sendo, não é suficiente afirmar que “o Estado se debilita em todos os lugares” ou que os Estados são menores do que antes. A discussão em torno do Estado e do “tamanho” do Estado pressupõe a identificação do plano em que esse debilitamento e/ou redução ocorre e de seu efeito para o conjunto da instituição estatal.

## **2.2. O fenômeno de negação do Estado e a tendência à fragmentação da realidade social**

Primeiramente, cabe observar que o fenômeno de negação do Estado a que se refere Weiss adquire diferentes formas e conotações para diferentes correntes teóricas.

Przeworsky observa que as principais teorias do Estado têm em comum uma preocupação acerca do papel dessa instituição em relação a diversos aspectos da vida social e econômica. Essas teorias, assim, partem da constatação da existência de três esferas distintas - sociedade, Estado e mercado - e buscam explicar sua relação tendo em vista, especialmente, a função que o Estado desempenha e a forma como age. Apesar da grande diversidade de

---

<sup>56</sup> OFFE, Claus. “A ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>57</sup> Ver a respeito, por exemplo: DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

<sup>58</sup> Ver: BORON, Atílio. **América latina: crisis sin fin o el fin de la crisis**. Paper apresentado no Seminário América Latina y el pensamiento prospectivo mundial, organizado pela UNESCO, outubro de 1999, Rio de Janeiro, 12 p. (mimeogr.); e BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia brasileira às vésperas das eleições presidenciais de 2002. **Cadernos Adenauer** (Ano Eleitoral: tempo para balanço). São Paulo, ano III, n. 3, p. 79-102, 2002.

explicações que se originaram desse esforço por compreender o que é o Estado, os autores parecem concordar quanto à existência de três principais abordagens<sup>59</sup>.

A primeira delas corresponde à tradição teórica liberal ou pluralista, cuja principal proposição é a de que os Estados correspondem às preferências dos indivíduos ou de grupos de indivíduos. As teorias liberais ou pluralistas, portanto, têm uma visão sociocêntrica do poder e do papel dos Estados. Seu ponto de partida são os indivíduos e, de acordo com elas, os Estados não são originalmente concentrações ou instrumentos de poder político. Para as abordagens liberais, os Estados também não são atores políticos fortes, coerentes e autônomos, mas respondem às preferências, pressões e interesses dos indivíduos e grupos da sociedade civil entre os quais o poder se encontra distribuído de forma difusa. Os Estados agem, assim, através de governos (ou grupos de políticos) que representam a soma dos interesses individuais.

As abordagens liberais ou pluralista fornecem a moldura teórica para a maioria dos diagnósticos relacionados com a “negação do Estado”. Essa é geralmente vista como positiva ou necessária e assume o caráter de declínio estatal diante dos desafios da globalização e da democratização. A imagem que as diferentes abordagens liberais das reformas do Estado nos fornecem são, porém, limitadas.

As raízes empiricistas das teorias pluralistas e sua oposição ao monismo resultam na combinação da crítica ao Estado com uma visão idealizada da sociedade civil e da democracia liberal como mecanismo de organização social. Essa combinação, de acordo com Smith<sup>60</sup>, origina uma contínua separação entre as potencialidades explicativas e o caráter normativo das teorias pluralistas. Além disso, em sua evolução, o pluralismo se transformou de uma teoria normativa (de como as coisas devem ser) em uma teoria empírica (de como o poder é ou aparenta ser distribuído), mesclando, assim, seus pressupostos normativos com a realidade empírica e convertendo-se em um discurso de legitimação, segundo o citado autor. Além disso, por conferirem pouca atenção para a natureza do Estado e não fornecerem uma teoria

---

<sup>59</sup> O trabalho referido do autor é o seguinte: PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. A discussão que segue está baseada na classificação tripartite das teorias do Estado que ele formula nessa obra e, ainda, naquela constante no seguinte trabalho recentemente publicado: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. A classificação das teorias do Estado aqui adotada se apoia, especialmente, em: SORENSEN, Georg. The transformation of the state. HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 190-208.

<sup>60</sup> SMITH, Martin. Pluralism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

do Estado propriamente dita, as teorias liberais ou pluralistas não explicitam as dimensões do declínio estatal<sup>61</sup>.

Em oposição aos liberais e a seu normativismo em relação à sociedade civil e ao mercado, as teorias instrumentalistas ou críticas sustentam que as relações sociais são marcadas por conflitos de classe e que os Estados agem segundo o interesse da classe dominante. De acordo com Przeworsky, para as teorias instrumentalistas os governos, no capitalismo, atuam de modo a satisfazer os interesses essenciais dos proprietários da riqueza produtiva. A capacidade efetiva do governo atingir determinados objetivos é circunscrita pelo poder do capital. Analisando a teoria crítica do Estado, Hay identifica quatro formas através das quais se dá a representação dos interesses capitalistas no Estado. Primeiramente, através do exercício da função repressiva. Em segundo lugar, através do exercício instrumental do poder por indivíduos em posições estratégicas na administração estatal, seja através da implementação de políticas públicas, seja através do exercício de pressão sobre o Estado. Em terceiro lugar, assegurando as condições de reprodução do sistema, ou seja, a realização das funções de acumulação e legitimação. Assim agindo, o Estado não representa o interesse particular de determinada forma de capital, mas o do capital coletivamente considerado. Em quarto e por último, o Estado assegura através de suas estruturas a coesão e a unidade social, isto é, a hegemonia capitalista se exerce não apenas pela dominação, mas também pela legitimação que suas estruturas lhe conferem<sup>62</sup>.

Acrescente-se que, como as demais teorias do Estado, as diferentes abordagens da teoria crítica também implicam diferentes formas de analisar a globalização, as mudanças na estrutura do Estado e suas conseqüências. As teorias críticas do Estado, de acordo com Sorensen, reconhecem a persistência de um sistema estatal, mas enfatizam sua co-existência com um sistema econômico capitalista globalizado. A relação entre os Estados e os mercados globais para os críticos é interpretada de forma dialética: os Estados apoiam os interesses e o desenvolvimento dos mercados, mas uma vez que tenham se expandido os mercados adquirem força política e criam constrangimentos para a ação dos Estados. Os teóricos críticos percebem a conexão entre Estado e mercado como uma relação de interdependência

---

<sup>61</sup> Idem, ibidem, p. 21-38.

<sup>62</sup> HAY, Colin. (What's Marxist about) Marxist State Theory?. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 59 a 78. A primeira concepção teórica está mais ligada à obra de Lênin. A segunda é a concepção instrumentalista clássica, presente no trabalho de Ralph Milliband e Paul Sweezy. A terceira, corresponde à abordagem da escola alemã, representada nas obras de Jurgen Habermas, Claus Offe, Elmar Altvater. A última é a concepção estruturalista, inspirada na obra de Gramsci e representada nos estudos de Louis Althusser e, especialmente, Nicos Poulantzas.

em que diferentes tipos de equilíbrio de poder é possível. Assim, interpretam a globalização e a reestruturação dos Estados não como sinal de seu declínio, mas como uma transformação em sua posição relativa de poder. A questão, portanto, é que para os teóricos críticos o Estado não perdeu seu poder relativo, mas deixou de ser um alvo estratégico da luta política. A negação do Estado para essas abordagens assume a forma da irrelevância como “locus” de poder.

Logo, para as quatro abordagens da teoria crítica antes referidas, a política deve ser, respectivamente, direcionada contra as instituições governamentais ou não-governamentais que constituem instrumentos de poder dos mercados (FMI, OMC, Bancos Centrais, etc.); direcionada contra entidades que representam o poder econômico (empresas transnacionais, países capitalistas desenvolvidos); concentrada no desenvolvimento de padrões normativos e lógicas discursivas alternativas capazes de compatibilizar no sistema participação política e solidariedade social; e, por fim, para o desenvolvimento de mecanismos institucionais democráticos<sup>63</sup>.

As teorias críticas têm, de acordo com Przeworski, algumas deficiências. Elas explicam de forma insuficiente por que a classe dominante, em determinadas situações, assume uma posição antiestatista. Os diagnósticos da irrelevância política dos Estados contrastam com os dois principais paradoxos dos programas de reformas do Estado: a identidade entre o sujeito e o objeto das reformas (os Estados); e a existência, nos programas de reforma, da combinação de liberalização dos mercados e fortalecimento de determinadas atividades públicas e instituições estatais.

Também em oposição à tradição liberal mas em complemento à teoria crítica, os teóricos elitistas ou autonomistas explicam as políticas governamentais pelas preferências dos governantes e pelas características das instituições estatais. Têm, assim, uma visão estadocêntrica do poder. Os teóricos da autonomia do Estado, segundo Przeworsky, sustentam que os dirigentes estatais têm objetivos próprios e, em certas condições institucionais e políticas, são capazes de agir autonomamente em relação à sociedade. Os Estados seriam, então, autônomos quando seus governantes têm a capacidade de formular e perseguir objetivos que não são apenas reflexos das demandas e interesses dos grupos sociais, das classes ou da sociedade.

As abordagens estadocêntricas possuem duas versões que, de modo geral, sustentam que os Estados, apesar do desafio que a globalização e a sociedade civil global representam, continuam a deter poder político. Essas abordagens variam segundo a natureza ou a justificação do poder estatal.

A primeira abordagem identifica no monopólio da violência a fonte do poder estatal, o qual é exercido em prol da segurança coletiva e da paz social. Seus teóricos enfatizam o fato de que o sistema internacional continua a ser formado por Estados soberanos, os quais têm o monopólio da força e dos meios de coerção dentro de seu território. Esses Estados estabelecem regras de comportamento para outros atores políticos, sejam eles indivíduos, empresas transnacionais ou organizações não-governamentais, e resguardam seu poder de ação, sobretudo através de sua força policial e de seu arsenal militar. Os mercados, as corporações e as organizações se desenvolvem por vontade dos Estados, os quais se resguardam o uso da violência como forma de evitar a anarquia e os conflitos sociais que resultam desse desenvolvimento<sup>64</sup>.

A segunda abordagem identifica a origem da autonomia estatal em sua capacidade transformativa ou poder infra-estrutural. Esse se diferencia do poder despótico ou meramente coercitivo que pode ser utilizado pela elite estatal sem a necessidade de negociação com a sociedade civil. O poder infra-estrutural, ao contrário, diz com a capacidade do Estado penetrar na sociedade civil e implementar decisões políticas. Essa abordagem, segundo Panitch, é de natureza neo-hegeliana e identifica a origem e o mecanismo da autonomia estatal em sua capacidade de estar inserida na sociedade civil. Isso significa implementar políticas que importem numa vantagem competitiva na globalização e implica, segundo Evans, que "os Estados capitalistas com infra-estruturas fortes são poderosos em relação aos indivíduos e aos grupos mais fracos da sociedade civil, mas fracos em relação aos grupos dominantes"<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Esses seria, segundo Przeworsky, "instituições eleitorais representativas, instituições estatais responsivas à democracia e mecanismos de alocação de recursos que obedeçam ao processo democrático" (PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará).

<sup>64</sup> Essa abordagem é representada pelo realismo nas relações internacionais e pode ser encontrada nos trabalhos de Robert Gilpin. Também podemos encontrá-las, em certa medida, nos trabalhos de Theda Skopol a respeito do Estado e das revoluções. Cabe ainda observar que alguns autores identificam nessa abordagem da teoria elitista os fundamentos teóricos de algumas das políticas implementadas pela nova-direita na Inglaterra e nos Estados Unidos.

<sup>65</sup> EVANS, Mark. Elitism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 49. A abordagem neo-hegeliana do Estado, ou do poder infra-estrutural, pode ser identificada nas obras de Peter Evans, Linda Weiss e Michael Mann. Para um

Assim, a negação do Estado, nas abordagens autonomistas, assume a forma de recuo estatal. Suas explicações, todavia, são desafiadas pela ausência de coesão dos Estados modernos, os quais constituem um sistema complexo, perpassado por múltiplos interesses particulares. Embora sejam céticas quanto ao declínio do poder dos Estados, as diferentes abordagens da teoria autonomista fornecem uma visão limitada dessa questão. A primeira confere um caráter potencial à autonomia estatal e só a reconhece em situações excepcionais, em que o poder estatal é exercido em virtude do uso da força sobre a sociedade e os próprios órgãos governamentais. A segunda abordagem idealiza o Estado e não explica quais as condições que favorecem e/ou permitem o exercício da autonomia estatal.

Apesar de suas deficiências, nenhuma dessas diferentes visões teóricas parece estar inerentemente certa ou errada. Ao contrário, como assevera Przeworsky, cada uma possui uma parcela de razão. Como argumenta Sorensen, “elas são diferentes dimensões de uma realidade complexa; cada uma delas é o ponto de partida para uma análise que lança luzes sobre alguns aspectos da realidade e deixa outros no escuro. De certa forma elas são como diferentes jogos. Cada uma é mais útil para determinados propósitos analíticos e menos para outros”<sup>66</sup>.

Objetivando elaborar uma análise integrada do Estado nas sociedades capitalistas, E. Wood<sup>67</sup> sugere que o caráter parcial das explicações fornecidas pelas principais teorias do Estado reflete o caráter fragmentado da vida social no capitalismo. Argumenta que, sem explicar como ocorre a separação entre o Estado, ou uma esfera política, e a sociedade, ou uma esfera econômica, essas teorias tendem a sancionar o fracionamento da realidade social.

Assim, a autora procura explicar, sob o ponto de vista histórico, a separação da vida social em esferas aparentemente apartadas, uma dedicada às relações econômicas e outra voltada para os aspectos políticos. Seu trabalho inicia com uma conceituação ampla do Estado, em que esse é definido como “o complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza numa base superior à familiar” e que se compõe de “instrumentos de

---

detalhamento, ver a obra antes citada e, ainda, o seguinte artigo: PANITCH, Leo. The New Imperial State. *New Left Review*, London, n. 2, mar./apr. 2000, p. 5-20.

<sup>66</sup> SORENSEN, Georg. The transformation of the state. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 203-204.

<sup>67</sup> WOOD, Ellen Meiksins. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 27-49.

Ver também: WOOD, Ellen Meiksins. The Detachment of Economic Power. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Empire of Capital**. London; New York: Verso, 2003. p. 9-25.

coerção formais e especializados”<sup>68</sup>. Logo, na definição da autora, o Estado é, em primeiro lugar, um modo de organizar e tornar possível o cumprimento de funções e necessidades sociais comuns que instituições menos abrangentes como as famílias, os grupos, etc., não têm condições de executar. Esse cumprimento de funções sociais implica uma divisão social do trabalho e, portanto, a apropriação por alguns grupos dos excedentes produzidos por outros e uma autoridade pública coercitiva. Então, para a autora, “(...) o Estado surgiu como um meio de apropriação do produto excedente – talvez mesmo como um meio de intensificar a produção para aumentar os excedentes – e, de uma forma ou de outra, como um modo de distribuição” e a questão fundamental é que “a divergência entre os vários padrões históricos se relacionam com a natureza e a seqüência das relações entre poder público e apropriação privada”<sup>69</sup>.

Essa conceituação é importante, porquanto permite à autora identificar a diferenciação entre o econômico e o político como um traço distintivo do capitalismo. Para ela, “o longo processo histórico que resultou no capitalismo pode ser visto como uma diferenciação crescente – e incomparavelmente bem desenvolvida – no poder de *classe* como algo diferente do poder de *Estado*, um poder de extração de excedentes que não se baseia no aparato coercitivo do Estado. Seria também um processo em que a apropriação privada se separa cada vez mais do desempenho de funções comunitárias.”<sup>70</sup> Esse desenvolvimento particular influenciou a adoção por muitos estudos de um modo de análise de acordo com o qual, de modo explícito ou implícito, a base econômica é tratada como algo distinto da superestrutura legal, política e ideológica. Todavia, como lembra E. Wood, a “base produtiva” de uma sociedade é constituída não apenas por forças naturais ou tecnológicas, mas também pelas formas políticas de interação social.

“Algumas instituições políticas e jurídicas existem independentemente das relações de produção, ainda que ajudem a sustentá-las e reproduzi-las; e talvez o termo “superestrutura” devesse ser reservado para elas. Mas as relações de produção em si tomam a forma de relações jurídicas e políticas particulares – modos de dominação e coerção, formas de propriedade e organização social – que não são meros reflexos secundários, nem mesmo apoios secundários, mas *constituintes* dessas relações de produção. A “esfera” da produção é dominante

<sup>68</sup> FRIED, Morton. *The Evolution of Political Society*. Nova York, 1968, p. 229. Apud WOOD, Ellen Meiksins. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 37.

<sup>69</sup> WOOD, Ellen Meiksins. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. p. 37.

<sup>70</sup> Idem, *ibidem*, p. 38.

não no sentido de se manter afastada das formas jurídico-políticas ou de precedê-las, mas exatamente no sentido de que essas formas são formas de produção, os *atributos* de um sistema produtivo particular.”<sup>71</sup>

Há, para a autora, dois sentidos em que a esfera jurídico-política se confunde com a base produtiva. Em primeiro lugar, afirma que um sistema produtivo sempre assume uma forma social específica, caracterizada pelo modo particular de organização e dominação e as formas de propriedade em que se incorporam as relações de produção. Em segundo lugar, as instituições políticas como o Estado, em seu entendimento, entram na constituição das relações de produção e “são anteriores a ela”, porque “as relações de produção são historicamente constituídas pela configuração de poder que determina o resultado do conflito de classes”<sup>72</sup>.

Dessa forma, para E. Wood, a diferenciação entre o político e o econômico no capitalismo significa que a produção e a distribuição não estão envoltas em relações sociais extra-econômicas, e que a apropriação do excedente não ocorre por pressão política ou por coação explícita, nem implica uma contraprestação extra-econômica por parte do apropriador. Por outro lado, a dimensão política tem um caráter especial, pois, se o poder de coação não é acionado diretamente pelo apropriador do excedente, ele não prescinde das estruturas de coação legal e policial do Estado. Além disso, a esfera econômica tem também suas formas jurídicas e políticas, cujo propósito é econômico: “Propriedade absoluta, relações contratuais e o aparelho jurídico que as sustenta são condições jurídicas das relações de produção capitalista; e constituem a base de uma nova relação de autoridade, dominação e subjugação entre apropriador e produtor”<sup>73</sup>.

E. Wood sugere, então, que, de certo modo, a diferenciação entre o econômico e o político é também a diferenciação das funções políticas e sua distribuição separada para a esfera econômica privada e para a esfera pública do Estado. Trata-se, segundo a autora, de uma espécie de privatização de parte das funções políticas associadas à relação de produção. De um lado, o poder econômico de apropriação do excedente está separado dos instrumentos de coação política que o impõem, porém o poder de apropriação está integrado pelo poder político privado de organizar a produção. Ao mesmo tempo, o poder do apropriador não se faz acompanhar da obrigação de cumprir funções sociais e públicas. Isso faz com que, no capitalismo, ocorra uma separação entre a apropriação privada e os deveres públicos,

---

<sup>71</sup> Idem, *ibidem*, p. 33.

<sup>72</sup> Idem, *ibidem*, p. 34.

implicando o desenvolvimento de uma esfera de poder dedicada aos fins privados e desonerada de obrigações sociais e públicas<sup>74</sup>. Essas formas econômicas e jurídico-políticas privadas características do capitalismo têm como correlato a existência de uma esfera política pública especializada, relativamente autônoma e acima da sociedade.

Nesse particular, cabe lembrar o que afirma E. Wood:

“Pode parecer perverso sugerir que o capitalismo represente a privatização última do poder político. Essa proposição se opõe diretamente à descrição do capitalismo como sistema caracterizado unicamente pela diferenciação entre o econômico e o político. A intenção dessa descrição é, entre outras coisas, estabelecer o contraste entre o capitalismo e a “parcelização” do poder do Estado que une os poderes político e econômico privados nas mãos do senhor feudal. Afinal, o capitalismo é marcado não somente por uma esfera econômica especializada e por modos econômicos de extração de excedentes, mas também por um Estado central com um caráter *público* sem precedentes. (...) O Estado - que é separado da economia, embora *intervenha* nela - pode aparentemente pertencer (por meio do sufrágio universal) a todos, apropriador e produtor, sem que se usurpe o poder de exploração do apropriador”.<sup>75</sup>

A caracterização da autora acerca da separação entre a esfera política e a econômica no capitalismo tem várias implicações. Primeiro, o fato da apropriação de excedentes não depender diretamente de meios-extracômicos a torna, ao revés, mais dependente do poder de controle sobre a produção. Na definição de E. Wood, “a integração da produção e da apropriação representa a “privatização” final da política, pois funções antes associadas a um poder político coercitivo – seja ele centralizado ou “parcelizado” – estão agora firmemente alojadas na esfera privada como funções de uma classe apropriadora privada, isenta das obrigações de atender a propósitos sociais mais amplos. Em outro sentido, representa a expulsão da política das esferas em que sempre esteve diretamente envolvida”<sup>76</sup>. A segunda implicação, assim, é que a separação do político e do econômico no capitalismo tende a concentrar os conflitos em torno da apropriação de excedentes no interior das unidades de produção e a fazer da militância e da consciência política questões separadas, reduzindo seu caráter político e universal. Os conflitos em torno da apropriação do excedente não aparecem

<sup>73</sup> Idem, *ibidem*, p. 35.

<sup>74</sup> A autora afirma, nesse sentido, que “o capitalismo difere das formas pré-capitalistas, nas quais a fusão dos poderes econômico e político significava não apenas que a extração de mais-valia era uma transação “extra-econômica” separada do processo de produção em si, mas também que o poder de apropriação da mais-valia – pertencesse ele ao Estado ou a algum senhor privado – implicava o cumprimento de funções militares jurídicas e administrativas.” (Idem, *ibidem*, p. 36)

<sup>75</sup> Idem, *ibidem*, p. 43.

como uma luta política, mas como uma disputa a respeito das condições e termos em que se dá o trabalho. Terceiro, quando o Estado intervém politicamente na produção, por exemplo através de empresas estatais, seu poder de direção (ou a soberania estatal) fica, de certo modo, restringido, pois nas disputas econômicas a esfera da produção e a esfera pública se confundem<sup>77</sup>.

A tendência a pensar a realidade social e política de modo fracionado ou em termos de dicotomias, segundo observa Diniz, faz parte da tradição entre diferentes teóricos brasileiros. Assim, poder público e poder privado, centralização e descentralização, país legal e país real, centralismo e regionalismo representam opostos conceituais que têm orientado o debate mais amplo que diz com as relações Estado-sociedade no Brasil<sup>78</sup>. As polaridades estão presentes no pensamento político dos intelectuais da Primeira República, tais como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos, assim como nos estudos de base acadêmica dos principais autores brasileiros da década de 30, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Idem, *ibidem*, p. 46.

<sup>77</sup> A esse respeito, E. Wood observa que “(...)as revoluções modernas tenderam a ocorrer onde o modo capitalista de produção era menos desenvolvido; onde ele coexistia com formas mais antigas de produção, principalmente a produção camponesa; onde foi maior o papel desempenhado pela compulsão “extra-econômica” na organização da produção e da extração da mais-valia; e onde o Estado agia não apenas no apoio às classes apropriadoras, mas como algo parecido a um apropriador pré-capitalista em seu próprio benefício – resumindo, onde não foi possível separar a luta econômica do conflito político e onde o Estado, como classe inimiga mais visivelmente centralizada e universal, foi o foco de um luta de massas. Até mesmo nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas, a militância de massa tende a surgir em resposta a uma compulsão “extra-econômica”, particularmente sob a forma de ação opressiva do Estado, e também varia proporcionalmente ao envolvimento do Estado nos conflitos em torno dos termos e das condições de trabalho” (idem, *ibidem*, p. 48).

<sup>78</sup> DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (coleção Estudos Brasileiros, v. 27). p. 25-42.

<sup>79</sup> Os ensaios de Alberto Torres partem, por exemplo, da distinção entre “nações de origem remota e lenta evolução” e nações novas. As primeiras desconhecem o problema nacional, pois sua evolução lenta e gradual possibilitou a formação de um corpo estrutural, da sociedade política. Nas segundas, a construção da nacionalidade deverá operar-se artificialmente, através do Estado e de suas elites, pois o imprevisto da formação social resultou na primazia dos interesses particulares ou individuais. Oliveira Vianna privilegia os fatores geográficos na formação da nação. Opõe, assim, centralização e descentralização, relacionando-os aos binômios liberdade e opressão, estabilidade e conflito social. Azevedo Amaral opõe liberalismo e autoritarismo, democracia liberal e democracia representativa como formas de organização das forças produtivas da nação que podem levar ao “caos” e à “desconexão generalizada” ou “à sistematização da vida nacional”.

Em Caio Prado Jr., a ausência dos vínculos morais opõe-se aos vínculos materiais como os responsáveis pela integração social, contrastando-se as bases estruturais necessárias à construção de uma sociedade moderna às condições superestruturais. Já em Sérgio Buarque de Holanda há um recorrente apelo aos termos ou visões polares e ao jogo dialético entre eles como método de análise da história brasileira e das condições para a construção de uma moderna sociedade. Assim, em “Raízes do Brasil”, trabalho e aventura, método e capricho, rural e urbano, burocracia e caudilhismo, norma impessoal e impulso afetivo formam polaridades a partir das quais o autor analisa as características da estrutura social e política brasileira: o princípio de obediência, a lógica personalista, a falta de coesão social, a aversão à hierarquia, a cordialidade, a valorização do livre arbítrio e a valorização do prestígio e do mérito pessoal que nutrem a tendência ao bacharelismo.

Relativamente ao tema da reforma do Estado, essa tradição far-se-ia presente, em primeiro lugar, na existência de duas visões polares, associando fatores externo e internos na determinação dos processos de mudança. A primeira enfatiza os fatores externos, “considerando as mudanças internas como mero reflexo de decisões e processos que se passariam fora das fronteiras nacionais, situando-se fora do controle das autoridades internas”. A segunda atribui maior relevo às variáveis internas, tendo como pressuposto a autonomia dos Estados nacionais. Na primeira hipótese, os efeitos da globalização são vistos como inevitáveis. Na segunda, os Estados tornam-se imunes aos efeitos da globalização, desconsiderando-se que a inserção internacional impõe balizamentos à ação dos Estados nacionais<sup>80</sup>. A título de exemplo, cabe observar que, na análise de Behring, o processo de reforma do Estado brasileiro é explicado a partir das condicionantes relacionadas com as transformações internacionais nas condições da produção e acumulação capitalista, na globalização e na hegemonia do neoliberalismo. Já para Bresser-Pereira, a necessidade da reforma advém de uma crise do Estado e da exaustão do modelo de desenvolvimento centrado na intervenção estatal.

Por meio dos jogos de opostos, Estado e sociedade alternam-se em diferentes abordagens como núcleo preponderante de poder e como forças que promovem ou bloqueiam o desenvolvimento brasileiro. Assim, as abordagens dicotômicas ora colocam o Estado como pólo político preponderante, em face da sociedade desorganizada e amorfa, ora enfatizam o privatismo e a força do regionalismo que se opõem ao Estado. Os exemplos mais expressivos de uma e de outra são as narrativas de Nestor Duarte e Raymundo Faoro<sup>81</sup>.

Não obstante essa alternância, há, sobretudo nas análises da segunda metade do século XX em diante, uma ênfase no papel do Estado como pólo ativo no processo político brasileiro. Diniz observa que:

---

<sup>80</sup> DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 19.

<sup>81</sup> O caráter paradigmático e polar entre si das explicações oferecidas por Faoro e Duarte para as relações Estado-sociedade é destacado por vários autores, entre os quais pode-se citar Diniz (DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (coleção Estudos Brasileiros, v. 27). ), Saes (SAES, Décio. **Uma Interpretação Marxista da Evolução do Estado no Brasil**. In: COSTA, Silvio (org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999) e Carvalho (CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a elite política imperial**. Teatro de Sombras: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003). Nestor Duarte acentua o poder dos grandes proprietários rurais que são vistos como onipotentes em seus latifúndios e hostis ao poder do governo. A ordem privada e antagônica ao poder do Estado é vista como força predominante, a qual impõe a redução e a privatização do poder público que passa a agir em função dos interesses dos proprietários. No pólo oposto, Raymundo Faoro destaca o estamento e o patrimonialismo como fatores que impedem a modernização da sociedade e o Estado democrático-representativo.

“(…) segundo a perspectiva dominante, no caso do Brasil, no processo de constituição e desenvolvimento do capitalismo industrial, o Estado assumiria o primeiro plano, caracterizando-se como núcleo dinâmico do sistema, vale dizer, como principal agente do processo global de modernização, preenchendo o vazio determinado pela ausência de interesses hegemônicos que, ao nível da sociedade civil, pudessem impor sua liderança ao movimento de renovação. Paralelamente, a ênfase na autonomia do sistema político, no alto grau de centralização e burocratização do Estado, ou ainda na sua capacidade de antecipação na absorção e resolução de conflitos sociais são os aspectos ressaltados pela maioria dos autores.”<sup>82</sup>

A autora adverte, ainda, que apesar “(...) da primazia do Estado na transição para uma nova fase de desenvolvimento capitalista seja incontestável, dadas as condições históricas do país”, sua caracterização como pólo ativo do processo de modernização brasileiro não deve obscurecer ou descaracterizar a dinâmica das forças sociais e os liames de apoio e dependência existentes nas relações Estado-sociedade<sup>83</sup>.

Em segundo lugar, os jogos de opostos se repetiriam na análise das relações Estado-sociedade presente em diferentes abordagens da reforma do Estado brasileiro. E o fenômeno da negação do Estado adquire a forma de um novo bloqueio que a atividade auto-reformadora do Estado estaria impondo à democracia e ao desenvolvimento brasileiro sob diversas formas.

À guisa de conclusão, pode-se sintetizar que, para Abrúcio e Costa, as reformas, no modo como pensadas e levadas a efeito, bloqueiam o desenvolvimento do sistema federativo por implicarem um jogo de oposição entre a União e os demais entes federativos. Para Behring, o jogo de opostos se dá entre a realização de mudanças que aparentam reformar o capitalismo brasileiro, mas implicam verdadeira contra-reforma, bloqueando o processo que a primeira poderia deflagrar no sentido de efetivas transformações na sociedade e no Estado brasileiros. Para Rezende, a dificuldade de solução para a crise brasileira resulta das reformas implementadas terem privilegiado os aspectos mais ligados ao ajuste fiscal em oposto ao

---

<sup>82</sup> DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (coleção Estudos Brasileiros, v. 27). p. 30.

<sup>83</sup> Idem, *ibidem*, p. 32.

Cabe observar que, na literatura política, o reconhecimento do Estado como pólo ativo adquire diferentes explicações. Para autores como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Richard Morse, trata-se de um traço da cultura política brasileira herdado dos ibéricos. Para outros autores como Francisco Weffort e Otávio Ianni, o predomínio estatal é explicado a partir das características estruturais brasileiras e por meio do recurso ao conceito de populismo. Nesse as idéias principais são as de compromisso de classe e de inviabilidade do liberalismo na política brasileira. Os autores que se filiam à tese da modernização conservadora, como Luiz Werneck Vianna, Florestan Fernandes e Pedro Fonseca, entendem que a presença forte do Estado é a forma de avançar a revolução burguesa brasileira, num longo e contínuo processo. Para uma síntese dessas diferentes abordagens e um aprofundamento das características dos diferentes autores, ver: BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

processo de modificação institucional. Para Martins, o descompasso entre os requisitos do ajuste fiscal e da modernização estrutural teriam bloqueado a implementação das reformas. Para Filgueiras e Carneiro, a adoção de um modelo político que opõe Estado e mercado resultou em reformas que restringiram o desenvolvimento econômico. Para Barreto, a oposição se estabelece entre a consciência da necessidade de fortalecer a democracia brasileira e o fato de que as reformas levadas a efeito implicaram um descompromisso do Estado com a produção de bens coletivos, dificultando a integração social e o aperfeiçoamento da idéia de nação. Para Diniz as reformas não estariam contribuindo para a democracia, na medida em que são privilegiados e reiterados os aspectos mais autoritários da história política brasileira em detrimento de outros mais afinados com a modernidade. Por fim, não parece demasiado referir que nos discursos e obras recentes de Cardoso e de Bresser-Pereira, as reformas de caráter social-liberal, por operarem uma adequada articulação entre Estado e mercado seriam a resposta para a democratização política e o desenvolvimento econômico bloqueados pela crise.

### **2.3. Reforma do Estado como restauração da separação entre o “político” e o “econômico”**

A história do capitalismo, vista com um processo de expansão internacional, implicou, segundo Rosenberg, o imperativo da industrialização para os países de desenvolvimento tardio e um dilema para suas elites. “Incapazes de evitar o imperativo da industrialização, mas não desejando dissolver as bases (não-capitalistas) de seu próprio poder de mando, elas mobilizaram o poder do Estado para combinar uma com a outra, gerando em cada caso um ‘amalgama’ sociológico instável”. O resultado foi, segundo o mesmo autor, a expansão capitalista combinada com uma proliferação de diferenças político sociais, as quais Barrington Moore descreveu em seu estudo comparativo das diferentes formas e trajetórias de formação dos Estados modernos. Acrescente-se que, desse desenvolvimento capitalista desigual e combinado resultou, como lembra Rosenberg, um sistema internacional baseado em países desenvolvidos, países socialistas e países em desenvolvimento. Nos três casos, o desafio da industrialização conduziu à adoção de um padrão de desenvolvimento, no pós-II Guerra, baseado na intervenção estatal<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> ROSENBERG, Justin. Globalization Theory: A Post Mortem. **International Politics**, Palgrave Macmillan, n. 42, 2005, p. 2-74.

A construção do capitalismo industrial brasileiro, como parte da revolução burguesa, foi analisado por Fonseca, o qual enfatizou a unidade nesse processo dos fatores econômico, político e ideológico. De forma semelhante à argumentação de E. Wood antes referida, o autor sustenta que tratar do Estado e do sentido que ele imprime a esse processo implica tratar da interação entre política e economia<sup>85</sup>. Ressalta, ainda, a importância fundamental da atuação estatal na construção do capitalismo brasileiro.

“Sendo um capitalismo “difícil”, cujo desenvolvimento via numerosas barreiras se restrito ao jogo de livre mercado, ao Estado couberam tarefas específicas em cada conjuntura: de um lado, as que estiveram presentes na maioria dos países que passaram por um processo de expansão capitalista (por exemplo, tratar da “questão social”); de outro, as específicas da formação capitalista brasileira (como diretamente intervir na produção de bens de capital). Esta especificidade, mais ainda, mostra-se também na forma segundo a qual “questões gerais” foram tratadas: regular a compra e venda da força de trabalho é algo que toda economia capitalista enfrentou em certo momento de seu desenvolvimento. Fazê-lo, entretanto, quando inúmeras conquistas sociais já foram conseguidas em outras partes do mundo, numa situação claramente subordinada na ordem econômica internacional, com enormes contingentes populacionais à margem da economia capitalista propriamente dita, certamente é um problema diferente”.<sup>86</sup>

Nesse mister, o Estado brasileiro adotou, segundo caracterização de Sallum Jr., a forma “autocrática e desenvolvimentista”, cumprindo o papel de “organizador da sociedade” e atuando como “alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado mas dependente do capital externo, por meio de uma estratégia de substituição de importações”. Afirma o autor que essa foi “uma entre outras modalidades autocráticas e desenvolvimentistas de Estado ocorridas na periferia capitalista no mesmo período”<sup>87</sup>. O PDRAE, registre-se, vai mais além nessa caracterização, afirmando que a crise do Estado se define, entre outras variáveis, pelo “esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países

---

<sup>85</sup> No dizer do autor, “a dicotomia entre “economicismo” e “relativa autonomia da política” é uma hipótese de trabalho que, ao torná-las *excludentes*, não permite que se perceba o que elas têm em *comum*: tratar economia e política como duas “esferas”, pelo que se salienta a preponderância ora de uma, ora de outra – geralmente evidenciando qual delas é a “determinante em última instância”. Entende-se equivocada esta postura metodológica que pretende fazer dois pólos exatamente daquilo em que se deveria buscar a integração e a unidade. entende-se, ainda, que a separação entre economia e política realmente existe; embora não como criação *intelectual* do analista, mas como algo dado pela sociedade capitalista, que dá *aparentemente* a cada uma delas uma lógica própria de desenvolvimento.” (FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 30-1)

<sup>86</sup> Idem, *ibidem*, p. 31.

<sup>87</sup> SALLUM Jr., Brasília. *Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 18, n. 52, p. 35, jun. 2003.

desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas”<sup>88</sup>.

Pode-se argumentar que as abordagens da negação do Estado estão, de certo modo, esgotando a crítica da forma de Estado que marcou o período precedente. Essa se caracterizava por três dimensões interligadas: economicamente, estava assentada no modelo de acumulação fordista e no intervencionismo econômico; no campo social, pela produção de políticas públicas; e no plano jurídico-administrativo, pelo modelo burocrático racional. Às variações em termos de direitos sociais e de intervencionismo estatal correspondiam, ainda, de acordo com classificação de Esping-Andersen, diferentes regimes de *Welfare States*<sup>89</sup>.

Com efeito, se considerado o Estado como uma esfera política separada da sociedade e da economia, a expansão da democracia para diversos países e o aumento dos fluxos e interconexões econômicas atuais parecem, de fato, tê-lo tornado muito diferente, mais fraco ou mesmo politicamente irrelevante em relação ao que era no passado. Mais do que isso, as mudanças operadas na forma de Estado então existente parecerão paradoxais, por tê-lo tornado mais democrático e mais constrangido, mais forte e mais fraco. Mas se o Estado for entendido nos termos da conceituação de E. Wood, como uma instituição com dupla função, administrativa e coercitiva, numa sociedade em que o poder político está dividido entre uma esfera pública e uma privada, então essas mesmas mudanças podem adquirir outras implicações.

A conceituação de E. Wood dissolve a pertinência de critérios de comparação como Estado forte/fraco, soberano/constrangido, indicando, tal como afirma Rosenberg, que “no capitalismo, não existem necessariamente dicotomias”. Depois, sugere que as diferentes experiências de reforma atingem Estados com diferentes formatos, mas com um problema semelhante. Isso porque o intervencionismo, ao estender a ação estatal para o terreno do comando político da produção, seja através da propriedade estatal de empresas, seja através da regulação das relações e dos contratos de trabalho (com garantias de estabilidade, de regime horário e duração do contrato laboral), tornava confusa, borrada, a separação entre as esferas política e econômica. O Estado, como poder público soberano, não mais se colocava acima da sociedade. As disputas em torno da produção tendiam a se tornar conflitos políticos. A

---

<sup>88</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 10-11.

<sup>89</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

extração e apropriação de excedente tornavam-se objeto de um conflito político público com o Estado, em lugar de uma batalha política privada nas unidades de produção. Como observa Rosenberg, diante de tal situação, “o despotismo privado do local de trabalho se torna o despotismo público do Estado”.<sup>90</sup>

Além disso, a confusão entre as esferas política e econômica tem implicações tanto para o exercício da autoridade política pública quanto da privada. Isso por que, de um lado, a autoridade pública do Estado resta questionada e comprometida em conflitos que, normalmente, deveria mediar, mas cujos termos, agora, está compelida a negociar. De outro lado, a autoridade política privada é condicionada pelas respostas que o Estado é capaz de oferecer a esses conflitos. Por último, a resolução desses conflitos num regime democrático é mais difícil do que num regime autoritário, mas em ambos os casos a restauração da autoridade pública implica, igualmente, a restauração da esfera política privada, do poder de classe na unidade de produção e da compulsão econômica<sup>91</sup>.

Os autores em geral concordam que a crise econômica verificada no início da década de 1970 atingiu o caráter de compromisso dessa forma de Estado<sup>92</sup>. Segundo Offe<sup>93</sup>, a

---

<sup>90</sup> ROSENBERG, Justin. **The Empire of Civil Society: a Critique of the Realist Theory of International Relations**. London: Verso, 1994. p. 128-129.

<sup>91</sup> Idem, ibidem, p. 128-129.

<sup>92</sup> Robert Brenner sustenta que a crise econômica que comprometeu as bases do Estado de bem-estar é uma crise de acumulação do sistema capitalista, a qual não pode ser atribuída à redução dos lucros decorrente da pressão trabalhista por melhores salários e provisões do Estado, pois os ganhos trabalhistas eram pontuais e não seriam suficientes para causar uma crise econômica de caráter prolongado e generalizado que, apesar das variações nos regimes trabalhistas e na configuração de classes, afetou várias economias capitalistas aproximadamente ao mesmo tempo. Afirma tratar-se de uma crise de superprodução no setor manufatureiro, decorrente da intensificação da competição entre Estados Unidos, Japão e Alemanha. O autor argumenta que os setores não manufatureiros dos países industrializados não sofreram um declínio tão acentuado de lucratividade, no período de 1965 a 1973, pois eram setores mais protegidos da competição internacional. Além disso, sustenta que a redução da taxa de acumulação e a crise econômica não podem ser imputadas à queda de produtividade ou ao aumento dos salários, pois, no período, houve aumento de produtividade no setor manufatureiro e, no período seguinte, não ocorreu uma queda abrupta de produtividade que pudesse denotar exaustão tecnológica. Por fim, aduz que a taxa de aumento dos salários sofreu uma redução, no período de 1965 a 1973, em comparação ao período anterior, declinando ainda mais nos anos seguintes, porém o lucro do setor manufatureiro não teve uma recuperação equivalente (BRENNER, Robert. **The Boom and the Bubble: the US in the world economy**. Londres, Nova Iorque: Verso, 2003. p. 16-24).

A dependência do mercado e o imperativo da competição adquirem, na abordagem de Brenner, um *status* explicativo privilegiado. Por isso, sua análise da crise do Estado está centrada na competição intercapitalista e na crise econômica dela decorrente. Isso não significa, todavia, que os conflitos entre capital e trabalho sejam considerados irrelevantes para o autor, apenas que existem contradições horizontais, nas classes, e verticais, entre as classes, os quais estão interrelacionados e se condicionam mutuamente. Cf. WOOD, Ellen Meiksins. **The Politics of Capitalism**. **Monthly Review**, v. 51, n. 4, set/1999. Disponível em: <http://www.monthlyreview.org/999wood.htm>. Acesso em: 19 agosto 2005. p. 06.

Ver também: BRENNER, Robert. **The Economics of Turbulence**. **New Left Review**. London, n. 229, maio-jun/98.

exaustão das potencialidades e da viabilidade do Estado de Bem-Estar é uma consequência tanto de seus efeitos econômicos externos como dos paradoxos de seu modo de funcionamento interno. A exaustão do Estado de bem-estar Social, expressa através da estagnação econômica e da inflação, produziu, segundo o autor, uma desorganização no nível das relações de cooperação tanto entre as classes como nas classes. Ademais, ocasionou uma tendência à perda de confiança e à desintegração das instituições políticas e econômicas que estruturavam as relações de cooperação e tornavam compatíveis o capitalismo e a democracia. O compromisso que Estado keynesiano estabelece ente democracia e capitalismo também é enfatizado por Przeworski<sup>94</sup>. Esse se sustentou, segundo o autor, enquanto pôde garantir emprego e prosperidade econômica. A crise do Estado de Bem-Estar foi, então, o resultado do esgotamento desse modelo econômico e social de compromisso.

Therborn<sup>95</sup>, por sua vez, entende que a mudanças verificadas nas sociedades contemporâneas fazem parte de um processo de transformação histórica do capitalismo. Esse processo contém, para o autor, três elementos: o neoliberalismo como superestrutura ideológica; a queda do socialismo real no nível sócio-econômico; e uma reorientação de caráter privado das forças produtivas. A necessidade de mudança na forma do Estado corresponderia, segundo o autor, ao descompasso entre o desenvolvimento das forças produtivas e a exaustão do modelo estatal para atenuar o caráter socialmente excludente e destrutivo da competição e dos mercados.

Enfim, Harvey<sup>96</sup> questiona as causas e o significado do neoliberalismo como resposta para essa crise. Lembra, primeiramente, que a crise de acumulação de capital, iniciada em fins da década de 1960, repercutiu de modo geral, nos países capitalistas desenvolvidos, durante a década de 1970, através da combinação de altos níveis de inflação e crescimento do desemprego, dando início a uma fase de “estagflação”. Uma das respostas iniciais a essa crise foi o aprofundamento do controle estatal e da regulação da economia, adotada pelos partidos socialistas e comunistas da Europa. Esses, porém, de acordo com o autor, não foram além da utilização de medidas social-democratas tradicionais e soluções corporativas, as quais se

---

<sup>93</sup> OFFE, Claus. A democracia partidária competitiva e o “Welfare State” keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

<sup>94</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social-democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 1986.

<sup>95</sup> THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo, in: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 39-50.

<sup>96</sup> A argumentação que segue é uma síntese do recente trabalho de HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 5-86.

mostraram insuficientes para restabelecer a acumulação de capital. Não obstante, isso representou um desafio político para as elites econômicas e as classes dominantes, especialmente num momento em que a crise tornava palpável a redução de sua participação na riqueza nacional. Assim, o autor interpreta o neoliberalismo como um projeto “utópico/ideológico” para reorganizar o capitalismo internacional e como um projeto político para restaurar o poder das elites econômicas. Acrescenta que o primeiro somente foi utilizado quando serviu para a segunda finalidade, sendo, em caso contrário, abandonado ou transformado a ponto de se tornar irreconhecível. A restauração do poder de classe, segundo observa o autor, não significou necessariamente a restauração do poder econômico para as mesmas pessoas, implicando, em alguns casos, a reconfiguração das classes dominantes.

De acordo com o mesmo autor, o sucesso do neoliberalismo, como reação de classe, em responder a essa crise encontra fundamento na forma como foram apartadas, nos movimentos de contestação dos anos 1960 e 1970 (manifestações contra a Guerra do Vietnam, movimento pelos direitos civis, movimentos estudantis de 1968, movimentos contra a tortura e pelos direitos humanos, movimentos pela abertura política e a anistia dos exilados), as aspirações por liberdade individual e justiça social, seja direcionando a primeira contra o Estado, seja explorando as tensões entre ambas através de um apoio à cultura pós-modernista. Além disso, com o fracasso da esquerda em responder à crise econômica, o neoliberalismo ofereceu novo significado para as demandas por justiça social. Já que liberdade e igualdade eram incompatíveis, justiça social deveria corresponder a equidade, isto é, o bem-estar adaptado às condições pessoais de cada indivíduo.

O Estado resultante dessa reestruturação, completa Harvey, é instável e politicamente contraditório. Ele tende a ser intervencionista em apoio ao capital e aos interesses das elites econômicas e, em relação à provisão de bens públicos, delegar poder para outras esferas, especialmente o mercado, o sistema legal e entidades de menor conglomeração da sociedade civil. As contradições entre a teoria e a prática do Estado neoliberal aparecem mais claramente em determinados tipos de Estados. Determinados Estados, segundo o autor, são consistentes com o neoliberalismo na medida em que “facilitam a competição entre empresas, aceitam as regras do livre comércio e baseiam suas economias no comércio exterior; mas são ativamente intervencionistas no que se refere a criar a infra-estrutura necessária para o comércio e a competição internacional”<sup>97</sup>. Assim, o neoliberalismo pode incentivar

---

<sup>97</sup> Idem, *ibidem*, p. 72.

determinados Estados a desenvolverem suas infra-estruturas, a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia e a investir em educação, já que esses são vistos como pré-requisitos para o aumento de competitividade no comércio exterior. Essa característica torna o Estado sujeito a instabilidades no campo interno e externo.

Enfim, para Harvey, “o neoliberalismo não torna o Estado ou algumas instituições estatais em particular (como a Justiça e as funções policiais) irrelevantes, como alguns comentadores tanto da direita como da esquerda têm asseverado”. Houve, no entanto, uma “reconfiguração radical nas instituições estatais e nas suas práticas (particularmente com relação ao balanço entre coerção e consentimento, entre poderes do capital e movimentos populares, e entre o poder executivo e o judicial, de um lado, e poderes da democracia representativa, de outro)”<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Idem, *ibidem*, p. 78.

### 3. O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Publicado em novembro de 1995, o PDRAE é o resultado de trabalho elaborado no novo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado<sup>99</sup>, que contou com a aprovação, em 21 de setembro de 1995, da Câmara da Reforma do Estado<sup>100</sup> e, após, do Presidente da República.

Na apresentação do PDRAE, o Presidente Fernando Henrique Cardoso afirma que o sucesso da transformação do Estado brasileiro dependeria, doravante, do bom cumprimento das diretrizes que nele tinham sido traçadas. Tratava-se, no seu dizer, do instrumento para enfrentar o desafio histórico com que se defrontava o país: “articular um novo modelo de desenvolvimento” em que o Estado exercesse com eficácia “sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar”.<sup>101</sup>

O PDRAE estabelece, em síntese, as diretrizes para o início de uma ampla reforma do aparelho estatal. Ele parte da afirmação de que o Estado e o mercado são as duas instituições centrais na coordenação econômica no sistema capitalista, e que a crise que se inicia nos anos 70, mas que, no Brasil, só teria sido sentida nos anos 80, é uma crise do Estado. Assim, metodologicamente, identifica três formas de administração pública e traça um breve histórico

<sup>99</sup> O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi criado, logo no início da Administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir da extinção da Secretaria da Administração Federal, vinculada à Presidência da República. Sua criação correspondeu não apenas à inclusão da reforma do aparelho do Estado brasileiro como prioridade na agenda governamental, mas respondeu também à necessidade de criação de uma estrutura operacional, com forma de gestão e perfil de pessoal, apta a formular e dar apoio à reforma. Até sua extinção, no final de 1998, foi o órgão central da administração pública federal, com funções de coordenação, normatização e execução de ações no âmbito dos sistemas de recursos humanos, modernização administrativa, informações e serviços gerais.

<sup>100</sup> A Câmara de Reforma do Estado era um conselho interministerial, presidido pelo Ministro Chefe da Casa Civil (Clóvis Carvalho) e integrado, quando da aprovação do Plano Diretor, pelos Ministros da Administração Federal e Reforma do Estado (Luiz Carlos Bresser Pereira), do Planejamento e Orçamento (José Serra), da Fazenda (Pedro Malan), do Trabalho (Paulo Paiva), do Estado Maior das Forças Armadas (Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel) e pelo Secretário-Geral da Presidência da República (Eduardo Jorge). A Câmara recebia subsídios técnicos do Comitê Executivo da Reforma do Estado, que se reunia paralelamente, para preparar previamente os temas. O Comitê era integrado pelos Secretários-Executivos (ou titulares de cargos equivalentes) dos Ministros membros da Câmara e, ainda, pelo Secretário da Reforma do Estado, pelo Secretário de Orçamento Federal e pelo Secretário Federal de Controle. Além disso, a estrutura institucional da reforma do Estado contava com o Conselho da Reforma do Estado, com funções consultivas e integrado por personalidades do meio empresarial, universitário e governamental, com notório conhecimento dos temas ligados à administração pública.

<sup>101</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 06.

de seu desenvolvimento no Brasil, para chegar a um diagnóstico da administração pública brasileira, centrando a atenção, de um lado, nas condições do mercado de trabalho e na política de recursos humanos e, de outro, na diferenciação entre as dimensões institucional-legal, cultural e gerencial dos problemas. E a partir do diagnóstico, constrói um modelo conceitual que distingue quatro setores no aparelho do Estado: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não-exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado. Esses setores são, ainda, diferenciados em relação à forma de propriedade (pública, pública não-estatal e privada) e ao tipo de gestão (burocrática e gerencial). Tendo em conta o diagnóstico efetuado e os pressupostos teóricos previamente fixados, o PDRAE estabelece, então, objetivos para a reforma do aparelho do Estado, compreendendo objetivos globais e específicos em função das características de cada um dos quatro setores previamente identificados. A realização dos objetivos assim estabelecidos é concebida através de uma ação estratégica em três dimensões, a saber, a institucional-legal, a cultural e a da gestão, com projetos básicos previstos para cada uma delas. Por fim, o documento prevê que sua implementação deverá contar com a articulação de diferentes estruturas institucionais, cada qual com suas macro-atribuições.

### **3.1. A reforma como reconstrução do Estado em crise**

Na medida em que o PDRAE objetiva reconstruir um Estado com capacidade para induzir o desenvolvimento, as instituições e estratégias nele traçadas são justificadas a partir de uma avaliação da crise brasileira e do modelo de desenvolvimento anteriormente adotado. As instituições e alterações propostas, todavia, não se limitam a responder aos desafios da crise estrutural do Estado. Elas são apresentadas como a expressão de um modelo superior de administração, como as mais adequadas para aumentar a governança do Estado e defendê-lo enquanto “res publica”.

O diagnóstico da crise parte da idéia de que Estado e mercado são as instituições centrais no sistema econômico capitalista, mas que, no Brasil, o modelo de desenvolvimento adotado desviou o Estado para a esfera produtiva. A crise teria se tornado evidente, na década de 1980, em função do descontrole fiscal, do aumento do desemprego, da redução da taxa de crescimento econômico e dos elevados índices de inflação, os quais seriam o resultado da incapacidade do Estado de processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele

dirigidas. O modelo de desenvolvimento, por sua vez, teria se desgastado em virtude de sua apropriação por grupos de empresários e servidores públicos em benefício próprio e, também, pelo desenvolvimento tecnológico e pela globalização da economia mundial, que intensificaram a competição entre as nações. Dessa forma, o PDRAE sintetiza a crise estatal “(1) como uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado (...); e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática<sup>102</sup>”.

A crise do Estado brasileiro é, na forma como apresentada no PDRAE, o esgotamento de um modelo de desenvolvimento e de um padrão de administração pública, os quais teriam se convertido em entraves à modernização. Assim, a reforma gerencial corresponde a um aspecto da reforma mais ampla do Estado, em que ele se restringe à função de coordenador do mercado enquanto aumenta sua capacidade de promover políticas públicas e assegurar a estabilidade social; reduz sua presença como executor e como prestador direto de serviços e aumenta sua presença como regulador e provedor ou promotor desses.

Nesse aspecto, a reforma objetivaria reforçar a governança do Estado. A capacidade de governo, ou governança, implicaria, no plano horizontal, em especial no nível federal, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do mercado e, no plano vertical, o aumento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, através da “publicização” e da transferência para os estados e municípios das funções executivas na prestação de serviços sociais e de infra-estrutura.

Haveria, também, uma segunda justificativa para a necessidade da reforma do aparelho do Estado. Essa segunda razão, além de responder à crise generalizada do Estado, caracteriza-se como uma forma de defendê-lo enquanto “res publica”. Essa defesa estaria sendo realizada, no nível político, com a consolidação das instituições democráticas e, no nível administrativo, com a adoção da administração gerencial.

No centro dessa análise está a evolução histórica da administração pública por três modelos, que se sucedem no tempo sem, todavia, serem inteiramente eliminados, e encontram correspondência em modificações na forma do Estado.

---

<sup>102</sup> Idem, *ibidem*, p. 10-1.

A administração pública patrimonialista corresponderia a um momento em que não há uma separação entre o público e o privado, em que o aparelho do Estado é extensão do poder do soberano. Nela “os cargos são considerados prebendas” e a “res publica” não se distingue da “res principis”. Ela se esgota no momento em que o “capitalismo e a democracia se tornam dominantes, em que o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado”<sup>103</sup>.

A administração burocrática, segundo o PDRAE, surge na segunda metade do século XIX, como reação ao patrimonialismo, tendo como princípios orientadores a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquização funcional, a impessoalidade, o formalismo, o controle prévio através de processos rígidos de admissão, compras e atendimento a demandas. Tem como virtude a efetividade no controle de abusos; como defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de servir o cidadão como cliente.

A administração pública gerencial é uma resposta aos problemas do modelo anterior, orientando-se pelo critério de eficiência, da boa prestação de serviços públicos e por dotar as organizações de uma cultura empreendedora. Não haveria uma negação dos objetivos virtuosos do modelo burocrático, mas uma flexibilização de seus princípios e uma diferença na forma de controle que desloca a ênfase dos processos para os resultados. As características da administração gerencial descritas no PDRAE são, em síntese, a definição precisa para o administrador dos objetivos a serem atingidos; a autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros; a cobrança dos resultados ao final; a prática da competição administrada, através da concorrência entre unidades internas; a descentralização e a redução de níveis hierárquicos; a permeabilidade aos agentes privados e às organizações da sociedade civil; e a visão do cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.

Particularmente relevante para o PDRAE é a capacidade da administração gerencial, enquanto forma superior de gestão pública, de defesa do Estado enquanto “res publica” e de assegurar a boa governança, isto é, a habilidade estatal de implementação eficiente de políticas públicas.

No Brasil, teria havido três tentativas de maior flexibilização da gestão pública e superação do modelo burocrático adotado no início da década de 1930 com a criação do DASP, relacionado à modernização capitalista do país. O primeiro marco da administração gerencial no Brasil seria a reforma realizada pelo Decreto-Lei nº. 200 de 1967, o qual

---

<sup>103</sup> Idem, *ibidem*, p. 15.

expandiu a administração indireta. A segunda iniciativa teria ocorrido nos anos 70, com a criação da Secretaria da Modernização – SEMOR e a terceira, nos anos 80, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND.

No caminho de tais mudanças, a Constituição de 1988 é apontada como um retrocesso, com a reafirmação dos princípios da administração burocrática clássica e sua extensão às autarquias e às fundações, além da instituição de privilégios como a estabilidade, o regime jurídico único, a aposentadoria com proventos integrais. Daí a necessidade da reforma gerencial, na forma apresentada no PDRAE, inclusive com mudanças nas regras constitucionais, como forma de corrigir as distorções que estariam afetando não apenas a administração pública, mas influenciando a própria crise do Estado brasileiro.

O retrocesso burocrático operado pela Constituição de 1988 se expressaria, em primeiro lugar, pelo aumento dos gastos com pessoal, bens e serviços e o aumento da ineficiência dos serviços públicos. O encarecimento da máquina administrativa é demonstrado pela relação entre a redução do número de servidores civis ativos no Poder Executivo da União (de 713 mil em 1989 para 580 mil em 1995) e o aumento da participação da folha de pagamentos da União no PIB (de 2,89% entre 1980-1987 para 3,17% no período de 1988-1994), crescimento que é ainda mais acentuado nos estados e municípios e que, na União, só não foi maior em razão da suspensão da maioria dos concursos públicos. A tendência do gasto é identificado com o aumento da folha de inativos e com uma distorção na distribuição do pessoal ativo, em que há excesso em certas áreas e carência em outras. Além disso, é apontada uma visível concentração de servidores nos estados (49%) se comparado aos municípios (26%) e à União (25%), o que demonstraria incoerência com a municipalização da execução de serviços prevista no texto da Constituição. A alteração da repartição da carga tributária, em 1988, sem que, na mesma velocidade, tivesse sido descentralizada a execução dos serviços sociais e de infra-estrutura, é apontada como o resultado de uma “equivocada crença política” que vê na União a promotora direta do desenvolvimento, em contradição com a tradição municipalista brasileira que vem do período colonial<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Os dados e percentuais referidos são os que constam no “diagnóstico” do PDRAE (BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 22-24).

Em segundo lugar, o modelo burocrático adotado pela Constituição de 1988 estaria dificultando o controle social. A ênfase nos processos, através de normas de conduta, ocorreria em detrimento do resultado. A garantia de estabilidade aos servidores dificultaria a adequação de quadros às necessidades do serviço, inviabilizaria a cobrança de trabalho e inibiria o espírito empreendedor. A exigência de concurso estaria dificultando a transferência de servidores entre cargos e o “recrutamento direto no mercado, em detrimento do estímulo à competência”. A instituição do regime jurídico único teria encarecido os custos da administração. Haveria, igualmente, uma tendência à não valorização do cargo pelos servidores em razão da ausência de incentivos negativos (demissão) e à dificuldade de instituição de incentivos positivos (gratificação por desempenho). As gratificações por ocupação de cargos em comissão (DAS) seriam, nesse quadro, um dos poucos instrumentos para motivação dos servidores.

Em terceiro lugar, as instituições adotadas pela Constituição de 1988 também estariam influenciando negativamente no perfil das carreiras. No serviço público brasileiro, não haveria estímulo à ascensão ao longo do tempo, por falta de carreiras estruturadas com amplitude entre o piso e o teto salarial e por inexistência de uma política de formação e capacitação permanente dos servidores. Sintomático seria o fato de que 47% dos servidores estão localizados no Plano de Cargos e Carreiras, fora de carreiras específicas e concentrados nos níveis operacionais. As carreiras estruturadas seriam apenas a Diplomacia, o Magistério e os Militares, sendo as demais, como as dos Procuradores, da Polícia Federal, da Receita Federal, Finanças, Controle e Orçamento e dos Gestores, relativamente estruturadas, mas com pequena amplitude de remuneração. Diante desse quadro, a Constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único teriam “restringido a capacidade operacional do governo, ao dificultar a adoção de mecanismos de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também eficazes na busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados”<sup>105</sup>.

Em quarto lugar, também o mercado de trabalho no setor público apresentaria uma série de distorções.

É apontada uma tendência histórica de aumento dos gastos com pessoal na receita da União, em que o comprometimento passou de 38,4%, na média de 1982 a 1984, para 60,4%

---

<sup>105</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 30.

em 1995, com uma tendência ao crescimento proporcional da folha com inativos. Isso se deveria ao aumento de aposentadorias e da não realização de novas contratações, aliado ao fato de que os proventos têm sido, em média, 8,3% superiores ao valor do último vencimento para os servidores que se aposentam por tempo integral de serviço. As distorções prosseguem em relação à idade média de aposentadoria, de 56 anos no serviço público e de 62 anos no serviço privado. Também o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior que o benefício do aposentado pelo INSS, ao passo em que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior que a dos segurados do INSS. Além disso, a média dos proventos do trabalhador privado é de 1,7 salários mínimos, enquanto que os inativos do Poder Executivo recebem uma média de 15 salários mínimos, do Legislativo 36 salários mínimos e do Judiciário 38 salários mínimos. Por fim, o Tesouro responde por 85% das aposentadorias, uma vez que não há correlação entre tempo de serviço e tempo de contribuição<sup>106</sup>.

Também haveria uma distorção na remuneração dos servidores públicos, que é baixa em alguns setores e alta em outros. Os executivos e profissionais de nível superior recebem salários maiores na iniciativa privada do que no serviço público, enquanto os servidores de menor qualificação teriam melhores salários no serviço público do que no privado. Embora o PDRAE afirme que a estrutura salarial do setor público contribui para melhorar o perfil da distribuição de renda no país, vê a situação como indesejável na medida em que a estruturação da remuneração geraria desestímulo ao ingresso no serviço público e distorções de produtividade. Mais uma vez, a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão (DAS) é apontada como instrumento para dar racionalidade ao sistema remuneratório e incentivar os servidores mais competentes, uma vez que os DAS “são ocupados a partir de um verdadeiro mercado”, no qual os dirigentes públicos e os Ministros “disputam entre si os melhores quadros do serviço federal”<sup>107</sup>.

Por último, as distorções no serviço público seriam também resultantes da existência de uma cultura burocrática preocupada em evitar o clientelismo e o patrimonialismo, a qual não teria mais sentido, na medida em que “o patrimonialismo, embora presente como prática,

---

<sup>106</sup> Os dados são os da análise do mercado de trabalho no setor público contida no PDRAE (BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 30-34).

<sup>107</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 36.

já não constitui mais valor” e os políticos, numa democracia, são controlados pelos eleitores. O problema com a cultura burocrática seria o fato de que

“(...) ela mantém uma desconfiança fundamental nos políticos, que estariam sempre prontos a subordinar a administração pública a seus interesses eleitorais. Na prática, o resultado é uma desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com os recursos humanos, materiais e financeiros. (...) Esses obstáculos a uma administração pública eficiente só poderão ser superados quando, conjuntamente com a mudança institucional-legal ocorra uma mudança cultural no sentido da administração pública gerencial.”<sup>108</sup>

O retrocesso operado pela Constituição de 1988 é, em síntese, institucional e cultural. Ele é diagnosticado, percebido, pelas distorções no gasto público com pessoal e no perfil das carreiras, pela falta de correspondência entre o mercado de trabalho nos setores público e privado, pela dificuldade do controle social da administração. A reforma do aparelho do Estado se propõe a eliminar tais distorções e, com elas, os óbices ao alcance de uma forma “superior de organização” social. Isso tudo porque, como afirmou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, “em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas<sup>109</sup>”.

O PDRAE, pode-se concluir, procura traçar uma estratégia para a retomada dessas funções. É nesse sentido que se pode entender a reiterada ênfase na necessidade de aumento da capacidade de governança e de defesa do Estado enquanto “res publica”. Ambos os termos sintetizam os objetivos contidos nesse documento e constituem os parâmetros para o novo modelo de desenvolvimento pretendido.

### **3.2. A redefinição de órgãos e atividades para fortalecer o Estado**

O modelo institucional adotado pelo PDRAE distingue quatro setores no aparelho do Estado<sup>110</sup>: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a

---

<sup>108</sup> Idem, *ibidem*, p. 38.

<sup>109</sup> Idem, *ibidem*, p. 06.

<sup>110</sup> O aparelho do Estado é conceituado como a administração pública lato senso, compreendendo o governo, um corpo de funcionários e uma força militar e policial. O Estado, propriamente dito, corresponde à soma de uma estrutura organizacional e de um sistema institucional-legal que regula não apenas o próprio aparelho, mas toda a sociedade através do “poder extroverso”, isto é, da capacidade de legislar e tributar, constituindo unilateralmente obrigações para terceiros e, assim, extravasando seus próprios limites. As diretrizes do PDRAE implicam, de um lado, a redefinição da estrutura organizacional estatal e, de outro, a reorganização do sistema institucional-legal de regulação da administração pública e da sociedade.

produção de bens e serviços para o mercado. Esse desenho institucional resulta do fato de que a Reforma Gerencial da administração pública, segundo Bresser-Pereira, “está baseada em uma idéia de Estado e de seu papel. Procura responder quais são as atividades que o Estado deve realizar diretamente, quais deve apenas financiar ou promover, e quais as que não lhe competem”.<sup>111</sup>

O núcleo estratégico é identificado com o governo em sentido amplo. Compreende o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Executivo, correspondendo esse último ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas. O núcleo estratégico é o setor responsável pela tomada das decisões fundamentais na condução do Estado. É ele que define a legislação e as políticas públicas. O tipo de propriedade indicado para o núcleo estratégico é a estatal.

As atividades exclusivas correspondem aos serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado, tais como o poder de regulamentar, de fiscalizar, de fomentar, e que, por isso, só o Estado pode realizar. Essas atividades compreendem “a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.”<sup>112</sup> A propriedade estatal é, também, a indicada para esse tipo de atividades.

Os serviços não exclusivos correspondem às instituições que não possuem poder extroverso, mas em que o Estado atua por envolverem “direitos humanos fundamentais”, como a educação e a saúde. Além disso, incluem os serviços que apresentam “economias externas relevantes”, como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus. Esses produzem ganhos que se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformados em lucro e apropriados através do mercado. O tipo de propriedade ideal, segundo o PDRAE, para este setor é a pública não-estatal, pois se trata de serviços subsidiados, mas em que não se exerce o poder típico do Estado. A propriedade pública não-estatal é caracterizada como a que permite o controle social direto, através da participação dos

---

<sup>111</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 95.

<sup>112</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 41.

segmentos sociais em seus conselhos de administração, além de gozar de maior autonomia administrativa e maior responsabilidade dos dirigentes em sua gestão.

A produção de bens e serviços para o mercado se refere às atividades econômicas voltadas para o lucro que permanecem com o Estado, como as do setor de infra-estrutura. Essas atividades, segundo o PDRAE, “estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida”<sup>113</sup>.

No núcleo estratégico, a prioridade é a efetividade das decisões. Essas devem atender eficazmente ao interesse nacional e, uma vez tomadas as decisões, devem ser de fato cumpridas. O PDRAE prevê para esse setor um tipo de gestão que corresponda a um misto de administração pública burocrática e gerencial.

Nas atividades exclusivas de Estado, nos serviços não-exclusivos e na produção de bens e serviços para o mercado a prioridade é a eficiência, isto é, o atendimento do maior número de pessoas com boa qualidade e baixo custo. O tipo de gestão prevista para esses setores é a administração pública gerencial.

Embora o PDRAE não se refira explicitamente às atividades auxiliares ou de apoio da administração<sup>114</sup>, para essas atividades era prevista como desdobramento dos conceitos adotados, o que ficará claro posteriormente<sup>115</sup>, a terceirização, com a realização de licitação pública e contratação com terceiros, de forma que esses serviços, tidos como de mercado, fossem realizados competitivamente e com economia para o Erário público.

O efeito dessa distinção entre setores seria limitar os servidores públicos ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas, cabendo notar que o núcleo do projeto social-liberal que fundamenta o PDRAE é “tornar o Estado resultante da Reforma Gerencial muito maior do que o seu pessoal”. Esclarecendo tais propósitos, Bresser-Pereira afirma:

“Será muito maior do que o pagamento do seu pessoal, porque não apenas comprará de forma crescente bens e serviços das empresas ao terceirizar suas atividades, mas também porque contratará serviços sociais junto

<sup>113</sup> Idem, *ibidem*, p. 42.

<sup>114</sup> Essas atividades correspondem aos serviços de limpeza, vigilância, transporte, coperagem, serviços técnicos de informática, processamento de dados e, eventualmente, de secretariado.

<sup>115</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 100.

principalmente a organizações públicas não-estatais. Para medirmos o tamanho do Estado em relação ao país ou Estado-Nação do qual faz parte, a melhor forma não é saber qual é a proporção de funcionários em relação ao total de mão-de-obra ativa, mas qual é a participação da despesa do Estado em relação ao Produto Interno Bruto. No Estado Social, a segunda taxa (Despesa/PIB) deverá ser maior do que a primeira (Servidores Estatutários/Mão-de-Obra Ativa), mesmo que o salário médio dos servidores públicos seja maior que a média nacional de salários.”<sup>116</sup>

Esse novo desenho do aparelho do Estado atenderia a objetivos globais e a objetivos específicos para cada setor de atividade.

Os objetivos globais estabelecidos no PDRAE são basicamente quatro. Primeiramente, o aumento da governança do Estado, entendida essa como a “capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência”. Em segundo lugar, a limitação da ação do Estado às funções que lhe são inerentes, ou seja, as funções de governo, com a transferência dos serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada. Em terceiro lugar, a transferência da União para os estados e municípios das ações de caráter local, em que somente nas hipóteses de emergência demandariam a ação direta da União Federal. Por último, a transferência parcial da União para os estados da Federação das ações de caráter regional, incentivando maior parceria entre os estados e a União. Assim, as reformas previstas visariam, em termos globais, à desconcentração administrativa e à descentralização política dos recursos e do gasto público.

O núcleo estratégico do aparelho do Estado teria como objetivo específico o aumento de sua efetividade, isso significando que os interesses nacionais “democraticamente acordados” deveriam ser adequados e efetivamente alcançados. O instrumento para tanto seria a modernização da administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, envolvendo uma política de carreiras, concursos públicos anuais, programas de educação continuada permanentes, efetiva administração salarial, e, paralelamente, a introdução de uma cultura gerencial baseada na avaliação do desempenho. Além disso, o núcleo estratégico seria dotado de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade. Pode-se dizer que há, dessa

---

<sup>116</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 101/2.

forma, uma proposta de mudança de cultura no núcleo estratégico, que passaria de uma burocracia de Estado para uma burocracia de governo.

Os objetivos específicos estabelecidos no PDRAE para as atividades exclusivas consistem na transformação das autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão, em que o dirigente escolhido pelo Ministro, segundo critérios profissionais, mas não necessariamente entre servidores públicos, teria liberdade para administrar os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, com a responsabilidade de atingir objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados. Isso se daria com a substituição da administração burocrática, caracterizada como de rígido controle “a priori” dos processos, pela administração pública gerencial, fundada no controle “a posteriori” dos resultados e na competição administrada. Além disso, seriam fortalecidas “práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas”.<sup>117</sup>

No que respeita aos serviços não-exclusivos, os objetivos específicos fixados implicariam sua transferência para o setor público não-estatal, através de um programa de “publicização”, em que as autarquias e fundações públicas seriam transformadas em organizações sociais, isto é, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que teriam, por autorização legal, direito a dotação orçamentária, condicionada essa à celebração de contratos de gestão com o Poder Executivo. Dessa forma, buscava o PDRAE conferir maior autonomia e maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços, além de possibilitar o controle direto da sociedade sobre tais serviços, através de seus conselhos de administração. Buscava, ainda, maior parceria entre o Estado, que continuaria a financiar esses serviços, a organização social e a sociedade, a qual deveria participar minoritariamente de seu financiamento, através da realização de doações e da compra de serviços. Por fim, buscava aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo o “cidadão-cliente por um preço menor.”

Relativamente à produção de bens e serviços para o mercado, objetivava-se dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização, reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que viessem a ser privatizados e implantar contratos de gestão nas empresas que não pudessem ser privatizadas.

---

<sup>117</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 46.

### 3.3. A estratégia em três tempos de implementação das mudanças

Os objetivos traçados no PDRAE deveriam obedecer a uma estratégia concebida em três dimensões para que viessem a ser atingidos. Essas estratégias operariam de forma complementar, sendo a primeira de cunho institucional-legal, a segunda cultural e a terceira administrativa-gerencial.

A dimensão institucional-legal da estratégia de transição para uma Administração Gerencial está identificada com a reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade estatal, permitindo “mudanças estruturais no funcionamento do aparelho do Estado, já que pressupõe a eliminação dos principais entraves no sistema jurídico-legal”<sup>118</sup>. As direções em que deveria atuar são basicamente três: redirecionar a atuação do Estado, que passaria de executor para regulador do desenvolvimento social e econômico e transferidor de recursos; concentrar a atividade estatal no atendimento das demandas sociais básicas; e criar as condições para a implementação da administração gerencial no setor de serviços do Estado.

A estratégia de aperfeiçoamento institucional-legal pressupunha mudanças no sistema jurídico-legal, especialmente de ordem constitucional, com a aprovação das emendas constitucionais da administração pública e da previdência social, ambas remetidas para o Congresso Nacional antes da aprovação do PDRAE em novembro de 1995<sup>119</sup>. A importância da reforma administrativa e a conexão que o PDRAE possui com a sua aprovação podem ser avaliadas pelas palavras de Bresser-Pereira, quando lembra que:

“Escolhido para o cargo de ministro, propus que a reforma administrativa fosse incluída entre as reformas constitucionais já definidas como prioritárias pelo novo governo – reforma fiscal, reforma da previdência social e eliminação dos monopólios estatais. E afirmei que para podermos ter uma administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores

<sup>118</sup> Idem, *ibidem*, p. 48.

<sup>119</sup> Em 1995, foram encaminhadas ao Congresso duas propostas de emenda à Constituição relativas à administração pública (PEC nº.173 e 174) e uma relativa à reforma da previdência social (PEC nº. 33), a qual tratava também da aposentadoria do servidor público. A tramitação dessas emendas exigiu negociação e revisão de pontos. A PEC 173 foi objeto de texto substitutivo na Câmara dos Deputados, sendo que muitos dos pontos relevantes que integravam a PEC nº. 174, que se encontrava paralisada, foram então incorporados ao texto substitutivo da PEC nº. 173 e que, no Senado, recebeu nova numeração, passando a denominar-se PEC nº. 41. A emenda da previdência social, PEC nº. 33, recebeu dois textos substitutivos na Câmara e um terceiro texto aprovado no Senado (BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-97. Brasília, 1998. p. 12. Relatório preparado por Ciro Christo, assessor do Ministro Bresser-Pereira).

públicos de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado. A reação imediata dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa foi bastante negativa. (...) Passados alguns meses, contudo, o apoio surgiu, primeiro o dos governadores estaduais, depois o dos prefeitos, empresários, imprensa e, finalmente, da opinião pública. De repente a reforma passava a ser vista como necessidade crucial, não apenas interna, mas exigida também pelos investidores estrangeiros e pelas agências financeiras multilaterais.

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação de um documento (Presidência da República do Brasil, 1995) sobre a reforma administrativa - o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado -, cuja proposta básica é transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial. Essa transformação passou a ser uma questão nacional”.<sup>120</sup>

As emendas constitucionais tinham por objetivo, segundo o texto do PDRAE, facilitar, a curto prazo, o ajuste fiscal na União, em relação ao sistema previdenciário, e nos estados e municípios, quanto ao excesso de quadros; a médio prazo, modernizar o núcleo estratégico e introduzir a administração gerencial no setor de prestação de serviços, além de fixar tetos para a remuneração dos servidores ativos e para os proventos dos pensionistas e estabelecer a exigência de projeto de lei para os aumentos de remuneração nos três poderes.

As principais mudanças previstas nas emendas sobre o capítulo da administração pública eram: 1) o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, com a possibilidade de contratação de servidores celetistas; 2) a possibilidade de realização de processo seletivo para a admissão de celetistas e a manutenção do concurso público para a admissão de servidores estatutários; 3) a possibilidade de demissão de servidores estatutários estáveis, além de por falta grave, por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros (em ambas as hipóteses, o servidor teria direito a uma indenização; a exoneração por insuficiência de desempenho seria precedida de avaliação e processo administrativo específico com ampla defesa; e a exoneração por excesso de quadros obedeceria a critérios gerais estabelecidos em lei complementar, com a extinção dos cargos e proibição de sua recriação num prazo de quatro anos); 4) a possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço como alternativa à exoneração por excesso de quadros; 5) a permissão de contratação de estrangeiros para o serviço público; 6) a limitação da remuneração dos servidores públicos e agentes políticos, inclusive vantagens pessoais, à

---

<sup>120</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (orgs.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 21-2.

remuneração do Presidente da República; 7) a limitação dos proventos e das pensões ao valor equivalente percebido pelo servidor na ativa; 8) facilitar a transferência de pessoal e de encargos entre as pessoas políticas da Federação, mediante assinatura de convênios; 9) a eliminação da isonomia como direito subjetivo; 10) estabelecer um tratamento equilibrado entre os Poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa; 11) a fixação de vencimentos dos servidores dos três Poderes, excluídos os titulares de poder, através de projeto de lei de iniciativa do poder respectivo, mas dependente de sanção presidencial para sua aprovação<sup>121</sup>.

A emenda da previdência objetivava assegurar a viabilidade financeira do sistema a longo prazo, com a eliminação de privilégios e distorções e a aproximação do sistema público com as regras do regime geral de previdência. As principais alterações previstas consistiam: 1) no fim da aposentadoria integral e das aposentadorias proporcional ao tempo de serviço e especial para o professor de ensino superior; 2) na introdução da exigência de idades mínimas para a aposentadoria voluntária, e a alteração do tempo de serviço, como requisito, em tempo de contribuição; 3) na fixação dos proventos proporcionais à contribuição do servidor (75 a 80% do salário médio recebido nos últimos 36 meses anteriores à passagem para a inatividade); 4) na proibição de contagem de tempo ficto; 5) na proibição de concessão de adicionais na passagem para a inatividade; 6) na proibição de instituição em lei de vantagens diversas das fixadas na Constituição; 7) na proibição de acumulação de proventos com remuneração de cargo público; 8) na incidência de teto sobre os proventos acumulados; 9) no ajuste financeiro e atuarial dos fundos de pensão das empresas estatais; e 10) na exigência de tempo de carência de 5 anos no cargo e 10 anos de serviço público para a aposentadoria do servidor público.

Acrescente-se que o sistema previdenciário público previsto se manteria distinto do sistema vigente no setor privado, pois o Estado continuaria garantindo a seguridade dos servidores, independentemente de seu nível remuneratório. E os servidores que ingressassem no serviço público após a promulgação da emenda constitucional poderiam se submeter ao mesmo teto de contribuição e de benefícios do regime geral de previdência, desde que fosse instituído sistema complementar de previdência, a ser custeado com recursos de fundo de aposentadoria específico, instituído em lei. O setor privado teria sua aposentadoria garantida pelo Estado até certo número de salários mínimos, a partir do qual cada cidadão deveria

---

<sup>121</sup> As medidas relacionadas nos dois últimos itens estavam previstas na Proposta de Emenda Complementar n.º 174 e as relacionadas nos itens anteriores, na Proposta de Emenda Complementar n.º 173.

adotar um sistema de aposentadoria complementar contratado com fundos privados. Por fim o sistema de aposentadoria pública deveria continuar a ser um sistema de repartição e não de capitalização, em princípio comum para os detentores de cargos e empregos públicos.

As alterações previstas através de emendas constitucionais exigiriam, ainda, segundo previsto no PDRAE, a “imediate definição” de leis complementares e ordinárias que regulamentariam e estabeleceriam as condições de implementação das principais mudanças, especialmente em relação aos seguintes pontos: 1) definição do processo de demissão por insuficiência de desempenho; 2) definição da indenização no caso de demissão por insuficiência de desempenho e por excesso de quadros; 3) definição das carreiras exclusivas de Estado, constituídas por funcionários que exercem o poder de Estado, cujos membros não poderiam ser exonerados por excesso de quadros; 4) definição na mesma lei complementar dos critérios gerais de exoneração por excesso de quadros; 5) definição das regras do processo seletivo público para contratação de servidores celetistas; 6) definição do novo sistema de previdência dos funcionários; 7) definição do sistema de saúde dos servidores; 8) revisão do Estatuto Jurídico dos Servidores Civis; 9) definição de lei geral sobre o sistema remuneratório da União, de modo a estabelecer os tetos de remuneração; 10) elaboração de leis prevendo a desburocratização e a desregulamentação dos serviços públicos; 11) revisão da lei da previdência pública, com a inclusão dos detentores de cargos e empregos públicos.

A segunda dimensão estratégica está voltada para a alteração do padrão cultural vigente na administração pública brasileira, em que a cultura burocrática seria substituída pela cultura gerencial, centrada em resultados, na parceria com a sociedade e na cooperação entre administradores e funcionários. A adoção de uma cultura gerencial envolveria a mudança de um sistema de controle “a priori” para um sistema de controle mais severo e “a posteriori” dos resultados. Nesse sentido, o PDRAE estabelece uma diferenciação entre a administração pública burocrática, “produto de um estágio inferior da sociedade, muito mais autoritário e classista, (que) enfatiza os processos porque sabe ou supõe que não poderá punir os transgressores” e a administração pública gerencial, a qual “enfatiza os resultados porque pressupõe que será capaz de punir os que falharem ou prevaricarem<sup>122</sup>.”

A introdução da administração gerencial corresponde à terceira dimensão da estratégia de reforma do aparelho do Estado, significando mudanças na estrutura organizacional e nos

---

<sup>122</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 54.

métodos de gestão. A reforma do aparelho do Estado se concretizaria, de fato, com a adoção das práticas administrativas gerenciais. O PDRAE afirma que a implantação da administração gerencial não prescinde da realização das dimensões institucional-legal e cultural, mas que não deve esperar por elas. Dessa forma, prevê uma estratégia através da qual a gestão pública seria submetida a um processo concomitante de modernização, através da implantação de laboratórios nas autarquias e fundações, os quais iniciariam o processo de sua transformação em agências autônomas, nas atividades exclusivas do Estado, e em organizações sociais, nos serviços não-exclusivos.

Assim, na dimensão da gestão, o PDRAE estabelece três projetos básicos para introduzir a administração gerencial no Brasil.

O primeiro deles é o projeto de Avaliação Estrutural, que constitui o pressuposto para o desenvolvimento das agências autônomas e das organizações sociais e para o qual foi criado um grupo de trabalho no Comitê Executivo da Reforma do Estado. O objetivo desse projeto era avaliar os órgãos e entidades governamentais com vistas a sua extinção, privatização, “publicização”, transferência e, também, criação de órgãos de regulação<sup>123</sup>.

O segundo projeto é o de transformação das autarquias e fundações que exercem atividades exclusivas do Estado em agências autônomas. Seu desenvolvimento se daria através da elaboração legislativa necessária para operar a transformação e da aplicação experimental dos novos métodos de gestão em autarquias selecionadas para servirem de laboratório.

O terceiro projeto é o da “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, com sua transferência por lei para o setor público não-estatal, sob a forma de organizações sociais. O desenvolvimento deveria se dar nos mesmos moldes do projeto de criação das agências autônomas, através da iniciativa dos Ministros de inclusão no Programa Nacional de Publicização, operado por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial, em que teriam prioridade os hospitais, as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

---

<sup>123</sup> A avaliação estrutural estava organizada em torno das seguintes perguntas: “1) Qual a missão desta entidade? 2) O Estado deve se encarregar dessa missão e das respectivas atividades envolvidas? 3) Quais podem ser eliminadas? 4) Quais devem ser transferidas da União para os estados e/ou para os municípios? 5) E quais podem ser transferidas para o setor público não-estatal? 6) Ou então para o setor privado?” E ainda, considerando que o Estado deveria passar de executor para regulador : “1) Deve o Estado criar novas instituições? 2) Quais?” (BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 58-9).

Além disso, o PDRAE previa projetos adicionais para a implantação da administração gerencial, destacando-se os seguintes: 1) o Projeto Cidadão, destinado a desburocratizar as obrigações legais do cidadão, implementar sistemas de recebimento de reclamações, de informação sobre os serviços públicos e de definição de indicadores de desempenho que sirvam para a definição da qualidade do serviço; 2) a definição de Indicadores de Desempenho quantitativo para as atividades exclusivas do Estado e de um orçamento global, que servirão de base para a celebração de contrato de gestão entre o dirigente da entidade e os Ministérios; 3) o Programa da Qualidade e da Participação, buscando estabelecer uma cultura de cooperação entre administradores e servidores, com a introdução de técnicas de administração baseadas no desempenho, na filosofia do “erro zero” e na participação dos servidores na definição dos processos de trabalho; 4) a Nova Política de Recursos Humanos, com a qual seria adotada uma política de carreiras para servidores celetistas e estatutários em que a promoção ocorra com base em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos, além da adoção de uma política de concursos anuais e da revisão dos critérios de concessão de benefícios assistenciais e de seguridade social dos servidores; 5) a Valorização do Servidor para a Cidadania, com o estímulo ao espírito empreendedor no serviço público, ao comportamento ético e ao desempenho eficiente, o reforço ao comprometimento do servidor com a qualidade do serviço e a satisfação do cidadão, além da satisfação própria com o trabalho; 6) o Desenvolvimento de Recursos Humanos, através da realização de cursos nas escolas de Administração Pública do Estado; 7) a Rede de Governo, estabelecendo uma rede de comunicação de dados interligando a administração pública; e 7) os Sistemas de Gestão Pública (Controle e Informações Gerenciais), com vistas à interligação dos diversos sistemas<sup>124</sup> e ao seu redirecionamento como instrumentos de apoio à tomada de decisão.

Por fim, é importante observar que o PDRAE afirma não ter por objetivo esgotar, com as medidas que indica, a reforma do aparelho do Estado, mas iniciar um processo de mudança e, na medida em que forem alcançados os resultados fixados, torná-lo irreversível. Prevê, assim, resultados que deveriam ser alcançados no curto, médio e longo prazo.

---

<sup>124</sup> Entre os sistemas disponíveis, mas que estariam sendo utilizados apenas para finalidades operacionais da administração pública, estão o processamento do orçamento fiscal e da seguridade social, o registro dos gastos efetuados pelo Tesouro Nacional (SIAFI), a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE), o orçamento de investimentos (SIDOR), o planejamento de ações do governo (SISPLAN), a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços (SIASG) e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições (SIORG) [BRASIL. Presidência da República Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. p. 66].

O curto prazo corresponde ao final do ano de 1995, o médio prazo corresponde aos anos de 1996 e 1997 e o longo prazo, ao final do mandato do governo, no início de 1999.

No curto prazo, seria iniciado o processo de modernização da gestão através de laboratórios das agências executivas e das organizações sociais, com a realização de ações específicas e que não dependam de alterações legais, tais como: a sensibilização dos servidores para o novo modelo de gestão, o treinamento e o desenvolvimento de recursos humanos através das escolas de governo; a implantação de um programa de desregulamentação, no Poder Executivo, para eliminação dos entraves ao novo modelo; a continuidade sob novo enfoque do Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública; o início do processo de avaliação institucional, com a construção de indicadores de desempenho; e a realização de concursos públicos em áreas estratégicas (atividades núcleo e exclusivas).

No médio prazo, deveriam ser aprovadas as emendas constitucionais da administração pública e da previdência social e as respectivas regulamentações, assim como a legislação de criação das organizações sociais, além do aprofundamento da cultura gerencial, em que os órgãos da administração pública deveriam adotar objetivos “alinhados com os do governo” uma sistemática de avaliação de desempenho institucional e individual.

No longo prazo, a reforma do aparelho do Estado deveria produzir as transformações necessárias para o “novo Estado desejado”, isto é, um Estado “indutor e promotor do desenvolvimento social e econômico do país”.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Idem, *ibidem*, p. 57.

#### 4. DO MODELO ESTADOCÊNTRICO AO SOCIOCÊNTRICO

Há praticamente consenso na literatura quanto ao fato de que o elemento comum a diversos países que empreenderam programas de reforma do Estado, nas últimas décadas do século passado, foi a experiência de sérias dificuldades político-econômicas. Há também a compreensão generalizada de que, entre o final da década de 1970 e o início da década de 1990, o Brasil vivenciou uma crise que se refletiu no esgotamento das estruturas político-econômicas que pautaram seu padrão de desenvolvimento por várias décadas. A exaustão do Estado foi o reflexo dessa crise e o PDRAE constitui, como já se observou anteriormente, uma dimensão de um conjunto de ações estruturado com o objetivo de oferecer uma resposta a ela.

Cruz<sup>126</sup> identifica, no debate político brasileiro, a existência de duas ordens de argumentos empregados na definição do significado da crise, assim como na identificação das origens e dos motivos da adoção de programas de reforma do Estado. A primeira oferece explicações exógenas; a segunda concentra a explicitação em fatores endógenos.

Segundo o autor, no discurso progressista ou crítico, “há a recusa de encarar o Estado como uma entidade discreta, separada, distante e acima da sociedade”. A origem e a natureza da crise, portanto, não são debitadas às instituições estatais, mas aos vínculos e relações que se estabelecem entre essas e os grupos e atores sociais. O diagnóstico, sob esse ponto de vista, é de que “o Estado está em crise, mas na raiz desta estão comportamentos e estratégias difundidos entre os atores sociais”<sup>127</sup>. Portanto, propõe-se a desprivatização do Estado. Essas abordagens são, geralmente, críticas em relação aos programas de reforma adotados na década de 1990, cujas origens e motivos são explicadas também com recurso à variável exógena ou a determinações sistêmicas. Assim, ou as mudanças na economia global são identificadas como responsáveis pela imposição de uma agenda de reformas, ou a adoção de mudanças estruturais são vistas como o resultado da pressão de natureza política e econômica exercida pelas instituições internacionais e pelos países capitalistas desenvolvidos.

---

<sup>126</sup> CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, p. 5-27, 1998.

<sup>127</sup> CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Globalização, democracia e ordem internacional**: ensaios de teoria e história. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 126-7.

A abordagem endógena, por sua vez, identifica os programas de reforma como resultado de uma crise do Estado e de suas instituições. A ordem de idéias é de que “o Estado vai mal porque gasta descontroladamente, porque intervém em excesso, porque é incapaz de gerir adequadamente suas atividades”. Logo, propõe-se que, “para contar com um Estado mais operativo e mais forte, é preciso ter um Estado menor”. A reforma do Estado é explicada, ou justificada, como o resultado da exaustão do nacional-estatismo e do legado institucional herdado da Era Vargas<sup>128</sup>.

A ordem de idéias contida no debate nacional, poder-se-ia observar, parece ser inversa à existente na literatura estrangeira, onde as abordagens conservadoras atribuem a crise do Estado a variáveis exógenas, geralmente identificadas com o excesso de demandas e expectativas dos cidadãos; enquanto as abordagens críticas vêem a crise do Estado como uma crise de legitimação, resultante da contradição entre as funções assumidas pelo Estado na sociedade capitalista. Isso pode apenas indicar a importância dos Estados na formação da nação e na construção do capitalismo nos países em desenvolvimento, além do papel que as crises e as condicionantes do sistema internacional então desempenharam. Mas também pode significar que, se as diferentes experiências de reforma do Estado contribuíram para tornar mais clara a separação entre uma esfera “política” e uma esfera econômica, nos países em desenvolvimento isso significou um aprofundamento dessa separação, enquanto nos países capitalistas desenvolvidos implicou a restauração dessa separação. Nesse sentido, o neoliberalismo inglês, por exemplo, propunha o recuo do Estado para suas funções clássicas (“Rolling back the State”); enquanto nos países em desenvolvimento, propugnava-se pela reconstrução ou reorganização do Estado.

O PDRAE adota o segundo tipo de abordagem, atribuindo a desaceleração do crescimento econômico a uma crise fiscal do Estado. A explicação adotada no documento, cabe salientar, difere da que outros autores filiados à abordagem endógena, tais como Sallum Jr. e Withehead<sup>129</sup>, oferecem para a crise do Estado brasileiro. De acordo com esses autores, o que confere especificidade à crise fiscal do Estado é o endividamento externo. É esse que limita a possibilidade de respostas para a crise econômica e constrange a ação estatal. O diagnóstico do PDRAE, todavia, é de que a crise da dívida externa, no início da década de

<sup>128</sup> Idem, *ibidem*, p. 126-7.

<sup>129</sup> SALLUM Jr., Brasília. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

1980, apenas contribuiu para revelar, para fazer sentir, a crise fiscal iniciada na segunda metade da década de 1970 e derivada da exaustão do modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal.

É a partir desse diagnóstico peculiar da crise fiscal do Estado que se articula o programa de mudanças no aparelho estatal enunciado no PDRAE, do qual a estratégia de mudança institucional-legal é a mais conhecida e a que teve mais longo alcance. O aspecto distintivo desse programa de mudanças, e que informa suas diferentes estratégias de implementação, é, porém, a redefinição do termo “público”, referindo-se a “res publica” ou a interesse público, o qual se pretende deixe de ser sinônimo de estatal. A articulação, enfim, do diagnóstico e do programa de reforma institucional estabelece o conteúdo da orientação social-liberal que o governo Cardoso reclama para si e de sua proposta de “reconstrução” do Estado.

### **1. O diagnóstico da crise fiscal do Estado e as insuficiências da abordagem neoliberal**

O conceito de crise fiscal do Estado remonta ao trabalho originalmente desenvolvido por James O'Connor, de acordo com o qual o caráter contraditório das funções desempenhadas pelo Estado, a manutenção da legitimidade social e a promoção da acumulação de capital, o levaria à exaustão fiscal e minaria as bases do sistema capitalista. No Brasil, o conceito foi adaptado e trabalhado por Bresser-Pereira, sobretudo em seus escritos do início da década de 1990<sup>130</sup>. A conclusão que um e outro chegam a partir do diagnóstico da crise fiscal do Estado, cabe observar, é oposta. Para o primeiro, a crise fiscal do Estado oportunizaria a superação da forma anterior de organização política e a construção de um novo paradigma; para o segundo, a crise induz a necessidade de reconstrução do Estado.

---

-----, Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Ano 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

<sup>130</sup> O trabalho de James O'Connor data de 1973. Já em fins de 1970, Bresser-Pereira adotou o conceito de crise do Estado para interpretar a crise econômica que afetava as economias latino-americanas, identificando a origem da crise na ineficiência do que descreveu como o “Estado tecnoburocrático-capitalista”. Mais tarde, essa interpretação foi elaborada para identificar a crise econômica com uma crise do Estado que resulta em sua exaustão fiscal. Cabe observar, portanto, que, na formulação original de O'Connor, a ênfase é colocada na crise fiscal, que se acreditava inviabilizaria o Estado capitalista. Na formulação de Bresser-Pereira é o Estado que constitui o núcleo do problema. Para esse autor, é o esgotamento da forma de atuação do Estado que conduz à crise fiscal e não o inverso.

A primeira particularidade a ser observada no PDRAE é que a abordagem teórica da crise fiscal do Estado por ele adotada se apresenta como crítica tanto em relação às explicações neoliberais como às keynesianas. Bresser-Pereira assevera que a abordagem da crise fiscal do Estado opõe-se à “abordagem nacional-populista” (ou keynesiana) e concorda em linhas gerais com as propostas do consenso de Washington (ou neoliberal), considerando-as, porém, insuficientes<sup>131</sup>. A discordância em relação à última refere-se a três aspectos: a falta de referência à dívida externa e, de modo mais amplo, à dívida pública; o caráter a-histórico atribuído à intervenção estatal; e a crença de que a estabilização da economia, sua liberalização e a privatização das empresas estatais são suficientes para a retomada do crescimento econômico.

O caráter peculiar da abordagem da crise fiscal do Estado reside no modo como são enfocados esses três aspectos, assim como nas propostas que apresenta para complementar a abordagem neoliberal.

Em primeiro lugar, a abordagem da crise fiscal do Estado, embora afirme a eficiência do mercado como alocador de recursos, discorda da abordagem neoliberal em relação ao caráter indesejável e desestabilizador da intervenção estatal. Estado e mercado não são vistos como instituições opostas ou incompatíveis, mas como dois mecanismos de regulação da economia capitalista. O protagonismo de um e de outro, acredita-se, deve ser alternado conforme se trate de ciclos econômicos expansivos ou recessivos.

Isso não significa, todavia, que Estado e mercado sejam postos em patamar de igualdade. A abordagem da crise fiscal sublinha que o Estado tem um papel suplementar em relação ao mercado. Afirma, porém, que no atual estágio de desenvolvimento da América

---

<sup>131</sup> Ver: BRESSER-PEREIRA. **A crise do Estado**: ensaios sobre a economia brasileira. São Paulo: Nobel, 1992. O autor identifica na abordagem neoliberal basicamente duas causas para a crise latino-americana: primeiro, o crescimento excessivo do Estado, “traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação, e empresas estatais ineficientes e em número excessivo”; segundo, “o populismo econômico, definido pela incapacidade de se controlar o déficit público e de se manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público”. As dez propostas de reforma que constituem o que John Williamson designou “consenso de Washington” são, conforme síntese de Bresser-Pereira, as seguintes: “(1) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; (2) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; (3) reforma tributária, aumentando os impostos se isso for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; (4) as taxas de juros deveriam ser positivas e determinadas pelo mercado; (5) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se, ao mesmo tempo, que fosse competitiva; (6) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior; (7) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; (8) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; (9) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; (10) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.” (op. cit. p. 15-6)

Latina, em que os investimentos diretos públicos ainda não foram integralmente substituídos pelos investimentos privados, o Estado mantém importância estratégica na coordenação da economia e na promoção de políticas de longo prazo de estímulo ao desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico. Assim, a liberalização comercial e a privatização de empresas estatais, tal como sugere a abordagem neoliberal, são consideradas insuficientes para a estabilização da economia e a retomada do crescimento.

O conceito de crise fiscal do Estado, segundo Bresser-Pereira, “deve ser claramente distinguido da mera indisciplina fiscal e do correspondente déficit público”<sup>132</sup>. Na medida em que a abordagem da crise fiscal do Estado atribui papel fundamental ao investimento público, a estabilização econômica, através da redução do déficit público, e a busca do equilíbrio orçamentário são vistos como insuficientes. A abordagem da crise fiscal afirma que a simples estabilização da economia não resultará em retomada do crescimento se não for acompanhada da recomposição da poupança pública, por meio da redução das despesas correntes e do aumento da arrecadação tributária. Observe-se que a poupança pública é tanto mais importante para a abordagem da crise fiscal do Estado na medida em que se adota um conceito amplo de investimento público. Esse, de acordo com Bresser-Pereira, deve abranger, “de um lado, (1) os investimentos propriamente ditos, que incluem (1.1) os investimentos em infra-estrutura que o setor privado não tem interesse em realizar (estradas, ruas, águas, esgotos, comunicação, transportes, energia), (1.2) os investimentos sociais (escolas, hospitais, equipamentos culturais) e (1.3) os investimentos de segurança (delegacias, penitenciárias); e de outro lado, (2) os subsídios ou incentivos aos investimentos privados (política agrícola e industrial)”<sup>133</sup>.

A abordagem da crise fiscal do Estado sustenta que, após a crise da dívida externa, no início da década de 1980, não foi possível a retomada do desenvolvimento em virtude do comprometimento da poupança pública nos esforços de estabilização e, conseqüentemente, da redução do investimento público. Observa, todavia, que a questão da dívida externa tem sido superestimada. O endividamento externo, na ordem de idéias da abordagem da crise fiscal do Estado, constitui um sintoma da crise e não sua causa.

“A crise fiscal na América Latina foi o resultado de dois fatores: de um lado, o excessivo endividamento externo dos anos 70; de outro, do atraso em abandonar a estratégia de substituição de importações e adotar uma estratégia

---

<sup>132</sup> Idem, *ibidem*, p. 18.

<sup>133</sup> Idem, *ibidem*, p. 20.

orientada para as exportações. As duas causas podem se fundir em uma única se dissermos que o excessivo endividamento dos anos 70 foi a forma perversa que os governos e as empresas latino-americanos encontraram para financiar uma estratégia de desenvolvimento que já havia se desgastado e perdido funcionalidade nos anos 60”.<sup>134</sup>

A escolha do financiamento pelo endividamento externo, por sua vez, é debitada ao excessivo crescimento do Estado e ao protecionismo econômico. O problema, nessa perspectiva, não seria tanto o tamanho do Estado, mas as distorções verificadas em seu crescimento, que o teriam tornado “presa dos interesses especiais dos *rent-seekers*”, além de sua característica incapacidade para financiar-se através de impostos, em especial do imposto sobre a renda.

O elemento central dessa abordagem é a identificação da crise como uma crise do Estado. Isso significa que, sob o ponto de vista econômico, a crise é atribuída ao esgotamento da estratégia de desenvolvimento baseada no intervencionismo estatal e no modelo de substituição de importações. A superação desse modelo, segundo Bresser-Pereira, teria ocorrido por força dos fatos:

“A América Latina já não era mais um continente em transição para o capitalismo; tornara-se plenamente capitalista, ainda que seu capitalismo fosse excludente e arcaico. A indústria na América Latina já não era mais uma indústria infante, mas uma indústria madura, ainda que apenas alguns setores em alguns países fossem internacionalmente competitivos. A falta de competitividade internacional de muitas empresas não se devia ao caráter nascente da indústria, mas às dimensões insuficientes do mercado nacional e ao desestímulo em incorporar progresso técnico e aumentar a produtividade que um mercado interno excessivamente protegido representava para os empresários e administradores locais.”<sup>135</sup>

Em outra oportunidade, o mesmo autor afirma: “(...) o Brasil é um país capitalista medianamente desenvolvido, dono de uma indústria madura e relativamente competitiva, cujo desenvolvimento depende agora do aprofundamento dessa competitividade em nível internacional. O Brasil não está mais em transição para o capitalismo, mas já é uma economia capitalista, que não tem outra alternativa senão se comportar como tal”.<sup>136</sup>

A abordagem da crise fiscal do Estado veicula ao mesmo tempo uma defesa e uma crítica ao intervencionismo. Significa dizer, em primeiro lugar, que essa abordagem teórica advoga a necessidade de mudanças, mas sem desconhecer o considerável grau de

---

<sup>134</sup> Idem, *ibidem*, p. 24.

<sup>135</sup> Idem, *ibidem*, p. 107.

enraizamento social e a elevada capacidade de sobrevivência institucional do legado nacional-desenvolvimentista herdado do período pós-Vargas. A redefinição da forma em que deveria incidir a intervenção estatal também operava no sentido de dissolver a força das idéias acerca da importância do Estado na condução do processo de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a hesitação em relação ao modelo neoliberal. Nesse particular, a abordagem da crise fiscal e a própria definição das implicações institucionais da reforma no PDRAE demonstram a atenção que se teve em responder aqueles setores que haviam se sentido prejudicados pela forma, pela velocidade e pelos resultados das mudanças implementadas pelo governo Collor num passado recente.

Pode-se, aliás, identificar no PDRAE elementos do desenvolvimentismo isebiano, especialmente algumas das visões de Hélio Jaguaribe (uma das principais influências intelectuais do ministro Bresser-Pereira), assim como uma estratégia semelhante de divulgação de idéias<sup>137</sup>.

A título ilustrativo, o PDRAE e, de forma menos explícita, a abordagem da crise fiscal adotam uma concepção faseológica da história<sup>138</sup>. O PDRAE advoga que a superação da administração burocrática é uma condição para o desenvolvimento, numa analogia com o conceito de Estado cartorial forjado por Jaguaribe<sup>139</sup>.

Aparentemente em consonância com o pensamento isebiano, que atribuía aos intelectuais e à burguesia nacional o protagonismo no processo de desenvolvimento, através

---

<sup>136</sup> Idem, *ibidem*, p. 154.

<sup>137</sup> As características do pensamento desenvolvimentista isebiano foram retiradas da descrição feita por Barreto com base nas obras de Caio Navarro de Toledo e Alzira Alves de Abreu. A autora observa que os membros dos ISEB não formavam um grupo intelectual homogêneo e que esse órgão não logrou tornar seu pensamento hegemônico nos centros de decisão estatal. (BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000).

<sup>138</sup> A concepção faseológica do processo histórico social, para Jaguaribe, significa que, “a despeito de suas condições específicas, as comunidades pertencentes a um mesmo processo histórico global tendem a percorrer as fases determinadas pelo curso desse processo. (...) as diversas fases pelas quais ela passa constituem uma estrutura-tipo de relações, segundo a qual se ordena toda a vida da comunidade” (JAGUARIBE, Hélio. Para uma Política de Desenvolvimento, in: SCHWARTZMAN, Simon (org.). O Pensamento nacionalista e “os Cadernos de Nosso tempo”. Brasília: UNB/Câmara dos Deputados (biblioteca do Pensamento político Republicano, 6), 1982. p. 172-3. Apud BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000. p. 58)

<sup>139</sup> O Estado Cartorial é assim definido por Jaguaribe: “Sua nota distintiva reside no fato que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dominantes” (JAGUARIBE, Hélio. O Nacionalismo na Atualidade Brasileira. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958. p. 41. (Textos Brasileiros de Política). Apud BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000. p. 61-2).

do Conselho da Reforma do Estado foi estabelecido um espaço para discussão do processo de reforma em que intelectuais e empresários tiveram representação privilegiada.

Além disso, o PDRAE valeu-se de um órgão oficial, a ENAP principalmente, para divulgação dos conceitos da reforma do Estado. Por fim, assim como os intelectuais do IBESP (precursor do ISEB) utilizaram-se dos “Cadernos do Nosso Tempo” para exercer influência junto ao público, as idéias contidas no PDRAE foram divulgadas através dos “Cadernos do MARE”, editados a partir de maio de 1996, dos “Cadernos ENAP”, cuja publicação foi retomada em 1995, e dos “Textos para Discussão” publicados pela ENAP a partir de 1995.

A abordagem da crise fiscal do Estado, portanto, não veicula uma crítica à intervenção estatal, mas a uma estratégia de desenvolvimento em que o intervencionismo estatal pautava-se pelo caráter protecionista. Entendia-se que essa estratégia perdera funcionalidade, pois esgotara a capacidade fiscal do Estado e comprometera o crescimento econômico, além de incentivar nos agentes públicos e privados uma cultura acomodatória num momento de reestruturação do sistema econômico internacional e de acirramento da competição externa.

A abordagem da crise fiscal do Estado prometia, dessa forma, uma intervenção seletiva, de modo a apoiar os setores econômicos que demonstrassem maior dinamismo e capacidade de competir no mercado externo. O sentido da intervenção estatal, portanto, mudava: o Estado não deveria mais substituir o mercado, mas proteger os agentes econômicos de suas eventuais falhas e incentivar a competitividade.

A redução das áreas de atuação do Estado, o equilíbrio fiscal e a reforma do modo de administrar, nessa perspectiva, não eram apresentados como objetivos em si, mas como instrumentos para o restabelecimento da capacidade de investimento do Estado e para a criação de mecanismos de seleção dos setores econômicos e segmentos sociais que deveriam ser incentivados e mereceriam receber subvenções.

A abordagem da crise fiscal do Estado argumenta que, numa economia em desenvolvimento, a competitividade no mercado externo depende de investimentos privados e públicos, sejam esses últimos sob a forma de incentivos e subsídios fiscais, seja através da promoção de investimentos em infra-estrutura, pesquisa tecnológica e capacitação da força de trabalho por meio de políticas de saúde e educação. O ajuste fiscal, assim, é justificado de forma conjuntural e pragmática, em contraste com o enfoque normativo da abordagem

neoliberal. Ele corresponderia a uma necessidade real de reforçar a capacidade transformativa do Estado, no sentido em que essa é conceituada por Weiss. A abordagem da crise fiscal do Estado, assim, aceita os pressupostos do consenso de Washington, mas pretende situar-se sob o ponto de vista teórico e normativo num patamar superior, salientando a insuficiência do equilíbrio fiscal e a necessidade de “produzir” poupança pública capaz de financiar o exercício dessa capacidade estatal.

O consectário institucional dos pressupostos da abordagem da crise fiscal será a definição, no PDRAE, das áreas em que o Estado deveria concentrar suas atividades. Adota-se, assim o conceito de atividades núcleo, tomando o termo emprestado da ciência econômica e da administração de empresas. Enquanto a centralização das atividades das empresas em um número menor de atividades (“core business”) ocorre através do processo de aquisições e fusões que alcançou os países em desenvolvimento na década de 1990, a definição das atividades núcleo do Estado ocorre através das privatizações. A concentração do Estado em atividades núcleo será, portanto, um processo de redefinição estrutural por exclusão.

Assim, o PDRAE define as atividades típicas do Estado como aquelas exercidas por um núcleo estratégico, formado pelos integrantes do governo e por agentes políticos (membros dos Poderes Judiciário e Legislativo, as Forças Armadas, a Presidência da República e a cúpula dos Ministérios), assim como pelas atividades exclusivas de Estado, ou aquelas que não podem ser excluídas da sua órbita, por estarem identificadas com o exercício dos poderes de coerção estatal e que não são passíveis de exercício na forma competitiva.

As atividades exclusivas de Estado definidas no PDRAE identificam-se com as áreas que, segundo Wallerstein, os Estados exercem autoridade e desempenham funções de interesse para a “esfera econômica”. Essas áreas seriam, de acordo com o citado autor, pelo menos sete. Primeiro, os Estados regulam o trânsito de pessoas, mercadorias e capital por suas fronteiras. Segundo, os Estados disciplinam o direito de propriedade dentro de seu território. Terceiro, os Estados legislam em matéria trabalhista e previdência social. Quarto, os Estados influem na externalização de custos pelas empresas. Quinto, os Estados regulam a concorrência econômica. Sexto, os Estados tributam. Sétimo, os Estados representam externamente e exercem a defesa de seus territórios e população<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. **World System Analysis**. An Introduction. Durham; London: Duke University Press, 2004. p. 46.

Um elemento importante para compreender a definição das atividades típicas do Estado contida no PDRAE, portanto, é o caráter restritivo das atividades políticas ligadas mais diretamente a funções sociais. Nesse sentido, as atividades típicas de Estado descritas no PDRAE estão mais diretamente identificadas com a formulação de políticas públicas do que com a implementação de políticas sociais. As atividades de previdência e assistência social enunciadas como atividades exclusivas de Estado, por exemplo, são apenas as prestações básicas e aquelas insuscetíveis de prestação em regime de mercado. O documento se refere expressamente à previdência social básica, ao serviço de desemprego, à compra de serviços de saúde pelo Estado e à educação básica.

O intervencionismo seletivo fundamentado na abordagem da crise fiscal implica, no PDRAE, o descarte da estrutura institucional herdada do nacional-desenvolvimentismo. E, nesse sentido, é possível identificar nas instituições previstas no documento uma redução do tamanho do Estado, uma diminuição do número de órgãos e uma maior seletividade das atividades. Além disso, a definição de atividades núcleo, exclusivas e não exclusivas importa na segmentação das funções estatais.

Isso não implica, porém, a redução do Estado no que diz a representação política (núcleo estratégico) e com as funções de regulamentação e coordenação da “esfera econômica”. Essas atividades, ao contrário, são fortalecidas. Isso através da manutenção do padrão de gestão burocrático para o núcleo estratégico, a recomposição salarial, a realização de novas contratações, a reserva de cargos e funções de confiança para os servidores ocupantes de cargos efetivos e a realização de programas de aperfeiçoamento profissional.

A respeito da necessidade de fortalecimento dessas atividades e carreiras, cabe lembrar a observação de E. Wood<sup>141</sup> de que a tendência do capitalismo à concentração de capitais e à expansão internacional dos mercados tende a transferir as questões relacionadas ao processo de acumulação da empresa individual para a esfera macroeconômica. E uma vez que o processo de produção torna-se mais seletivo e integrado (embora menos centralizado) e que a competição não é mais apenas entre empresas individuais, mas entre economias nacionais, o Estado-nação ganha novas funções como instrumento da competição. Então, de acordo com a autora, se é verdade que os Estados estão transferindo atividades que antes exerciam, também

---

<sup>141</sup> WOOD, Ellen Meiksins. Labor, the State, and Class Struggle. *Monthly Review*. July/august 1997, p. 09-10. Disponível em : <http://www.monthlyreview.org/797wood.htm>. Acesso em 10/06/2005.

é verdade que estão adquirindo novas funções como um dos principais agentes da globalização.

#### 4.2. A crise do Estado como exaustão da capacidade de governança

A justificativa do programa de reformas contido no PDRAE é complementada, sob o ponto de vista político-administrativo, com a adoção do conceito de governança. Paralelamente à exaustão fiscal, o Estado brasileiro enfrentaria limitações em sua capacidade financeira e administrativa para implementar com efetividade suas decisões. Curiosamente, porém, a abordagem do tema, no PDRAE, inicia por uma negativa enfática: a crise do Estado brasileiro não é uma crise de governabilidade.

Ambos os conceitos de ingovernabilidade e de falta de governança expressam uma debilidade do Estado, porém de diferente modo. A ingovernabilidade se traduz como crise de legitimação. A falta de governança expressa uma deficiência de autoridade e de efetividade administrativa do Estado<sup>142</sup>. Diniz observa que, na literatura brasileira, o debate em torno da crise tem se pautado pelo reconhecimento da existência de um descompasso entre Estado e sociedade. E de acordo com o ângulo sob o qual esse descompasso é analisado, são trabalhados os conceitos de governabilidade e governança, ingovernabilidade e ausência de

---

<sup>142</sup> O conceito teórico de governabilidade ganhou relevo a partir do trabalho de Samuel Huntington, nas décadas de 1960 e 1970, de acordo com o qual o termo designava uma situação de equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las. De acordo com o autor, um excesso de demandas geraria desequilíbrio e ingovernabilidade, sobretudo nas sociedades em desenvolvimento, em que o alargamento da participação política ao lado do baixo grau de institucionalização política geraria instabilidade. Posteriormente, aplicando o conceito às democracias desenvolvidas, o autor salientou que o funcionamento do sistema político dependeria de um equilíbrio entre as instituições responsáveis pela agregação de interesses (input) e as instituições governamentais implicadas na formulação e implementação das políticas (output). Essa situação geraria um novo tipo de ingovernabilidade, não por fraco desenvolvimento das instituições políticas, mas pelo descompasso entre a diversificação de demandas e o desempenho do governo, expressando a frustração das expectativas e o sentimento de ineficácia governamental.

Habermas conceituou a ingovernabilidade como o resultado de uma crise tanto de *input* como de *output*, onde a primeira expressa o fracasso do sistema de legitimação política e a segunda, a dificuldade do aparato administrativo em compatibilizar as demandas sociais com os imperativos de acumulação do sistema econômico. Outros autores associaram o conceito de governabilidade à análise do esgotamento do Estado de Bem-Estar nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Para O'Connor, como já referido, a ingovernabilidade está associada à exaustão fiscal do Estado. Olson enfatizou as dificuldades da gestão pública em face da proliferação de demandas. E Schmitter e Lembruch observaram o desenvolvimento de novas formas de articulação entre os interesses sociais organizados e o Estado.

Já o conceito de governança foi desenvolvido a partir das pesquisas conduzidas pelo Banco Mundial com o intuito de aprofundar o conhecimento acerca das condições necessárias ao desenvolvimento de um Estado eficiente. O desenvolvimento posterior do conceito de governança está associado também à critérios normativos como o de *good governance*, ou a eficiência do governo em termos de justiça e respeito aos direitos humanos.

governança. A autora esclarece que governabilidade e governança são “conceitos auxiliares”, na medida em que expressam duas dimensões da ação estatal.

“Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluralismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativistas ou pluralistas), entre outras. (...) *Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.”<sup>143</sup>

Ambos os conceitos são sintetizados por Santos por meio do termo capacidade governativa. A autora argumenta que

“(...) tanto na gênese do conceito de governabilidade como no de *governance* estão as concepções funcionalistas de *system capabilities* e processo de conversão do sistema político, conforme vastamente utilizados na literatura de modernização e desenvolvimento político pré-huntingtoniana. Assim, segundo Almond e Powell, o funcionamento de um sistema político pode ser visto de dois níveis. O primeiro refere-se às *capabilities* do sistema e está ligado a sua performance enquanto uma unidade em seu meio ambiente. Um sistema político caracteriza-se por sua *capability* regulatória, extrativa, distributiva e *responsive*. O segundo nível de funcionamento é interno ao sistema político e refere-se aos processos de conversão, que são formas como os sistemas transforma *inputs* em *outputs*, ou seja, formas como demandas e apoios são transformados em decisões (*authoritative decisions*) e implementadas. Assim, para essa geração de cientistas políticos, que rompeu com a ciência política institucionalista, inaugurando o behaviorismo, o que importava – como, de resto, é o que importa agora – era a performance do sistema político e sua capacidade de resistir às pressões tanto internas (*withinputs*), como do meio ambiente (*inputs*), isto é, os sistemas econômico, social, etc., sem entrar em colapso. Para isso era preciso ser capaz de converter esses distúrbios em políticas governamentais (*outputs*) satisfatórias, que terminariam por reforçar o apoio ao sistema político”.<sup>144</sup>

Araújo acrescenta a essa conceituação que a governabilidade pode ser compreendida como a capacidade do Estado para “agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum para os curto, médio e longo prazos”. O autor sintetiza essa qualidade estatal como o “apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões/pactos entre os diferentes grupos sócio-políticos para

<sup>143</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n 2, p. 12-13, mar./ago. 1996.

<sup>144</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996, p. 9. (Texto para discussão, 11).

viabilizar o projeto de Estado e sociedade a ser implementado”. Nesse sentido, a fonte da governabilidade são os cidadãos, enquanto a origem da governança são “os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado”.<sup>145</sup>

Não há, como conclui Araújo em seu estudo comparativo, maior divergência entre os autores acerca desses conceitos. As diferenças se revelam, todavia, na aplicação dos mesmos. Houve, nesse particular, um gradual deslocamento teórico, ao longo do tempo, do tema da governabilidade e das implicações econômicas ligadas à atuação estatal para o conceito de governança e com ele o exame da dimensão política e social da gestão pública. O enfoque acerca da governança, por sua vez, também transitou da ênfase na eficiência das políticas públicas para as questões mais institucionais ligadas à forma de cooperação entre atores sociais e políticos e à coordenação estatal da atividade econômica.

Diniz observa que o eixo do debate político brasileiro, durante a década de 1980, girou em torno do conceito de governabilidade. As interpretações atribuíam, as causas da crise a fatores externos ao Estado. Sublinhavam os efeitos da democratização, o aumento da participação e dos movimentos sociais, a expansão partidária e a indisciplina do Poder Legislativo, num quadro em que a crise de governabilidade resultava na paralisia decisória do governo e no reiterado fracasso do Poder Executivo em responder às crescentes demandas originárias do Congresso e/ou da sociedade. As mudanças institucionais no período, tais como o processo de elaboração da Constituição de 1988 e o plebiscito sobre a forma e o sistema de governo, teriam sido marcados pelo enfrentamento de tais questões e da crescente perda de credibilidade do governo.

A partir da consolidação democrática e do fracasso de sucessivos programas de estabilização econômica, o debate político voltou-se para os aspectos ligados à atuação estatal e para o conceito de governança. Esse, todavia, seria conduzido sob dois diferentes enfoques.

De um lado, algumas análises enfatizariam a necessidade de reforço da governança, como forma de viabilizar que um Estado suficientemente forte e autônomo conduzisse a estabilização econômica e um programa de reforma das instituições sem submeter-se às pressões da sociedade e do sistema político. Consoante esse ponto de vista, seria possível

---

<sup>145</sup> ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. p. 5. (Texto para discussão, n. 25).

estabelecer uma relação de acordo com a qual as possibilidades de sucesso das estratégias de estabilização seriam diretamente proporcionais à força do regime político<sup>146</sup>.

De outro lado, a própria Diniz critica a noção de paralisia decisória do governo. Haveria, ao contrário, hipertrofia decisória por meio de instrumentos legais que conferem precedência ao Executivo sobre o Legislativo na formulação e implementação das políticas públicas. Nesse sentido, a crise se explicaria pela “incapacidade do Governo para implementar políticas e fazer valer suas decisões”. A causa da falência executiva e, portanto, do déficit de governança, estaria no insulamento burocrático. Segundo Diniz, “no que tange à produção de políticas, o que se tem observado é a proliferação de decisões, que são tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, situando-se o núcleo que efetivamente decide em instâncias enclausuradas na alta burocracia e, portanto, fora do controle político”. A autora acrescenta que “o voluntarismo da elite estatal não afeta apenas a esfera parlamentar, senão que seus efeitos perversos atingem o próprio Governo, já que, a longo prazo, a credibilidade de seus atos tende a ser abalada”. Segundo esse enfoque, “eficácia na administração da crise e consolidação democrática foram conduzidas como alvos contraditórios”, razão pela qual os programas de reforma do Estado deveriam priorizar a maximização da governança, sob o aspecto político, associando a ação estatal a alguma noção de bem comum.<sup>147</sup>

Comentando o argumento da hiperatividade decisória, Abrúcio chama a atenção para os elementos consociativos do sistema político brasileiro. O Poder Executivo, segundo o autor, é em verdade extremamente dividido. Há, no aparelho estatal brasileiro, uma divisão, em que os escalões mais baixos são bastante politizados e mais sujeitos ao clientelismo, enquanto a elite do aparelho estatal é mais conforme ao padrão burocrático. Todavia, entre as equipes dos ministérios há grande concorrência e disparidade de perfil, que se estabelecem a partir da diferença de recrutamento partidário ou estadual entre os ministros. Essas características resultam na dificuldade tanto de formulação e coordenação interministerial, como de implementação das políticas públicas. Além disso, o autor lembra que a estrutura federativa brasileira tem importância central na formulação das políticas e no desempenho do Executivo. É preciso considerar, sob esse ponto de vista,

---

<sup>146</sup> Os estudos comparativos de Robert Kaufman exemplificam esse tipo de abordagem.

<sup>147</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n 2, p. 09, 10, 11 e 14, mar./ago. 1996.

“(...) que os municípios e estados aumentaram fortemente suas receitas em detrimento da União na Constituinte; que a democratização no Brasil começou de fato com uma eleição a governador (1982), quando pela primeira vez o poder dos militares foi posto em questão; que a carreira da classe política brasileira não é definida em termos partidários, mas a partir de lealdades com a base estadual; que os ministérios, em sua maior parte, são divididos segundo critérios de distribuição do poder nos estados; e, por fim, que os governadores têm sido atores fundamentais no plano nacional e que, nos momentos de maior crise, o presidente os chama para dividir a responsabilidade pelas soluções”.<sup>148</sup>

O argumento, portanto, é de que o insulamento burocrático é o recurso utilizado para possibilitar um mínimo de efetividade na implementação das políticas de governo diante de uma estrutura político-administrativa fragmentada e que não incentiva a cooperação.

Para Diniz, a necessária reforma do Estado não é a do seu aparelho administrativo, mas a mudança do padrão político de relacionamento Estado-sociedade e a ampliação dos mecanismos institucionais de participação. Para Abrúcio, ao contrário, a reforma do Estado pressupõe a criação de mecanismos institucionais que possibilitem a criação de um federalismo cooperativo, além de maior coordenação administrativa.

A recusa do PDRAE em adotar o conceito de ingovernabilidade implica o descarte da dimensão político institucional como um dos fatores da crise do Estado brasileiro. O raciocínio acerca da questão é que, se governabilidade implica legitimidade política, sua negação (a ingovernabilidade) não poderia ser aplicada para a sociedade brasileira que, ao longo de toda a década de 1980, estivera envolvida na construção de novas instituições democráticas, na elaboração de uma moderna Constituição e na realização de eleições diretas para todos os níveis de governo. Todavia, na medida em que a governabilidade pode ser questionada também quanto à adequação do governo eleito aos interesses e escolhas dos eleitores (o grau de “accountability” e responsividade), a fórmula adotada no PDRAE privilegia o método representativo e afasta a discussão em relação à democracia participativa. Nesse sentido, bem ilustra o que Sallum Jr. e Tosi Rodrigues entenderam ser uma das características da transição política brasileira.

Por outro lado, a postura adotada remete a questão da ingovernabilidade aos governos anteriores e, de forma sutil, ao nacional-desenvolvimentismo, seja por seu caráter autoritário, seja por centralizarem no Estado as principais decisões em matéria econômica e de políticas

<sup>148</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. Em busca de um novo paradigma para a reforma do Estado no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, p. 153-4, jan./abr. 1997.

sociais e, assim, a ele também canalizarem as demandas, expectativas e conflitos a esse respeito. Há, aqui, de forma indireta, um juízo desfavorável ao que E. Wood conceitua como uma separação pouco clara das “esferas política e econômica” e seus efeitos políticos e sociais.

Cabe observar, a respeito, que a discussão do conceito de governabilidade reaparecerá quando da edição, em 1997, do primeiro volume dos Cadernos do MARE. Esse documento reproduz trabalho apresentado pelo então ministro da administração e reforma do Estado, Bresser-Pereira, em abril de 1997, acerca da fundamentação prática e teórica da reforma do Estado. Importa salientar a adoção, no referido texto, de posição contrária ao “mandato imperativo”. A argumentação então desenvolvida em relação à governabilidade é de que a democracia “não significa que todas as vontades dos cidadãos devam ser aceitas pelos políticos” e que, “no mundo contemporâneo, em que os regimes democráticos lograram se tornar estáveis porque o excedente econômico não é mais principalmente apropriado por meios políticos, mas através do mercado”, o que alguns vêem com um dos componentes da governabilidade é, em verdade, a característica de um bom homem público. Ou seja, um bom governante “será aquele que é capaz de distinguir os interesses de curto prazo de seus eleitores – que eles imediatamente percebem – dos seus interesses de médio e longo prazo, e de ser fiel aos últimos e não aos primeiros”. E, mesmo numa democracia, um bom governante somente terá condições de implementar políticas públicas que correspondam aos interesses de seus eleitores se o Estado for dotado de governança<sup>149</sup>.

Assim, se para o PDRAE as questões relativas à governabilidade pareciam ter sido resolvidas, o mesmo não ocorria com a capacidade de governança do Estado. Aqui, porém, a forma de ver o problema e as soluções previstas para atacá-lo parecem imagens invertidas das análises de Diniz e Abrúcio acima referidas. O reforço da governança estatal é subordinada não apenas à separação da formulação e da implementação de políticas públicas em instâncias apartadas, como essa separação é trasladada para a esfera federativa.

Com efeito, a forma como o PDRAE traduziu institucionalmente o reforço da governança foi efetuando a separação entre funções ligadas à elaboração normativa e à formulação de políticas públicas e aquelas funções identificadas mais diretamente com a sua

---

A respeito, ver também: ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série “Pesquisas”, n. 12).

<sup>149</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: MARE, 1997. p. 48-9. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).

execução. Isso significou estabelecer uma especialização no âmbito federativo, uma cisão entre os órgãos da administração e uma diferenciação entre os servidores públicos.

Sob o ângulo das relações federativas, a tônica foi o estímulo à descentralização da execução de determinadas atividades para os estados e municípios, mantendo-se com a União, todavia, a formulação de políticas, o controle e a avaliação de resultados. A descentralização da execução privilegiou as áreas sociais, especialmente saúde, educação e assistência social. Na prática a descentralização implicava a transferência gradual de atividades para as esferas estadual e municipal e a vinculação de transferências constitucionais da União a fundos destinados a financiar determinadas atividades e programas assistenciais. Além disso, a descentralização pressupunha a vinculação dos repasses de verbas à existência de conselhos gestores dos respectivos programas.

A descentralização, assim, visava a reduzir as transferências automáticas de receitas da União para estados e municípios, substituindo-as por transferências “condicionadas”. Isso implicou restringir o poder de decisão das instâncias estaduais e municipais acerca da alocação de recursos, assim como em relação à forma de prestação dos serviços sociais e as prioridades em cada caso. Além disso, estabeleceu em relação às políticas sociais um padrão de relacionamento entre as esferas federativas mais verticalizado, modificando o modelo de relacionamento mais horizontalizado que resultou da Constituição Federal de 1988.

Sob o ponto de vista dos órgãos da administração pública federal, os ministérios ficaram responsáveis pela formulação de políticas em relação às funções típicas de Estado (a garantia dos contratos, da ordem, da liberdade, da existência de uma rede de proteção social, a regulação dos mercados concentrados ou privatizados, a promoção do desenvolvimento econômico e social, a defesa dos interesses nacionais e a articulação dos blocos econômicos), enquanto as autarquias, as fundações e as agências executivas deveriam concentrar-se na execução dessas atividades e das políticas públicas.

Isso significou que esses órgãos perdiam parte de sua autonomia na eleição de suas prioridades e atividades e passavam a gozar de autonomia como gestores das políticas e prioridades traçadas na esfera governamental do Estado. Eis porque mesmo nas atividades exclusivas de Estado a forma de gestão prevista no PDRAE era a gerencial e não a burocrática.

Essa segmentação se refletia numa separação entre os servidores públicos em função de competências e duração da atividade. Pode-se distinguir, conforme classificação de Marconi, cinco grupos de servidores na administração pública federal de acordo com o perfil institucional traçado no PDRAE. Primeiro, os gestores, com exercício junto aos ministérios e responsáveis pela formulação de políticas públicas. Segundo, os servidores que desenvolvem atividades típicas de Estado ou usufruem de poder extroverso para realizá-las. Em ambos os casos se prevê que esses servidores permaneçam no corpo permanente de servidores da administração pública, formando as carreiras de Estado e usufruindo de estabilidade. Terceiro, os especialistas dedicados às tarefas que não sejam típicas de Estado, mas que requeiram conhecimentos específicos, como nas áreas de educação e saúde. Quarto, os servidores que desempenham atividades administrativas de suporte às atividades-fim dos órgãos. Esses dois últimos grupos seriam providos mediante concurso público, porém sem gozarem de estabilidade. Quinto, os servidores que exercem atividades de apoio administrativo, como as de secretaria, limpeza, segurança, copa e operação de sistemas informatizados. Esses seriam providos por pessoal terceirizado, contratado através de licitação<sup>150</sup>.

A respeito do terceiro grupo de servidores, certamente onde há maior grau de indefinição acerca da forma de enquadramento, Marconi observa:

“As atividades estratégicas, por sua vez, podem não ser caracterizadas como típicas de Estado em alguns casos. Por exemplo, apesar de educação e saúde serem áreas estratégicas para o governo, a definição da política para estes setores é atribuição exclusiva do Estado, enquanto a sua execução pode ser realizada tanto pelo setor público com pelo privado. Neste caso, o funcionário contratado para gerir a política deve ser estatutário, enquanto que o servidor que a executa deve ser contratado sob um regime de trabalho distinto, visto que a estabilidade não é necessária para o desempenho de suas funções. Há também a possibilidade de execução destas atividades através de organizações sociais e, neste caso, os funcionários contratados pela mesma não serão servidores públicos”.<sup>151</sup>

A cisão dos servidores públicos em função de competências e natureza do vínculo com o Estado não obedece a uma lógica formal, mas a um critério seletivo e concentrador, no sentido de que reserva para um pequeno grupo as atividades de feição mais política. Além

<sup>150</sup> MARCONI, Nelson. O perfil da Burocracia Federal (1995-2002): transformações e dilemas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 281-302 Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>151</sup> Idem, ibidem, p. 283.

disso, a reorientação proposta no PDRAE em relação aos servidores públicos tem efeito direto sobre a distribuição dos servidores públicos, uma vez que a prática demonstra a existência de um contingente maior de servidores nas áreas administrativas, operacionais e auxiliares e um número bem menor nas atividades-fim.

Acrescente-se que, a partir das repercussões institucionais do conceito de governança se pode melhor compreender a ênfase em alguns mecanismos e procedimentos advogada no PDRAE. São exemplos a realização periódica de concursos públicos, não renováveis e sempre para um número reduzido de vagas, os quais objetivavam fortalecer e especializar as carreiras típicas de Estado em comparação com as demais; a vinculação das promoções a critérios de merecimento e desempenho, em detrimento das promoções por antiguidade; a transformação de direitos como a licença-prêmio por tempo de serviço em licença para qualificação profissional; e a recuperação salarial das carreiras típicas, inclusive através da utilização das DAS para esse fim. Também o fim da regra da isonomia e da obrigatoriedade de regime jurídico único são consectários da seletividade de órgãos e concentração de atividades.

Por outro lado, torna-se mais claro o motivo pelo qual o Decreto-lei nº. 200/67 é descrito no PDRAE como um precursor da administração gerencial e a Constituição de 1988 como um retrocesso. Ocorre que o Decreto-lei nº. 200/67, a despeito de ter conduzido à autonomização da administração direta, tinha como pressuposto da separação da administração pública em direta e indireta a descentralização de atividades mediante supervisão ministerial. A Constituição de 1988, por sua vez, buscando aumentar os controles sobre a administração indireta, integrou-a à administração pública direta na observância, exceto em relação ao regime trabalhista, previdenciário e fiscal, dos mesmos princípios e normas.

Pode-se identificar no PDRAE a influência do modelo conceitual de governança esboçado pelo Banco Mundial e que constou com mais precisão em seu relatório, publicado em 1997, “O Estado num Mundo em Transformação”. Esse documento foi organizado em torno de dois eixos: a ênfase no fortalecimento do Estado, no sentido de incremento da capacidade de gestão do “setor público”; e a recomendação de “democratização” da administração pública. No primeiro eixo, a construção da capacidade de governança significa fortalecer o Estado para sustentar o mercado. Trata-se, como observou Costa em sua análise do referido relatório, “de “resgatar”, antes do que reformar, um modelo de Estado capaz de

gerir economias capitalistas em processo de expansão e integração”<sup>152</sup>. O segundo eixo diz com o desenvolvimento de novas formas de gestão pública, por meio da flexibilização das regras e descentralização da prestação dos serviços públicos.

Esses dois eixos podem ser sintetizados em dois termos relacionados à caracterização da governança estatal: capacidade e efetividade. Em termos concretos, o fortalecimento do Estado se expressaria em dois tipos de ações vinculadas a determinadas tarefas consideradas básicas de todo tipo de Estado.

O reforço da capacidade estatal estaria vinculado às funções de “a) formar uma base jurídica estável e confiável para o desenvolvimento do mercado e a organização da sociedade civil; e b) manter políticas “não-distorcionistas”, isto é, que respeitem os princípios básicos da estabilidade macroeconômica (inflação baixa, preços livres, déficit público sob controle e política cambial previsível e estável, política fiscal efetiva)”. As ações para atendimento dessas funções por parte das instituições públicas corresponderiam ao “fortalecimento dos mecanismos legais e administrativos de planejamento, coordenação, controle, regulamentação e coerção”<sup>153</sup>.

O reforço da efetividade está relacionado às funções de “c) investir em serviços sociais básicos (energia, comunicações, transportes, saneamento, educação, saúde, etc.); e d) proteger os grupos mais vulneráveis da sociedade (os mais pobres e as minorias raciais)”. As ações que assegurariam efetividade estatal no cumprimento dessas funções identificam-se com a “flexibilização” de procedimentos e estruturas administrativas, por meio da privatização e da terceirização de serviços, com a “aproximação” do governo à população, por meio da descentralização dos serviços para as esferas municipal e estadual, além do incentivo de práticas “participativas”<sup>154</sup>.

A adoção pelo PDRAE dessa abordagem da governança significou o inverso do propugnado na análise, por exemplo, de Diniz. Contrariamente ao propugnado pela autora, reforço da governança, no PDRAE, implica certa medida de “despolitização” do Estado. Não é por outro motivo que a autora critica o programa de reformas do Estado do governo Cardoso, identificando nele a persistência de um modelo de insulamento burocrático que se expressaria na prática de sucessivas reformas administrativas em lugar de mudanças nos

<sup>152</sup> COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Branco Mundial sobre o Estado. *Lua Nova*. São Paulo, n. 44, p. 11, 1998.

<sup>153</sup> Idem, *ibidem*, p. 16-7.

Poderes do Estado e na articulação das entidades da Federação<sup>155</sup>. Essa “despolitização” se expressa, intelectualmente, pela redefinição do termo “público, aqui entendido como o interesse público, a coisa pública (res publica). O PDRAE propõe para a reforma do Estado uma mudança de paradigma a esse respeito, em que o estatal deixa de ser sinônimo de público e o público passa a ser definido pelo social. Sob o ponto de vista estrutural, ela se expressa num movimento de duplo sentido que compunha a reconstrução da governança: de um lado, a redução da sobrecarga e responsabilidades do Estado, mediante o redirecionamento das demandas e de determinadas exigências para as esferas econômica e social; e, de outro lado, o aumento da capacidade de desempenho e direção estatal.

O primeiro aspecto foi sublinhado na sistematização que Souza e Araújo realizaram a respeito da literatura em gestão pública e reforma do Estado. Os autores identificaram uma alteração de paradigma no que diz com a análise da relação Estado-sociedade e o conceito de “publico”. Adotando a tipologia de Keinert, caracterizaram essa rearticulação “como “deslocamento do público” que significa a transição de uma matriz centrada no Estado (Matriz Estadocêntrica), expressa pelo epíteto “o público no Estado”, para a matriz centrada na sociedade (Matriz Sociocêntrica), ou seja, “o público na sociedade”<sup>156</sup>. O segundo elemento foi identificado por Offe, segundo o qual as duas variantes estruturais que compõem o reforço da governança estatal combinam distintos mecanismos<sup>157</sup>.

A variante da “redução das exigências” opera, segundo o autor, de três formas sobre o processamento das demandas sociais. Em primeiro lugar, pelo controle das demandas em seu lugar de formação, implicando a revalorização do individualismo e da competitividade, o incentivo ao municipalismo, e o desenvolvimento de entidades associativas e organizações sociais desvinculadas da atividade político-partidária. Em segundo lugar, com o redirecionamento para as relações privadas e para o mercado daquelas exigências e expectativas que se considere transcendam os limites recomendados da atuação estatal, tendo nas políticas de privatização, terceirização e descentralização seu principal vetor. Em terceiro lugar, a filtragem das demandas por meio de instâncias jurídico-administrativas que

<sup>154</sup> Idem, *ibidem* p. 17.

<sup>155</sup> DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 32 e seguintes.

<sup>156</sup> SOUZA, Antônio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **O estado da reforma**: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002). Disponível em: [http://www.ijgov.org/documentos/print.php?print=4/4\\_0128&T1=&pagina=&grupo=](http://www.ijgov.org/documentos/print.php?print=4/4_0128&T1=&pagina=&grupo=) Acesso em 22/10/2003.

<sup>157</sup> OFFE, Claus. “A ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. In: OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**, tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

selecionam as exigências que merecem ser atendidas, do que a judicialização da política e dos conflitos sociais é expressão. A variante da elevação da capacidade de direção do Estado opera no âmbito administrativo e no político. Na esfera administrativa busca-se a ampliação da capacidade de regulamentação e desempenho fiscal do governo, implicando o desenvolvimento de órgãos reguladores e de mecanismos internos de aperfeiçoamento da organização administrativa e tributária. Na esfera política, a reconfiguração institucional dos mecanismos de articulação de interesses, sobretudo com o reforço dos poderes do Executivo e da União.

A adoção pelo PDRAE do conceito de governança como método de reconstrução da capacidade e da eficiência estatal consistem numa tentativa de responder a desafios políticos e econômicos diante dos quais o Estado, enquanto “esfera política”, na forma definida por E. Wood, se deparara desde o início da crise.

Primeiramente, a estratégia econômica adotada no enfrentamento à crise do petróleo e a escassez de matérias-primas, ocorridas no início da década de 1970, ampliou as conexões e a aprofundou dependência financeira da economia brasileira em relação ao sistema capitalista internacional num momento em que esse iniciava um período de crise e reestruturação. Embora essa estratégia tenha sido inicialmente bem-sucedida, a mudança da política de juros americana, em 1979, e o segundo choque do petróleo aumentaram o grau de endividamento da economia brasileira, o que acabou fragilizando as bases de desenvolvimento. Com a crise da dívida externa, no início da década de 1980, cessaram os fluxos voluntários de capital estrangeiro para o Brasil, reduziu-se a atividade industrial e a economia foi direcionada para o mercado externo, estimulando-se a exportação, num momento em que recrudescia a competitividade internacional. Além disso, o crescimento econômico tornou-se oscilante, a inflação substituiu o desenvolvimento como a principal questão político-econômica. O governo passou a sofrer crescente pressão externa, no sentido de estabilizar a economia, honrar os compromissos assumidos e promover “ajustes estruturais” no Estado brasileiro. Por fim, o fracasso dos sucessivos planos de estabilização econômica tornou as elites empresariais e diferentes segmentos sociais mais permeáveis à ideologia neoliberal que, desde o início da década de 1980, se tornara dominante nos países capitalistas avançados<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Segundo Sallum Jr., o empresariado privado desde 1983 havia se dividido em torno de duas propostas para enfrentar a crise externa e a recessão econômica: uma de orientação neoliberal, que então contava com poucos adeptos, e outra de cunho nacional-desenvolvimentista, defendida por uma dissidência mais numerosa. Ambas as propostas tinham em comum a recusa ao tipo de renegociação da dívida externa que vinha sendo adotada pelo governo (pagamento do principal e dos juros) e entendiam que deveria haver alguma forma de distribuição do

Em segundo lugar, o notável desenvolvimento capitalista verificado no país, sob a regência do Estado nacional-desenvolvimentista, havia produzido modificações na dinâmica e na estrutura social que se refletiram no crescimento dos movimentos sociais, na presença de organizações populares, de classe média e empresariais na vida política. A crescente atuação desses atores deu impulso à democratização, ampliou o nível de exigências direcionadas ao Estado e, paralelamente, foi estabelecendo novas balizas para a atuação dos dirigentes do Estado. As dificuldades econômicas verificadas a partir a crise da dívida externa puseram em cheque um dos pilares de sustentação do Estado desenvolvimentista, que tinha no crescimento econômico um de seus valores fundamentais. Aumentaram as greves e as manifestações sociais, que propugnavam pela ampliação dos direitos sociais e trabalhistas. Além disso, esses movimentos se expandiram para o setor público, sinalizando, consoante Sallum Jr., que, “mesmo no interior da ordem autoritária, grande parte do quadro administrativo civil do

---

ônus entre o Brasil e os credores estrangeiros públicos e privados. A divergência ocorria em relação à forma de ajuste interno. A vertente neoliberal, representada pelo empresariado comercial e pelas lideranças ligadas ao agronegócio de exportação, sustentava que “a estabilização deveria ser buscada pela quebra do intervencionismo estatal – fim dos subsídios e transferências para as empresas estatais – e pela reativação dos mecanismos de mercado. O Estado se dedicaria às políticas sociais compensatórias e o país deveria abrir-se para uma participação maior na divisão internacional do trabalho, concentrando-se na agricultura e na produção industrial de tecnologia já assimilada e absorvendo do exterior produtos de tecnologia avançada. (...) Pretendiam reformar o pacto de dominação reduzindo a participação das empresas estatais e da indústria tanto em relação ao capital estrangeiro com em relação à agricultura empresarial. Propunham também a distribuição de renda por meio de políticas sociais”. A vertente oposta, de orientação nacional-desenvolvimentista, sublinhava a necessidade de reforma do sistema financeiro, no intuito de reduzir a especulação e vinculá-lo ao crescimento industrial. Seus defensores, os quais se encontravam no setor industrial privado nacional e na burocracia empresarial do Estado, concebiam o Estado como “centro planificador de um desenvolvimento basicamente autárquico, com ênfase na integração do sistema industrial e na internalização de toda a indústria “de ponta”. (...) Pretendiam reformá-lo (o pacto de dominação) reduzindo a autonomia do capital financeiro e privilegiando a indústria local, especialmente a nacional, fosse privada ou estatal. Os assalariados ganhariam nessa vertente, pois ela propunha incorporá-los como membros ativos e reconhecidos da luta pela distribuição da renda” (SALLUM Jr., Brasília. **Labirintos:** dos gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec; Sociologia-USP, 1996. p. 81).

Seguindo a sistematização de Bresser-Pereira, pode-se contar 12 planos de estabilização aplicados no Brasil de 1979 a 1994: 1) Plano Delfim I (1979); 2) Plano Delfim II (1981); 3) Plano Delfim III (1983); 4) Plano Dornelles (abril de 1985); 5) Plano Cruzado (março de 1986); 6) Plano Bresser (junho de 1987); 7) Plano Feijão com Arroz (janeiro de 1988); 8) Plano Verão (janeiro de 1989); 9) Plano Collor I (março de 1990); 10) Plano Collor II (janeiro de 1991); 12) Plano Real (junho de 1994) (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 1992 – A estabilização necessária. In: Revista de Economia Política, vol., 12, n.º 3 (47), jul./set. 1992. p. 99-100).

Cada um desses planos consistiu em modalidades diferentes de enfrentar, de modo imediato, as elevadas taxas de inflação e, mediatamente, o problema da dívida externa e o desequilíbrio das finanças públicas. Pode-se identificar neles certa evolução em relação ao uso de políticas monetaristas e quanto à articulação dos setores público e privado. Por exemplo: os planos Cruzado e Bresser tendiam para “uma reformulação das relações entre o setor público e o setor privado”. O primeiro tinha um componente distributivista e implicava a interferência do Estado nos mecanismos de mercado; o segundo aliava contenção da demanda e retomada do investimento através da recomposição da poupança pública. O plano Dornelles e os dois últimos, formulados na gestão de Maílson da Nóbrega, implicavam uma reestruturação do próprio setor público. No primeiro caso, a reestruturação privilegiava o corte de despesas (cortes no orçamento e congelamento de contratos e empréstimos) e o controle monetário; nos dois outros planos, a reestruturação do setor público incluía a venda de ativos públicos tidos como desnecessários e se apoiava numa política monetarista de elevação dos juros. O plano Collor I combinou retenção de ativos e congelamento de preços, como ajuste fiscal rigoroso, definição de uma meta monetária, além da extinção de órgãos públicos e privatização de empresas estatais. Por fim, o plano Real combinou ajuste fiscal, desindexação e reformas estruturais no setor público.

regime – sua correia de transmissão – já não atuava de acordo com as diretrizes emanadas do vértice do Estado. Mais ainda, passa a reivindicar o direito à sindicalização, isto é, de atuar como corpo distinto dos dirigentes do Estado”<sup>159</sup>.

Em terceiro lugar, as dificuldades econômicas e o novo dinamismo social foram gradualmente enfraquecendo a capacidade do Estado, aqui compreendido como o Poder Executivo federal, de direção da sociedade e de solucionar de forma autônoma a crise. Desde meados da década de 1970, a Federação e as elites regionais haviam sofrido uma revalorização, na medida em que eram vistas pelo governo como aliados importantes no processo de liberalização política e na estratégia de consolidação capitalista então adotada. Desde então cresceu a importância política das instâncias estadual e municipal, que, aos poucos, foram adquirindo autonomia econômico-financeira. O restabelecimento, com a Nova República, de vários institutos políticos da democracia tornou a sociedade mais inclusiva politicamente, possibilitando maior liberdade de expressão e diversificando as formas de organização<sup>160</sup>. Os trabalhadores ampliaram sua mobilização e, gradativamente, reorientaram sua atuação para a esfera político-partidária. Os empresários passaram a buscar participação mais direta na política, seja através do neocorporativismo e da ocupação de cargos na administração pública, seja por meio da atividade político-partidária<sup>161</sup>. O resultado desse

<sup>159</sup> SALLUM Jr., Brasília. **Labirintos**: dos Gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 77.

<sup>160</sup> As primeiras reformas efetuadas na Nova República, em seu primeiro ano de existência, tiveram caráter político e destinaram-se a eliminar disposições legais herdadas do regime militar que restringiam a vida político-partidária. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº. 25/85 estabeleceu a eleição direta em dois turnos para Presidente e Vice-Presidente; as eleições para Prefeito e Vice-Prefeito dos Municípios e áreas de segurança; a representação do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado; a liberdade de organização de partidos, inclusive para os que haviam tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados; direito de participação nas eleições municipais de 1985 para os partidos em formação; o direito de voto aos analfabetos; redução do prazo de domicílio eleitoral de dois para um ano e, nas eleições de 1985, para cinco meses; abolição da proibição de mudar de partido ou contrariar diretriz partidária sob pena de perda do mandato; abolição do voto distrital. A Emenda Constitucional nº. 26/85, por seu turno, convocou uma Assembléia Nacional Constituinte para 1º de fevereiro de 1987 e concedeu anistia aos servidores públicos civis da Administração direta e indireta e militares, punidos por atos de exceção, institucionais ou complementares.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº. 27/85 que estabeleceu novas competências tributárias e redimensionou a participação dos Estados e Municípios no produto da arrecadação tributária da União, de modo a aumentar a parcela destinada aquelas esferas da Federação.

Alterações efetuadas na área trabalhista também tiveram impacto na esfera política, dando autonomia de participação às organizações de trabalhadores. Primeiramente, foram reabilitados para a vida sindical os dirigentes antes afastados por conduta inadequada. Em segundo lugar, foram revogados dispositivos que estabeleciam controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais, sendo que, a partir de 1º de março de 1986, os estatutos de cada entidade passaram a reger as eleições, obedecidas às normas genéricas da CLT. Por fim, foi retirada a proibição de associações intersindicais.

<sup>161</sup> A esse respeito, ver: SANTANA, Marco Aurélio. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O Brasil Republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 285-313.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

processo foi que os demais centros de poder, tais como o Judiciário e o Legislativo, os estados e os municípios, os partidos políticos e os ministérios, passaram a gozar de certa autonomia frente ao poder central.

A Constituição de 1988 foi o amálgama institucional resultante dessa dinâmica social. Por um lado, fixou novos padrões político-institucionais de comportamento, expandindo as prerrogativas dos estados e municípios frente à União e dos demais poderes frente ao Executivo<sup>162</sup>. Por outro lado, foram ampliadas as liberdades pessoais e civis, além de prevista e estendida a proteção social, abrangendo não apenas os trabalhadores, mas os cidadãos<sup>163</sup>. Relativamente à ordem econômica, foi sancionado um estatuto híbrido, que afirmava os

---

<sup>162</sup> O poder dos estados e municípios frente à União foi afirmado através de vários mecanismos. Politicamente, pela manutenção do sistema proporcional de voto dividido segundo as unidades da Federação, o que favoreceu, de acordo com Brasília Sallum Jr., “o recorte estadualizado das máquinas políticas partidárias, o enorme poder dos chefes dos executivos estaduais sobre as assembleias legislativas e sua influência sobre as representações estaduais no Congresso Nacional” (SALLUM Jr., Brasília. **Labirintos**: dos gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec; Sociologia-USP, 1996. p. 135). Além disso, os municípios passaram de unidades administrativas para organizações político-administrativas autônomas. Sob o ponto de vista econômico e administrativo, os estados e os municípios aumentaram sua autonomia administrativa e financeira e alargaram suas bases materiais, com a expansão de sua competência impositiva e de sua participação no total da arrecadação tributária. Paralelamente, os demais poderes também expandiram suas prerrogativas. O Judiciário somou à autonomia orgânico-administrativa a financeira e a orçamentária. Ampliou também seu poder de influir nos processos de decisão governamental, sendo disso exemplificativa a instituição do controle abstrato de constitucionalidade, com a criação da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público. Paralelamente, o Ministério Público expandiu suas competências, sobretudo na esfera cível, como espécie de guardião da cidadania e dos interesses coletivos e difusos, tornando-se um ramo especial do Estado, com independência e autonomia em relação aos demais poderes. O Legislativo e os partidos políticos também viram aumentar os meios institucionais disponíveis para influir na política e na ação governamental, cabendo observar que através do movimento pela implantação do parlamentarismo objetivou-se trazer o centro político do Estado para a esfera do Poder Legislativo. Embora a proposta parlamentarista tenha sido derrotada, o Congresso Nacional afirmou seu poder perante a Presidência através de vários mecanismos, dentre os quais se pode referir: a afirmação de sua autonomia financeira e orçamentária; a obrigatoriedade do Executivo enviar ao Congresso uma Lei de Diretrizes Orçamentárias e um Plano Plurianual de Investimentos; a substituição do decreto-lei pela medida provisória, cuja vigência depende de aprovação do Congresso no prazo de um mês após sua edição; a obrigatoriedade dos Ministros atenderem as convocações não apenas do Congresso e do Senado, mas também de qualquer de suas Comissões e, inclusive, atenderem pedidos de informação por escrito da Mesa da Câmara e do Senado; a necessidade de aprovação prévia de qualquer reforma administrativa do Executivo pelo Legislativo; a necessidade de autorização do estado de sítio pelo Congresso; a submissão dos atos da administração pública indireta à fiscalização e ao controle do Congresso; a dependência de referendo do Senado para vigência plena de tratados, acordos ou atos internacionais firmados pelo Executivo.

<sup>163</sup> A nova Constituição estabeleceu vários direitos sociais e criou mecanismos para possibilitar a exigência de seu cumprimento pelo poder público, inclusive em se tratando de direitos coletivos e difusos como os relacionados com o meio ambiente. Os servidores públicos, por sua vez, adquiriram direito à sindicalização e à greve, alargaram seu direito de aposentadoria. Os servidores da administração direta passaram a ter isonomia de vencimentos para cargos iguais ou assemelhados no mesmo ou em outro Poder e os servidores civis da União adquiriram direito a reajustes em seus salários nos mesmos índices aplicados aos salários dos militares. Por fim, a estabilidade foi estendida para os servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas não concursados e que contassem com cinco anos continuados de exercício no serviço público, os quais, em função da adoção do regime jurídico único, também passaram a ter “status” de servidores públicos.

princípios da liberdade econômica e, ao mesmo tempo, mantinha participação ostensiva do Estado na economia<sup>164</sup>.

O juízo negativo que o PDRAE emite acerca da Constituição de 1988, apontando-a como um “retrocesso burocrático”, está relacionado fundamentalmente com o fato de que ela institucionalizou a noção de que o Estado identifica o interesse público.

A manutenção da propriedade estatal das empresas produtoras de bens e o aumento da presença do Estado na prestação de serviços, num contexto democrático, implicou, por exemplo, seu crescente envolvimento em conflitos em torno dos termos e condições de trabalho e, ao mesmo tempo, fez do setor público um sinalizador para o mercado de trabalho privado, exatamente num momento de reestruturação produtiva do sistema capitalista. O estudo de Cheibub e Locke<sup>165</sup> acerca das relações trabalhistas no setor público sublinha, nesse sentido, o caráter mais militante do sindicalismo no serviço público brasileiro e a acentuada conotação política desses movimentos sindicais. Por sua vez, a análise de Marconi<sup>166</sup> do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado com base nos dados do PNAD demonstra, por exemplo, a maior qualificação da força de trabalho como um todo no setor público em relação aos trabalhadores do setor privado. E que os servidores públicos ocupantes de cargos executivos e de nível superior recebem remuneração inferior em relação a trabalhadores de mesma qualificação no setor privado, enquanto os servidores públicos que ocupam cargos operacionais receberiam remuneração bastante superior em relação a seus pares do setor privado. Acrescente-se que essa disparidade era menor na década de 1980 e aumentou na década de 1990.

Embora o próprio PDRAE reconheça que “a estrutura salarial do setor público estaria contribuindo para melhorar o perfil da distribuição da renda no país”, reitera que ela é o sintoma de distorções provocadas pelos institutos albergados na Constituição de 1988. Essas ocorreriam em dois planos.

---

<sup>164</sup> O texto constitucional elegeu a livre iniciativa como elemento central da ordem econômica e do próprio estado democrático de direito. Paralelamente, foram ampliadas na Constituição de 1988 as restrições ao capital estrangeiro, as empresas estatais passaram a ter o privilégio sobre a concessão de serviço público, o Estado expandiu seus mecanismos de controle do mercado e o setor público institucionalizou uma série de garantias.

<sup>165</sup> CHEIBUB, Zairo; LOCKE, Richard. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Brasília: ENAP, 1999. (Cadernos ENAP, n. 18).

<sup>166</sup> MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2003.

Primeiro, pelo comprometimento fiscal do Estado com o pagamento das aposentadorias do setor público e com as transferências constitucionais para estados e municípios. A Constituição de 1988, nesse particular, ao mesmo tempo em que aumentou as responsabilidades sociais do Estado restringiu suas fontes de receita tributária e provocou o aumento das despesas correntes. Relativamente ao cumprimento de funções sociais e públicas, os desdobramentos jurídicos-institucionais da democratização teriam colocado o Estado brasileiro diante de um paradoxo.

Segundo, alguns institutos como a estabilidade no serviço, a obrigatoriedade de regime jurídico único, a previsão de isonomia de vencimentos para funções assemelhadas, direito à aposentadoria e valor dos proventos fixados de acordo com o tempo de serviço, por um lado, eram contrários ao desenvolvimento de uma lógica de mercado, mas, por outro lado, sancionavam uma relativa autonomização da burocracia, que passava a representar um centro concorrente de poder. Esse parece ter sido o verdadeiro sentido do “retrocesso burocrático” operado pela Constituição de 1988, já que alguns institutos como a estabilidade e a aposentadoria integral não eram novidades na legislação brasileira, mas agora vinham acompanhados da democratização do acesso aos cargos e funções públicas e legalmente resguardados contra abusos. Sendo os cargos executivos e de nível superior pior remunerados que seus equivalentes na iniciativa privada, seu provimento passava a se dar em virtude da identificação do servidor com a carreira, contribuindo para a formação de burocratas em lugar de tecnocratas e de burocracias de Estado em lugar de burocracias de governo.

Em síntese, a Constituição de 1988 importou num retrocesso em termos da capacidade de governança estatal em virtude da confusão que operou entre as “esferas política e econômica”. A “reconstrução” do Estado deveria se completar, então, com mudanças institucionais que tornassem mais clara essa separação. Nesse sentido, a reforma gerencial completou, com seu enfoque nas mudanças institucional e cultural do aparelho do Estado, as dimensões do ajuste fiscal e do reforço da governança.

### **4.3. O gerencialismo e a grande transformação institucional**

As sucessivas experiências de reforma administrativa, no Brasil, ao longo da década de 1980 e início da década de 1990, tiveram como elemento comum o recurso a alterações na organização e no funcionamento da administração pública como forma de responder a

desafios políticos e econômicos; a concentração das mudanças nos órgãos e atividades do Poder Executivo e a alternância de ênfase entre esses. Além de concentrada no Poder Executivo, a reforma administrativa demonstrou ser também uma agenda mais do Executivo, embora os diferentes formatos demonstrem a ausência de uma estratégia unificada de reforma. Observa-se a respeito que as mudanças eram colocadas ora sob responsabilidade de secretarias vinculadas à Presidência, ora realocadas na competência dos ministérios. Na primeira hipótese, o vetor da reforma era o fortalecimento das carreiras burocráticas e do poder de direção da Presidência da República; na segunda hipótese, as mudanças visavam geralmente ao ajuste fiscal e à descentralização de poder.

Nesse sentido, Martins interpretou essas diferentes experiências de reforma como exemplos da “ausência de vontade política e de uma estratégia de reforma administrativa” durante os governos civis que sucederam o regime militar<sup>167</sup>. Ocorre que, até o início do governo Collor, as sucessivas mudanças implementadas não tiveram o objetivo de promover reformas estruturais no conteúdo e na forma de atuação do Estado. No curto período do governo Collor, pôs-se em marcha uma estratégia de descarte do modelo anterior de organização administrativa, porém de modo empírico, sem que houvesse um programa articulando a reforma das diferentes atividades e órgãos estatais.

A criação do MARE e a elaboração do PDRAE representaram a continuidade do processo anterior de reforma via mudança administrativa, porém introduzindo uma lógica diversa.

O primeiro elemento distintivo foi o esforço em fixar uma estratégia unificada de reforma. A criação do MARE pela Medida Provisória de nº. 813/95 significou um comprometimento explícito com uma agenda de reforma do Estado e a atribuição ao novo órgão de competência específica na formulação e coordenação de políticas e diretrizes na matéria. O fato de a legislação estabelecer essa como a primeira competência do MARE evidencia o grau de importância atribuído à matéria no âmbito do governo e do novo ministério. A diferença de tratamento, na legislação, em relação, por exemplo, à reforma administrativa, sugere os limites da competência outorgada. Em relação a essa, o MARE teria ampla competência; em relação à reforma do Estado, responderia pela coordenação de políticas e o estabelecimento de diretrizes para a ação governamental. A articulação das ações

---

<sup>167</sup> MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Brasília: ENAP, 1997. p. 28. (Cadernos ENAP, n. 8).

relativas à reforma do Estado, por sua vez, competia à Câmara da Reforma do Estado, um conselho interministerial presidido pelo Ministro Chefe da Casa Civil.

O segundo aspecto relevante é que o novo ministério responderia também pela disseminação da reforma, com a realização de ações tendentes a incluí-la na agenda dos outros Poderes e dos demais atores políticos. O PDRAE foi um instrumento fundamental nessa estratégia. Segundo Martins, essa forma de apresentação da reforma foi uma escolha do ministro Bresser-Pereira. “Além da crença de que a dinâmica das políticas excede a inércia legislativa, havia o risco de não obter apoio político intra e extra-governo para aprovar num só golpe uma legislação que desse conta da abrangência de seu Plano Diretor”<sup>168</sup>. Relato do próprio ministro em entrevista concedida a Melo é revelador da função desempenhada pelo PDRAE:

“Nós olhamos o capítulo sobre a administração pública da Constituição. E começamos a cortar artigos. Chegou um ponto em que eu falei para os meus assessores: “corta tudo”. Então, eu imaginei que a proposta seria considerada um cheque em branco para o governo e que nunca seria aprovada... ao invés de retirar os artigos da constituição (sic), eu tinha que propor coisas novas, concretas. Esse foi o problema com a previdência. Você não pode só desconstitucionalizar, você tem que propor coisas. Este foi o papel do Plano Diretor.”<sup>169</sup>

O caráter propositivo da reforma foi obtido através da adoção do gerencialismo. Esse foi seu terceiro e mais importante traço distintivo. A despeito de um comprometimento com a realização de um programa de reformas do Estado, não havia no programa de governo em 1994 uma política explícita e bem definida nesse sentido. A inclinação inicial do próprio Presidente da República em relação à reforma do Estado, conforme observa Martins, compunha-se de três elementos principais: a transformação do papel do Estado, tornando-o mais regulador e menos produtor, e da estratégia de desenvolvimento, calcada na reorganização de funções entre o governo, o mercado e a sociedade civil organizada; a crença de que a administração burocrática não demandava mudanças estruturais, apenas ajustes finos e de que os órgãos vitais da burocracia pública federal (Banco Central, Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores) já estavam otimizados; e, por fim, a necessidade de criação de modelos institucionais diferenciados para as empresas públicas e as sociedades de

---

<sup>168</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 240. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

economia mista que necessitariam de regras especiais de gestão para adaptá-las à dinâmica de mercado. A idéia de adotar o gerencialismo como vetor da reforma esteve intimamente relacionada à atuação do Ministro da Administração e Reforma do Estado e, segundo Martins, teve origem em dois acontecimentos:

“a) o encontro em Brasília, em março de 1995, com Osborne & Gaebler, autores do best seller *Reinventando o governo*, libelo emblemático do início do NPM, que sugeriram um atento olhar sobre a experiência britânica; b) uma visita de cooperação à Grã Bretanha com escala em Santiago de Compostela, sede de um congresso sobre gestão pública, em maio de 1995. A visita à Grã-bretanha mostrou, sobretudo, a experiência das executive agencies, no âmbito do Programa Next Steps e no anterior Citizen’s Charter (ambas concepções estruturadas de reforma da gestão pública), inspiração das agências executivas, mas também das Quase Autonomous Non Governmental Organizations (QUANGO), uma das inspirações das organizações sociais.”<sup>170</sup>

Essas experiências inspiraram e forneceram a base teórica para a estratégia de reorganização do Estado brasileiro, calcada na reestruturação da administração pública federal. Essa, cabe lembrar, identifica as funções ou atividades submetidas ao Poder Executivo, como também os órgãos que as desempenham. Além disso, a disciplina constitucional da administração pública conduz a sua repetição nas demais esferas da Federação, os quais se organizam a partir do modelo adotado pela União. Isso significa dizer que o gerencialismo, ao fornecer os elementos para o reordenamento das funções e dos órgãos (ou dos setores e formas de propriedade, conforme dicção do PDRAE) converteu a reforma administrativa, inscrita como a terceira das missões do MARE pela Medida Provisória nº. 813/95, numa reforma da administração, ou seja, do próprio Estado. Nesse sentido, o PDRAE não é uma simples reforma administrativa. Como observou Behring, “O Plano Diretor vai muito além da reforma administrativa. Tratou-se de uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade (...)”.<sup>171</sup> A adoção do gerencialismo pelo PDRAE foi o que representou a introdução de uma nova lógica na reforma do Estado.

<sup>169</sup> Entrevista de Bresser-Pereira, citada em MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil:** instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p. 168

<sup>170</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas:** os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 239-40. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>171</sup> BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003. p. 178.

O modelo gerencial de administração pública, ou Nova Administração Pública<sup>172</sup> desenvolveu-se a partir da eleição dos governos Thatcher e Reagan, como um conjunto de modificações no setor público daqueles países vinculado ao questionamento do papel do Estado. Não se tratava de uma simples reforma administrativa, segundo Hughes<sup>173</sup>, mas o questionamento de uma concepção acerca do papel do setor público e sua interface com a sociedade, a qual se refletia na forma de sua administração. O gerencialismo é composto por duas correntes principais de mudança no setor público, não necessariamente antagônicas entre si: primeira, o movimento do setor público em direção ao mercado, com a privatização de empresas e a transferência de atividades públicas para o setor privado; segunda, a rejeição da burocracia como um princípio de organização do setor público.

Essas alterações foram influenciadas por quatro fatores principais<sup>174</sup>.

O primeiro está relacionado ao questionamento do Estado e da burocracia, num contexto de escassez de recursos públicos resultante da crise econômica, iniciada em 1973 e seguida de um período recessivo na década de 1980, e crescente demanda social. A resposta a essa situação oferecida pelos governos inglês e americano, eleitos, respectivamente, em 1979 e 1980, formou o núcleo inicial do que seria a nova forma de administrar o setor público. A afirmativa de que o tamanho do setor público havia crescido muito e consumia recursos escassos determinou cortes nas despesas públicas. A alegação de que o escopo do governo havia aumentado demasiadamente motivou a privatização de empresas públicas e a transferência de serviços públicos para a responsabilidade do setor privado. A crença na ineficiência do setor público e da burocracia, por fim, influenciou a reorganização do setor público em moldes semelhantes as empresas privadas. A resposta inicial no sentido de reduzir o papel e o tamanho do Estado perdeu vigor no início da década de 1990, quando os organismos internacionais passaram a promover a reapreciação do papel positivo dos governos. A resposta encontrada, em termos da administração pública, foi a renovação dos métodos e motivação da burocracia estatal, de modo que o Estado pudesse funcionar como parceiro do mercado, apoiando seu desenvolvimento.

---

<sup>172</sup> O novo modelo de administração recebeu de vários autores diferentes denominações, como, por exemplo, gerencialismo (Pollitt), nova administração pública (Hood), paradigma pós-burocrático (Barzelay) ou governo empreendedor (Osborne e Gaebler).

<sup>173</sup> HUGHES, Owen E. **Public management and administration**. 3 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 9.

<sup>174</sup> Idem, *ibidem*, p. 1-16.

O segundo diz respeito à ascensão das teorias econômicas fundadas no pressuposto de que os governos e o setor público consistiam em obstáculos e constituíam restrições à liberdade e ao desenvolvimento econômico. Várias teorias econômicas permearam a forma de ver o setor público e a burocracia. A teoria da escolha pública afirmava que a burocracia, em lugar de ser motivada pelo interesse público, seguia apenas seu interesse egoístico, maximizando seu bem-estar e sua remuneração. Os políticos, igualmente, guiavam-se pela maximização de votos ou dinheiro. Duas alternativas eram aconselhadas: a redução ao mínimo da atividade pública; ou o redesenho institucional com o objetivo de modelar o comportamento da burocracia. A teoria do agente versus principal, inicialmente desenvolvida para o setor privado, trazia a preocupação com a “accountability” ou a redução do poder discricionário dos administradores. Seu pressuposto é a divergência, nas empresas privadas, entre os objetivos dos gerentes (agentes) e dos acionistas (principais). A teoria dá embasamento para a afirmação de que a atividade dos governantes e/ou da burocracia deve ser monitorada e que, para assegurar que seu comportamento esteja de acordo com os objetivos dos cidadãos e/ou dos governantes, devem ser estabelecidos contratos especificando direitos e obrigações. Por fim, a teoria dos custos de transação afirma que, em determinadas circunstâncias, pode ser mais vantajoso para uma empresa contratar serviços e fornecimento de mercadorias em lugar de realizá-los. Aplicada para o setor público, a teoria fundamenta a adoção da terceirização como método de redução de custos e melhoria da prestação de serviços pela introdução da competição.

O terceiro foi a reestruturação do setor privado e a crença de que a administração e a eficiência do setor público afetam a economia privada e a competitividade das empresas nacionais. Assim, o recuo do Estado para atividades núcleo, através das privatizações, encobriria a importância de determinadas áreas como saúde, educação, meio ambiente e direito da concorrência para o desenvolvimento da competitividade. Esses setores, por conseguinte, deveriam ser incentivados como forma de respaldar maior competitividade dos agentes e das empresas nacionais.

O quarto está relacionado à mudança tecnológica, que seria uma das principais forças que motivariam tanto novas formas de gestão no setor público, como mudanças na burocracia tradicional.

Embora não seja uma doutrina rígida e fechada, o gerencialismo constitui, segundo Abrúcio<sup>175</sup>, um modelo alternativo de organização do setor público em relação ao burocrático. Esse modelo gerencial apresenta uma pluralidade de concepções que se desdobraram a partir do gerencialismo puro de matriz anglo-americana. Tem-se, assim, como resultado da evolução do modelo gerencial concepções organizacionais com diferentes ênfases, como o gerencialismo puro, ou neoliberal, o “consumerism” e o “Public Service Oriented”. Além disso, as experiências inglesa e a americana apresentam diferenças entre si, tendo exercido grande influência na segunda o livro *Reinventando o Governo*, de David Osborne e Ted Gaebler.

O gerencialismo puro tem como características a privatização de empresas, a redução de gastos, a ênfase na produtividade baseada no cálculo de custo/benefício, crítica da precariedade de relacionamento entre a burocracia e os políticos/comunidade, descentralização e desregulamentação. Na Inglaterra, a aplicação do gerencialismo público implicou cortes de gastos e corte de pessoal no governo central, a privatização de empresas nacionalizadas e a introdução do critério de eficiência na organização e avaliação da burocracia. Os mecanismos empregados para alcançar maior eficiência foram a definição dos objetivos de cada órgão, a desconcentração de poderes, com autonomia para os órgãos da administração buscarem atingir seus objetivos, sob vigilância e controle do governo central, e o estímulo à cultura gerencial, com a delegação de poder aos servidores para que buscassem soluções para o aumento da produtividade. Nos Estados Unidos, o gerencialismo puro teve ênfase diversa, em virtude de incidir sob uma organização política e administrativa já bastante descentralizada e que contava com poucas empresas públicas em sua estrutura. O gerencialismo puro norte-americano, assim, privilegiou a desregulamentação e o corte nas transferências de recursos para os governos subnacionais.

A concepção original do gerencialismo sofreu variações posteriores, uma ligada à dinâmica interna de organização do setor público, priorizando critérios como flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade (“consumerism”); e outra ligada à prestação dos serviços públicos (“Public Service Oriented”). Essas variações, no entanto, não abandonaram os conceitos originais de busca da eficiência, mercantilização e despolitização do setor público. Suas principais características são: a) a orientação para clientes e resultados; b) a

---

<sup>175</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

flexibilidade; c) a introdução da competitividade administrada; d) a descentralização dos serviços públicos; e) a orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial); f) a adoção de estruturas horizontalizadas; g) a adoção de agências regulatórias independentes; h) e a utilização de contrato de gestão<sup>176</sup>.

Nos Estados Unidos, o gerencialismo puro conviveu com uma estrutura administrativa já bastante descentralizada e uma cultura administrativa marcada pelo combate à permeabilidade da atuação da burocracia pública à patronagem local e à política. Por isso, sua evolução se deu no sentido não de flexibilizar formas e procedimentos, mas de redefinir princípios de atuação. Como definiu Abrúcio, a experiência americana recente se refere “à busca do novo significado que deve ter o setor público”. “O objetivo tem sido o de dizer o que deve ser o governo e não simplesmente como ele deve ser”<sup>177</sup>. O marco dessa discussão na administração pública americana foi o livro “Reinventando o Governo”, de Osborne e Gaebler, publicado em 1992 (com uma recomendação na contra-capta do então candidato à presidência Bill Clinton). O livro é um conjunto de princípios objetivando reformular as relações Estado/mercado e governo/sociedade, onde a competição é definida como principal valor na organização da administração e na prestação do serviço público e a visão empresarial como padrão cultural para os servidores públicos. O livro influenciou a reforma administrativa conduzida pelo então vice-presidente Al Gore, cujos princípios básicos eram a orientação dos servidores para a obtenção e resultados (em lugar da observância de regras), definição do usuário dos serviços públicos como cliente da administração e a redução do gasto<sup>178</sup>.

<sup>176</sup> ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 3, p. 117, set./dez. 1997.

<sup>177</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. p. 34. (Cadernos ENAP, n. 10).

<sup>178</sup> Os dez princípios básicos de Osborne e Gaebler para “reinventar” o governo eram: “1) competição entre os prestadores de serviço; 2) poder aos cidadãos, transferindo o controle das atividades à comunidade; 3) medir a atuação das agências governamentais através dos resultados; 4) orientar-se por objetivos, e não por regras e regulamentos; 5) redefinir os usuários como clientes; 6) atuar na prevenção dos problemas mais dos que no tratamento; 7) priorizar o investimento na produção de recursos, e não em seu gasto; 8) descentralização da autoridade; 9) preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas; e 10) catalisar a ação do setor público, privado e voluntário”.

A esses princípios Goodsell, um de seus principais críticos observava o seguinte: “1) através de seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo; 2) a função do governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar “egos empresariais”; 3) o governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares; 4) o governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for o sócio principal; 5) o governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser suscetível à prestação de contas ao público; 6) o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos; 7) no governo, a conduta dos gerentes deve se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades; 8) é importante simplificar regras, contanto que se respeite a integralidade dos processos legais;

Alguns autores diferenciam essas variações posteriores como concepções distintas e, até mesmo, antagônicas em relação ao gerencialismo puro. O argumento básico é de que o gerencialismo puro corresponde ao modelo neoliberal de organização do setor público, cujo pressuposto é o do Estado mínimo. Em contrapartida, as novas concepções mais voltadas para a organização do setor público e para a prestação dos serviços públicos caracterizariam melhor o modelo gerencial e constituiriam uma alternativa crítica ao modelo neoliberal, por preconizar a existência de um Estado atuante. O PDRAE adota essa linha de raciocínio. Aliás, é com fundamento nessa diferenciação, na verdade uma transposição da idéia de oposição entre Estado e mercado como esferas separadas do político e do econômico, que o PDRAE afirma ter como objetivo o fortalecimento do Estado e não sua minimização.

Não há, todavia, dicotomia ou antagonismo entre uma e outra concepção. O modelo gerencial e o neoliberal (para os teóricos que os contrapõem) apresentam, em sua essência, mais similitudes do que diferenças. Ambos submetem o setor público, a utilidade e a existência de suas organizações, à lógica da competitividade e às necessidades do mercado. Ambos adotam como princípio a eficiência empresarial. Pollitt<sup>179</sup> chega a classificar o gerencialismo como um “neotaylorismo”, no sentido de que ele reproduz no setor público o método de busca da produtividade próprio da “esfera econômica”. Tem-se, em verdade, uma progressão do mesmo modelo ao longo do tempo em função de temas e prioridades. E essa evolução permitiu que o modelo gerencialista agregasse, em suas diferentes concepções, o que Rezende<sup>180</sup> definiu como os dois eixos orientadores da reforma do Estado: o ajuste fiscal e a mudança institucional.

---

9) a flexibilização orçamentária é aceitável, mas não a redução de controles destinados a proteger os recursos públicos; e 10) os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem no entanto dar vantagem a quem pode se beneficiar das mudanças”. (idem, *ibidem*, p. 35-6 e 38-9).

<sup>179</sup> POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public service – the anglo-american experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell, 1990. Apud ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. p. 23. (Cadernos ENAP, n. 10).

<sup>180</sup> Segundo Rezende, o ajuste fiscal tem como idéia central “a revisão do grau excessivo de intervenção do Estado na economia e na sociedade, ajustando-o ao contexto de globalização. Tornar o Estado mais eficiente, revisando sua intervenção e o tamanho da administração pública, com gastos mais voltados para as funções clássicas (core functions), foram objetivos centrais.” O eixo da mudança institucional tem como núcleo o ajuste do papel do Estado e das políticas públicas. As reformas, nesse sentido, teriam em vista o “redesenho e a modernização das instituições públicas, das estruturas burocráticas de delegação e controle, a ampliação dos mecanismos descentralizados de gestão social e econômica”.

REZENDE, Flávio da Cunha. *As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada*. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 163-4. Disponível em: <http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>

Isso não significa, porém, que o modelo gerencial seja oposto ao modelo neoliberal. Aquele, ao revés, é sucessor desse. O gerencialismo puro ou neoliberal critica o protecionismo estatal e a intervenção direta do Estado na economia; e o gerencialismo, partindo da crítica neoliberal, adota uma posição construtiva, admitindo como necessária a atividade estatal para realizar determinadas funções.

Os principais institutos introduzidos pelo PDRAE com base no gerencialismo foram os contratos de gestão, as organizações sociais e as agências executivas. Essas três figuras cabe observar, constaram no PDRAE e na própria Emenda Constitucional nº.19/98 ao final aprovada, de forma bastante vaga. Além disso, têm sido, desde então, objeto de questionamento. Vários autores, por exemplo, têm apontado vício de inconstitucionalidade na figura das organizações sociais e em determinadas modalidades de contrato de gestão. E isso parece ilustrar a desaprovação relativa que os novos institutos tiveram<sup>181</sup>.

Os contratos de gestão surgiram na França, em 1967, com o objetivo de reduzir normas de procedimento a serem observadas pelas empresas estatais e aumentar o controle do Estado sobre a realização de seus objetivos, especialmente visando a obter maior eficiência e produtividade. Na legislação brasileira, foram mencionados pela primeira vez no Decreto nº. 137/91 e na Lei nº. 8.246/94 e aplicados às entidades da administração pública indireta como forma de ampliar sua autonomia e permitir a cobrança de resultados previamente definidos. A Petrobrás e a Companhia Vale do Rio Doce são apontados como exemplos dessa experiência.

O PDRAE não define o que sejam os contratos de gestão, mas prevê sua utilização em dois âmbitos. Primeiro, seriam firmados entre o Estado, através do ministério supervisor, as agências executivas. Segundo, entre o Estado, também através do ministério responsável pela supervisão, e as organizações sociais. Um dos pressupostos da celebração dos contratos de gestão, portanto, é que as fundações e as autarquias responsáveis pela execução de atividades exclusivas de Estado passassem a ser qualificadas como agências executivas, assim como as fundações e autarquias que desenvolvem atividades classificadas como não-exclusivas fossem qualificadas como organizações sociais.

O objetivo alegado dessa qualificação seria dotar essas entidades de autonomia operacional e possibilitar a celebração dos contratos de gestão. Haveria, contudo, outros

---

<sup>181</sup> Não se pretende, todavia, discutir a validade e a eficácia jurídica ou os aspectos normativos desses institutos, mas examinar o que objetivou o PDRAE ao esposá-los e quais as implicações desta escolha para a configuração das atividades e dos órgãos estatais.

efeitos importantes. De um lado, os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, através de autarquias e fundações, passariam a ser executados por organizações sociais, isto é, entidades de direito privado que executam serviços sociais e científicos de interesse público. De outro lado, também a execução das atividades exclusivas de Estado seriam descentralizadas para as agências executivas. Em ambos os casos, a obtenção de autonomia operacional teria como contrapartida a perda da autonomia de formulação de políticas e prioridades. A atividade dessas entidades estaria somente em parte submetida à lei. A lei continuaria a prever os princípios gerais da atividade pública, mas não suas prioridades e a forma de execução dos serviços. Por conseguinte, as autarquias e fundações qualificadas com agências executivas ou organizações sociais perderiam parte de sua autonomia. Em lugar de observar políticas de Estado, passariam a se pautar pelas políticas de governo.

Essas características são elucidadas por Bresser-Pereira ao referir-se à diferença entre as agências executivas e as agências reguladoras:

“As agências reguladoras são mais autônomas do que as agências executivas, na medida em que a autonomia das primeiras deriva do fato de executarem políticas permanentes do Estado, enquanto as últimas devem realizar políticas de governo. (...) As agências reguladoras executam uma política de Estado, prevista na lei de sua criação, que em princípio não deve variar com a mudança de governo. Em geral regulam preços, e sua missão é, em um mercado monopolista, estabelecer preços como se houvesse mercado competitivo. O governo pode mudar, mas a expectativa dos agentes econômicos, que investiram no setor regulado, é que seja mantida a política de garantir a concorrência ou fazer com que a lei do valor prevaleça. Já as agências executivas, embora tenham também objetivos definidos em lei, devem variar suas políticas em função das prioridades estabelecidas pelo partido ou pela coalizão partidária no poder. (...) A diferença entre os dois tipos de agência está no fato de que, embora as duas gozem de maior autonomia administrativa, as agências reguladoras são entes públicos mais autônomos em relação ao governo, uma vez que a elas compete cumprir políticas de Estado, de caráter mais amplo e permanente, em defesa do cidadão, não devendo, por isso, estar subordinadas a prioridades e diretrizes de um governo específico. Seus dirigentes são detentores de um mandato e têm sua indicação aprovada pelo congresso, o que não acontece com os dirigentes das agências executivas, que são de livre nomeação e exoneração pelo Presidente da República”.<sup>182</sup>

O gerencialismo, assim, deu uma dupla contribuição para a reorganização do Estado brasileiro. Em primeiro lugar, fez da eliminação de atividades e a extinção de órgãos a contrapartida do fortalecimento do Estado. Nesse sentido, os institutos adaptados do

---

<sup>182</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. p. 225-6.

gerencialismo importaram num aprofundamento da segmentação das funções estatais, complementando o recuo na “esfera econômica” com a transferência da responsabilidade pela execução das funções políticas de caráter mais social. Em segundo lugar, introduziu uma mudança de cultura, objetivando transformar uma burocracia meritocrática numa “tecnocracia” de carreira.

A respeito do impacto político e do significado das mudanças pretendidas, cabe observar o processo de modernização do Estado brasileiro e de construção de uma burocracia meritocrática foi, com o tempo, descaracterizado, resultando num padrão híbrido de administração. Conforme descreve Martins:

“A reforma modernizante mais importante das estruturas do Estado no Brasil data do final da década de 30, mas ela foi transformada, depois de pouco tempo, em um meio-termo entre a modernização e a síndrome cultural-populista. Estabeleceu-se, desde então um padrão duplo e persistente. Para os altos escalões da burocracia, foram adotados acessos mediante concursos, carreiras, promoção baseada em critérios de mérito e salários adequados. Para os níveis médio e inferior, a norma era a admissão por indicação clientelista: as carreiras eram estabelecidas de forma imprecisa: o critério de promoção baseava-se no tempo de serviço e não no mérito; e a erosão dos salários tornou-se intermitente.”<sup>183</sup>

O modelo racional-legal de administração pública foi introduzido no Brasil pelas reformas do primeiro governo Vargas, momento em que foram definidos critérios universais e meritocráticos de ingresso e progressão nas carreiras públicas.

Formou-se, a partir de então, uma elite burocrática que teve papel relevante, primeiro, na articulação dos mecanismos de intervenção da União nos estados e de centralização federativa e que, depois, passou a atuar como co-partícipe na concepção e implementação de planos de desenvolvimento. O modelo de administração adotado contribuiu para democratizar o recrutamento da elite administrativa e incentivar a formação de uma burocracia de Estado, isto é, um corpo de servidores imbuídos de um “ethos” de serviço público.

Junto ao quadro de servidores permanentes, recrutados por concurso e que gozavam de estabilidade desde a Constituição de 1934, desenvolveu-se a prática de contratações sem concursos, para ocupações temporárias, de servidores interinos e extranumerários, além da existência de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração. Essa prática contribuiu

---

<sup>183</sup> MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral.** Brasília: ENAP, 1997. p. 09. (Cadernos ENAP, n.8).

para manter e, nas décadas seguintes, generalizar “o intercâmbio clientelista e o loteamento de órgãos para atender aos interesses das bases político-partidárias”.<sup>184</sup>

A partir de meados dos anos 50, desenvolveu-se uma segunda via administrativa, ou a sobreposição de uma estratificação vertical à horizontal já existente, cujas principais características foram a autarquização de órgãos da administração direta, com a criação de várias autarquias e sociedade de economia mista e a transferência de parte dos quadros da elite burocrática para esses órgãos; e a criação de fundos específicos, através da vinculação de receitas tributárias a finalidades determinadas, geralmente a cargo dos novos órgãos<sup>185</sup>.

O Decreto-lei nº. 200/67, que havia sido concebido para contornar a rigidez de estruturas da administração direta e introduzir o espírito empresarial privado na elite burocrática que migrara para o setor paraestatal, resultou na autonomização do setor paraestatal<sup>186</sup>. E a elite burocrática foi gradualmente substituída no papel de agente do desenvolvimento por um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, a denominada tecnocracia. De acordo com Santos:

“Oriunda do meio acadêmico, do setor privado e das empresas estatais, e de órgãos do próprio governo, esta tecnocracia – mais por méritos e ligações políticas e ideológicas de indivíduos do que por uma identidade de classe – supriu a administração federal de quadros para a alta administração. O processo de recrutamento destes quadros deu origem, em alguns casos, à formação das chamadas *ilhas de excelência* em determinados órgãos ou entidades, que vieram a se tornar provedores de pessoal qualificado para a alta hierarquia ministerial e para o exercício das atividades de formulação de políticas e regulação econômica. A forma como tal processo se desenvolveu, a partir de iniciativas isoladas ou condições políticas ou econômicas muito localizadas, não se constituiu num meio institucionalizado para o recrutamento da alta administração. (...) Apesar de, em muitos casos, a atuação de seus integrantes no âmbito da administração ter-se processado por períodos prolongados, a tecnocracia não conformou um “ethos” de serviço público. No mais das vezes, a ação se aproximava do esperado: de profissionais do setor privado atuando circunstancialmente no setor público”.<sup>187</sup>

<sup>184</sup> DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 1990. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 34.

<sup>185</sup> LIMA Jr., Olavo Brasil de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 10, abr./jun. 1998.

<sup>186</sup> O artigo 27 do referido estatuto expressamente declara tal objetivo, conforme observação de MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997. p. 21. (Cadernos ENAP, n.8).

<sup>187</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 2/3, v. 119, p. 78-9, mai./dez. 1995.

No conjunto, esse arcabouço institucional desempenhou, segundo Lima Jr., várias funções sociais: primeiro, “prover um canal e mobilidade ascendente para a classe média educada”; segundo, “prover rendas permanentes para aquela parte da classe média que serve de apoio ao regime”; terceiro, “prover um baixo nível de serviços”; quarto, “dar oportunidade às iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos”<sup>188</sup>.

Com a democratização, a estrutura administrativa híbrida passou a ser utilizada também pelos partidos políticos, ampliando as práticas clientelistas. “Ser indicado para um cargo na administração pública, em um país onde a economia não criava empregos na mesma velocidade do crescimento demográfico, tornou-se aspiração da classe média baixa e dos estratos socialmente menos privilegiados. Prover (e indicar para) esses cargos, por sua vez, era evidência de influência política e quase uma condição para o sucesso eleitoral.”<sup>189</sup> Com o tempo, isso provocou o inchamento e a baixa qualificação dos quadros da média e baixa administração pública, assim como o paradoxal aumento da despesa pública acompanhado da erosão das remunerações.

Por outro lado, o modelo de organização da alta burocracia também entrou em colapso na década de 1980. A burocracia estatal aprofundou o que Martins descreveu com uma tática defensiva desenvolvida ao longo do regime militar, “conseguindo tornar-se insubstituíveis nos órgãos governamentais que chefiavam, mantendo para si monopólio da competência ou da informação nas áreas sob sua jurisdição, dessa forma transformando esses órgãos em feudos dentro do aparelho estatal”<sup>190</sup>. A tecnocracia, por sua vez, aprofundou seus laços com o setor privado. Não apenas passou a resistir ao comando ministerial, como “integrantes da tecnocracia tornaram-se consultores ou empresários no setor privado, após sua saída do serviço público, mantendo com a administração uma relação profissional em que esta tornou-se cliente dos seus serviços, ao mesmo tempo em que suas experiências no setor público tornavam-se um cobiçado produto colocado à disposição do mercado”<sup>191</sup>. Por fim, as garantias asseguradas pela Constituição de 1988 aos servidores públicos tornaram a

---

Ver também a respeito do tema o trabalho de: SCHNEIDER, Ben Ross. Conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 1, v. 119, p. 9-43, jan./abr. 1995.

<sup>188</sup> LIMA Jr., Olavo Brasil de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 11, abr./jun. 1998.

<sup>189</sup> MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. p. 17. (Cadernos ENAP, n. 8).

<sup>190</sup> Idem, *ibidem*, p. 19.

<sup>191</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 2/3, v. 119, p. 79, mai./dez. 1995.

burocracia de estado menos permeável politicamente; enquanto a exigência de concurso público, a baixa competitividade remuneratória dos cargos comissionados e o próprio processo de privatização reduziram a possibilidade de recrutamento no setor privado e através da administração indireta.

Vê-se, assim, que a expansão do ajuste fiscal para a estrutura institucional do Estado, conforme proposta no PDRAE, importava significativas alterações nesse modelo híbrido. Primeiro, mexia nos mecanismos de utilização política da administração pública por partidos políticos e elites regionais. Segundo, estancava um canal de mobilidade social. Terceiro, ameaçava mercantilizar a provisão de serviços públicos e de assistência social. Quarto, pretendia transformar a burocracia estatal numa tecnocracia de Estado, flexibilizando prerrogativas e induzindo a transformação de seu “ethos” de serviço público em “ethos” empresarial. Quinto, com a criação da carreira de gestão pública, estabelecia limites ao poder dos partidos políticos e elites regionais sobre os cargos comissionados nos ministérios<sup>192</sup>. Sexto, aprofundava a verticalização das relações entre os entes da federação. Por último, reduzia as responsabilidades do Executivo federal em relação à prestação de serviços sociais, assim como redimensionava as formas de controle do Legislativo sobre o Executivo federal.

Os efeitos das mudanças propostas no PDRAE, dada sua amplitude, certamente serão sentidos de diferentes formas. E essas diferentes percepções terão diferentes capacidades para interferir na aprovação das alterações jurídico-institucionais necessárias para respaldar o PDRAE, assim como diferentes efeitos no processo de implantação da administração gerencial.

---

<sup>192</sup> Veja-se, por exemplo, que entre as mudanças constitucionais propostas com o intuito de profissionalização da função pública estavam a reserva de cargos e funções de confiança exclusivamente para servidores ocupantes de cargo efetivo e fixação de percentual mínimo dos cargos em comissão para servidores de carreira, além da obrigatoriedade da destinação destes cargos e funções para o exercício de atribuições de direção, chefia e assessoramento.

## 5. ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDRAE DURANTE O PRIMEIRO GOVERNO CARDOSO

Havia grande expectativa, início da primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, em relação à reforma do Estado. Após ter sido parcialmente suspensa no governo Collor e fracassado durante a revisão constitucional, a reforma do Estado desenvolvimentista tornava-se, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, prioridade na agenda política e contava com vários elementos a seu favor. A aprovação popular nas urnas e a tranquilidade da transição asseguraram legitimidade ao novo governo. A estabilização econômica, paralelamente à entrada no país de grande fluxo de capitais estrangeiros, possibilitou a retomada do crescimento econômico. Além disso, a articulação da aliança política de centro-direita e a necessidade de assegurar o êxito do plano de estabilização forneceram a base parlamentar e as justificativas, antes respectivamente instáveis e controvertidas, para aprovação das medidas pretendidas.

Nesse sentido, o Plano Real deveria ser acompanhado de uma revisão constitucional, objetivando reestruturar o Estado brasileiro, a qual, segundo seus autores, constituía parte essencial para o seu sucesso. Logo após o encerramento da frustrada revisão constitucional, Fernando Henrique Cardoso se comprometera, em seu programa de governo, com a realização de mudanças na Constituição, as quais passariam a constituir a quarta fase do plano de estabilização econômica<sup>193</sup>.

Relativamente ao papel e à importância do Plano Real como condição para o programa de reformas do Estado e como dimensão de um novo projeto de desenvolvimento no país, Filgueiras assim afirma:

“(...) o controle dos preços, ao dar estabilidade e apoio políticos ao Governo Cardoso, foi a condição fundamental que permitiu o aprofundamento e a aceleração das privatizações, bem como a aprovação das reformas liberais. Passados cinco anos de adoção da nova moeda, pode-se perceber, mais do que

---

<sup>193</sup> O Plano Real (inicialmente denominado Plano FHC) deveria ter três fases distintas, as quais se sucederiam no tempo, assegurando seu sucesso econômico e político-eleitoral. A primeira, compreendida entre o anúncio do plano, em 07 de dezembro de 1993, e 28 de fevereiro de 1994, foi denominada de fase do ajuste fiscal, já que nela deveriam ser buscadas as condições fiscais adequadas para ulterior troca de moeda. As iniciativas adotadas nesse período objetivavam enfrentar o problema do desequilíbrio orçamentário do Estado, sendo que a principal medida adotada foi a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE). A segunda iniciou em 01 de março de 1994, com a criação da URV, e estendeu-se até 30 de junho de 1994. Sua função foi preparar o lançamento da nova moeda, alinhando os preços para possibilitar a ulterior desindexação da economia. A fase final ocorreu com o lançamento da nova moeda, o Real, em 01 de julho de 1994.

nunca, o relevante papel político cumprido pelo Plano Real para a implementação do projeto liberal no Brasil. É nessa medida que se deve reconhecer que ele não foi, e nem é, apenas um plano solitário de estabilização monetária.”<sup>194</sup>

Com efeito, haviam sido estabelecidas condições que, agora, possibilitavam a adoção de um programa de reformas do Estado brasileiro, voltadas a aprofundar as tentativas anteriores nesse sentido e aumentar a velocidade de medidas já iniciadas, como o programa de desestatização. Ao mesmo tempo, esse cenário favorável aumentava a expectativa em torno das orientações que seriam adotadas pelo novo governo e na capacidade que teria para implementá-las.

Filgueiras observa, a respeito do programa de reformas do Estado, que as principais diferenças entre os governos Collor e Cardoso, “além da dimensão quantitativa, foram as justificativas apresentadas para implementar o programa”. Para tanto, o autor distingue as justificativas geralmente apresentadas em dois tipos, as de natureza estrutural e as de natureza conjuntural. Entre as primeiras estariam as razões ideológicas (defesa da livre iniciativa), a eficiência administrativa (as empresas estatais não se guiariam por parâmetros de mercado por terem sua gestão muito politizadas), a mudança dos setores estratégicos (o Estado não deveria manter-se em setores que perderam importância estratégica e não teria recursos para investir nos novos setores como o de telecomunicações), o amadurecimento e o fortalecimento da iniciativa privada (não há mais necessidade da presença do Estado em determinados setores, os quais podem ser assumidos pelo setor privado), e o efeito “crowding out” (a presença do Estado e das empresas privadas nos mesmos setores desestimularia o investimento dessas últimas). As segundas estariam associadas à geração de credibilidade política (necessária para atrair investimentos e apoio de organismos internacionais), à crise fiscal e à estabilidade monetária (os recursos das privatizações seriam destinados para abater a dívida pública e equilibrar o orçamento), às limitações do investimento público (o Estado não tem condições de investir o suficiente nas empresas estatais e se deixar de fazê-lo terá como atender melhor as áreas sociais) e aos efeitos positivos sobre a economia (o fortalecimento do mercado de capitais, por exemplo). No governo Collor, teriam prevalecido as justificativas estruturais para o programa de reformas do Estado; no governo Cardoso, segundo o autor, as justificativas seriam mais conjunturais<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p. 114.

<sup>195</sup> Idem, *ibidem*, p. 112-113.

Pode-se observar, todavia, que, se a implementação do Plano Real e o insucesso da revisão constitucional implicaram alguma forma de mudança de discurso em relação ao programa de reformas do Estado, as justificativas estruturais identificadas pelo autor não são estranhas ao texto do PDRAE. O diagnóstico e as justificativas que esse documento adota correspondem mais às do tipo estrutural do que às conjunturais. A diferença está no fato de que, no governo Cardoso, essas justificativas eram apresentadas sob a retórica da construção de um novo paradigma de desenvolvimento e não apenas como um imperativo de modernização. Depois, com o passar do tempo e à medida que surgiam dificuldades na aprovação das reformas, o governo Cardoso passou a adotar a estabilização monetária e o equilíbrio fiscal como principais argumentos para seu programa, sendo que, diversamente do governo Collor, tinha o sucesso do Plano Real a seu favor. Isso não implicava necessariamente uma mudança de objetivos, mas uma adaptação às condições políticas encontradas, cabendo observar que as principais emendas constitucionais aprovadas no governo Cardoso foram propostas em períodos expansivos da economia, mas somente aprovadas pelo Congresso Nacional em períodos recessivo-estagnacionistas ou de crise econômica.

### **5.1. O início do governo Cardoso e a aprovação da reforma da ordem econômica**

No mesmo dia da posse de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, foi criado, através da medida provisória n.º 813/95, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como titular Luiz Carlos Bresser-Pereira, amigo pessoal do presidente e cujo nome, inicialmente cotado para o Ministério das Relações Exteriores, já havia sido anunciado no final de dezembro de 1994. O novo ministério, criado a partir da extinção da Secretaria da Administração Federal, vinculada à Presidência da República, correspondeu à necessidade de criação de uma estrutura de governo apta a formular e dar apoio à reforma do Estado e, ao mesmo tempo, implicou que o Presidente da República não seria mais diretamente responsável pela formulação da política de gestão e reforma do Estado, passando a atuar como moderador nessas matérias.

Além disso, com a designação do vice-presidente Marco Maciel, ainda durante a transição, como articulador da reforma constitucional houve uma divisão de trabalho entre os

partidos de apoio ao presidente. Ao PSDB caberia a concepção da reforma; ao PFL a articulação do apoio político necessário para sua aprovação.

A reforma do Estado foi o tema central da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Embora a reestruturação do Estado já viesse há algum tempo se processando, agora ela entrava em uma nova fase e adquiria novos contornos. Não mais bastava abrir espaços para a sociedade civil e nem mais seria possível implementar as mudanças necessárias através de iniciativas isoladas e de legislação infraconstitucional. Agora o recuo do Estado da “esfera econômica” deveria ser complementado com o reforço da “esfera política”. Isso significava também que o ajuste fiscal deveria ser consolidado e aprofundado através de mudanças institucionais, o que exigia uma reforma da Constituição de 1988.

A Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, em 15 de fevereiro de 1995, bem evidenciava tais aspectos. Primeiramente, alertava-se para a necessidade de adoção “das providências necessárias, no plano legislativo, para a consolidação da estabilidade econômica e para a ruptura das amarras ao desenvolvimento econômico e social do país”. Esse, agora, não dependia apenas da estabilização econômica e da remoção de entraves ao desenvolvimento do mercado, mas também de reformas que reforçassem a autoridade pública e dessem condições ao Estado de exercer a fiscalização e a regulação da atividade privada. Nesse sentido, a Mensagem presidencial afirma:

“A retomada do investimento supõe, por sua vez, confiança na estabilidade econômica e política do País, e mudanças institucionais que facilitem à iniciativa privada assumir plenamente seu papel de eixo dinâmico da economia. (...) Dessa criatividade as empresas brasileiras já deram demonstração nos últimos anos. Primeiro, ao resistir à estagnação e às altas taxas de inflação, que praticamente inviabilizaram o recurso ao crédito bancário para a realização dos investimentos produtivos. Depois, ao responder positivamente ao desafio da abertura comercial iniciada em 1990, reestruturando-se, atualizando-se do ponto de vista tecnológico e gerencial para enfrentar a concorrência dos produtos estrangeiros, tanto no mercado doméstico como no exterior. (...) Por sua vez, o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o setor produtivo não implica que a ação estatal deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. O Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se reforça a autoridade para regular e fiscalizar as atividades transferidas para a iniciativa privada – notadamente os serviços essenciais”<sup>196</sup>

---

<sup>196</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/95MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

Esses objetivos dependiam, fundamentalmente, da realização de mudanças na Constituição Federal. Essas alterações significariam não apenas um aprofundamento das mudanças iniciadas, alterando o aparelho e as funções estatais, mas também a consolidação desse processo através do que o texto presidencial definia como a “desconstitucionalização” de determinadas matérias, isto é, a retirada do texto constitucional de dispositivos que “dizem respeito mais propriamente a políticas de governo do que às regras permanentes de funcionamento do Estado e aos direitos dos cidadãos”, isso importando “devolver à classe política a capacidade de, por suas, maiorias e pelo voto democrático do Legislativo, nas relações com o Executivo, administrar o país, ou seja, ditar com a necessária flexibilidade os objetivos imediatos e os instrumentos ordinários da ação do Governo”<sup>197</sup>.

Para tanto, o novo governo valeu-se tanto dos órgãos recém criados como de estratégias diferenciadas. Iniciou, antes mesmo da retomada dos trabalhos no Legislativo, organizando seminários com os partidos políticos que poderiam lhe oferecer apoio. Esses seminários eram coordenados pelos principais ministros e tinham uma dupla função. De um lado, estabelecia-se um diálogo entre o Executivo e o Legislativo, propiciando que as autoridades governamentais reiterassem aos parlamentares a importância das reformas e explicitassem as medidas que se pretendia adotar. Por outro lado, as autoridades governamentais colhiam a opinião parlamentar em relação aos diferentes temas da reforma, possibilitando a adoção de uma estratégia para sua rápida aprovação. Além disso, foram realizadas por diversos institutos pesquisas de opinião junto aos parlamentares e à opinião pública visando a colher o sentimento geral a respeito das pretendidas alterações na Constituição.

Foi munido de tais informações que, no dia seguinte ao início do ano legislativo, o Executivo enviou ao Congresso nacional as cinco primeiras propostas de emenda à Constituição Federal. Elas previam mudanças na ordem econômica: o fim do monopólio estatal nas áreas de petróleo, energia elétrica e telecomunicações; o fim da proibição de entrada de empresas estrangeiras na exploração de minérios e no transporte de mercadorias e passageiros entre os portos brasileiros; e a alteração da definição de empresa brasileira, de modo a dar tratamento igual ao capital nacional e ao estrangeiro. Essas medidas constituíam condição necessária para a continuidade do processo de privatizações e seu aprofundamento a partir da possibilidade de concessão dos monopólios estatais para exploração por empresas

---

<sup>197</sup> Idem, *ibidem*.

privadas. Elas correspondiam, com exceção da quebra do monopólio estatal do petróleo, a matérias em relação às quais o Legislativo, de acordo com as pesquisas então realizadas, não deveria opor resistência. Por isso, adquiriam um “caráter plebiscitário”<sup>198</sup>.

E assim de fato ocorreu. Em 15 de agosto de 1995, cinco meses após sua remessa ao Congresso, foram aprovadas e promulgadas as quatro primeiras Emendas Constitucionais patrocinadas pelo governo Cardoso. A Emenda nº. 5 permitia a concessão dos serviços estaduais de distribuição de gás canalizado. A Emenda nº. 6 eliminava a distinção entre empresa nacionais e estrangeiras e permitia a exploração do subsolo por quaisquer empresas sediadas no país. A Emenda nº. 7 permitia a navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras. E a Emenda nº. 8 estabelecia competência à União para explorar, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Um aspecto a ser observado é que a aprovação das emendas constitucionais da ordem econômica contou, a seu favor, com a prévia aprovação da Lei nº. 8.987/95, que dispunha acerca do regime da concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal e sua aplicação também aos monopólios estatais. Originada de projeto apresentado, em 1991, pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso e por ele, já como Presidente, sancionada em 13 de fevereiro de 1995, a nova lei tornava conhecidas as regras a serem aplicadas ao setor em caso de privatização. Sua importância estratégica foi demonstrada com a introdução pelo Legislativo através da Emenda nº. 6, posteriormente reiterada no texto da Emenda nº. 7, do artigo 246 nas Disposições Gerais da Constituição Federal. Esse dispositivo proibia a regulamentação por medida provisória de emendas constitucionais aprovadas após 1995 que tivessem modificado a redação de artigos da Constituição. Com isso ficava assegurada relativa estabilidade as regras da Lei nº. 8.975/95, que não poderiam ser alteradas por medidas provisórias. Talvez mais importante do que isso, o Legislativo mandava uma mensagem clara ao Executivo e a sua estratégia de desconstitucionalização. Desde cedo ficava claro que o sucesso das alterações que o Executivo pretendia ver aprovadas dependia do prévio conhecimento de seu conteúdo e repercussões.

---

<sup>198</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

A quinta proposta de emenda constitucional do governo somente foi aprovada em 9 de novembro de 1995. Tratava-se da Emenda Constitucional nº. 9 que pôs fim ao monopólio estatal do petróleo. Ela havia sido remetida ao Congresso junto com o primeiro pacote de medidas, em 16 de fevereiro, após o governo certificar-se de que, apesar das aparentes divergências internas em relação ao tema, teria o apoio de seu partido, o PSDB, para sua aprovação.

Essa foi a primeira emenda em relação a qual o governo encontrou dificuldades de aprovação, fato comprovado pela postergação de sua aprovação em relação às demais. Além do significado político da quebra do monopólio estatal do petróleo, outros dois fatores contribuíram para a demora. Primeiramente, a greve dos petroleiros, no primeiro semestre de 1995. Depois, os efeitos da crise cambial do México.

No mês de maio de 1995, em virtude de se tratar do período anual para reajuste dos salários e aproveitando o fato de que o Congresso Nacional, naquele momento, estava votando parte das emendas constitucionais, entre elas a que previa o fim do monopólio do petróleo, eclodiram no país greves nos setores eletricitário, telefônico, petroleiro e previdenciário sob o comando da Central Única dos Trabalhadores. A mais importante e mais longa foi a greve dos petroleiros. O governo atuou em relação a ela procurando retirar seu caráter político. Primeiro, negou-se a interferir pessoalmente e desestimulou a negociação política. Depois passou a insistir na volta dos grevistas ao trabalho como condição para a negociação, a qual deveria ocorrer ao mesmo tempo em que o plenário do Congresso Nacional se preparava para votar a proposta de emenda constitucional sobre o monopólio do petróleo. Por fim, confiou à Justiça do Trabalho a solução do conflito.

“Eu sou o presidente da República e não da Petrobrás. Esses detalhes são acertados com a empresa depois que os grevistas terminarem a greve. Mas não há possibilidade de readmitir os demitidos”, disse o presidente<sup>199</sup>. Afirmava, assim, a intenção do governo de não interferir nos conflitos trabalhistas, deixando que as negociações se fizessem entre empregados e empregador. Coerente com o espírito das alterações constitucionais pretendidas, insistia que o Estado não deveria interferir na “esfera econômica”. Todavia, isso não impediu que, após a declaração de ilegalidade da greve pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), o governo ordenasse ao Exército a ocupação de quatro das onze refinarias da

---

<sup>199</sup> Revista Veja, edição de 24 de maio de 1995, p. 33.

Petrobrás, justificando a intervenção militar com a necessidade de assegurar o cumprimento da Constituição e a prestação dos serviços públicos.

A greve do petroleiros terminou no início de junho de 1995, após mais de trinta dias de duração e sem o atendimento de nenhuma das reivindicações dos grevistas. Seu principal resultado foi contribuir para a demora na apreciação da proposta de emenda versando a quebra do monopólio estatal do petróleo, a qual terminou sendo votada em segundo turno pelo Senado em 08 de novembro e promulgada no dia seguinte. A forma como o governo portou-se durante o conflito demonstrou a extensão em que deveria se operar sua retirada da “esfera econômica”. Ele não apenas deixaria de atuar como empresário, como também insistia que os conflitos em torno da produção deveriam ser tratados no local de trabalho ou na Justiça especializada. A reiterada tentativa de despolitizar o conflito não impediu que, ao final, houvesse uma intervenção estatal para apoiar a empresa e, ao mesmo tempo, demonstrar a autoridade do governo. Essa se expressava tanto na capacidade de desfazer a principal oposição ao governo e às reformas constitucionais, como pela afirmação de sua função essencial, a de assegurar o cumprimento da lei, a paz social e o fornecimento dos serviços básicos de interesse coletivo.

Nos meses de março e abril de 1995, em função da crise cambial que atingiu o México, acentuou-se a queda nas reservas internacionais do Brasil, que vinham sistematicamente sendo reduzidas desde o lançamento do Plano Real, atingindo naquele mês 31,9 milhões de dólares, numa redução de 25,8% desde julho de 1994. A partir daí, foram adotadas diversas medidas que desaceleraram a atividade econômica, entre as quais a elevação dos juros e a criação de dificuldades para as compras a prazo. Também foi desvalorizado o Real e adotadas medidas na área fiscal, como cortes no orçamento, mudança na data de pagamento dos servidores públicos, redução das despesas das estatais e dos bancos federais, além da inclusão da Companhia Vale do Rio Doce no programa de desestatização e um forte apelo à aprovação das emendas constitucionais. Esse apelo justificava-se, internamente, pela necessidade de combater a crise fiscal e assegurar a estabilidade monetária e, externamente, sinalizava “que o país corrigiria a trajetória de seu balanço de pagamentos que o estava levando ao mesmo impasse do México”. O resultado dessa política econômica foi o desaquecimento da economia, “numa recessão que atravessou os dois trimestres seguintes (abril-setembro), com queda anualizada, nesse período, de 9,1% do PIB,

crescimento da inadimplência de empresas e pessoas físicas e aumento das falências e concordatas”<sup>200</sup>.

Filgueiras assevera que “a manutenção da inflação em níveis muito baixos e decrescentes se constituiu no elemento essencial que deu capacidade de ação política e governabilidade a Cardoso” e que “esse fato, além da notória incapacidade das oposições em construir um projeto político alternativo (...), foram os elementos fundamentais que explicam a rapidez com que o Governo FHC conseguiu, no primeiro ano de mandato, aprovar as reformas constitucionais da ordem econômica (...)”<sup>201</sup>. Esses fatores realmente influenciaram na aprovação das emendas. O ritmo de aprovação das demais alterações constitucionais, todavia, pode sugerir que, pelo menos a manutenção da estabilidade monetária, tenha atuado menos no sentido de formar um consenso favorável ao novo modelo político-econômico do que como desestímulo ao dissenso.

Note-se que a aprovação das principais emendas constitucionais ocorreu ou em momentos de crise, ou após sua ocorrência, ocasião em que o governo exercia um forte apelo à necessidade de aprovação das reformas como meio de conter a crise fiscal e assegurar a estabilidade monetária. Mesmo as emendas constitucionais da ordem econômica, e em especial a Emenda n.º 9, foram aprovadas em meio a um período recessivo-estagnacionista da atividade econômica brasileira, o primeiro após o lançamento do Plano Real<sup>202</sup>.

Acrescente-se que, se as oposições tiveram dificuldade de articular um projeto político alternativo, o governo teve de enfrentar uma oposição difusa às mudanças constitucionais, o que contribuiu para a dilação de sua aprovação. Assim, nas matérias em que havia controvérsia, tais com a quebra do monopólio estatal sobre o petróleo, as reformas tributária, administrativa e previdenciária, a aprovação das alterações constitucionais dependeu mais da demonstração de autoridade do governo em resolver o conflito e da confiança que o Plano Real gerou em sua capacidade de contornar os períodos de instabilidade econômica.

---

<sup>200</sup> Idem, *ibidem*, p. 130.

<sup>201</sup> Idem *ibidem*, p. 92.

<sup>202</sup> Segundo Filgueiras, desde o lançamento do Plano Real, pode-se identificar quatro fases no nível de atividade econômica. A primeira, expansionista, compreendeu o período de julho de 1994 a março de 1995; a segunda, recessivo-estagnacionista, teria iniciado em abril de 1995 e se estendido até março de 1996; a terceira, de retomada do crescimento, abrangeria o período de abril de 1996 a junho de 1997; a quarta fase, de novo recessiva-estagnacionista, iniciou no segundo semestre de 1997 e se prolongou pelo menos até o mês de março de 1999 (FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p. 118).

Dois outros acontecimentos destacaram-se nesse momento. Primeiro, um confronto no interior do Governo que opôs o Ministério da Fazenda, mais próximo de uma orientação liberal ortodoxa, e o Ministério do Planejamento, mais favorável à utilização de políticas industriais e comerciais ativas por parte do Estado e mais identificado com os interesses de alguns segmentos industriais paulistas. Depois, a edição da Medida Provisória n. 1.053, através da qual se objetivava uma desindexação geral da economia e, sobretudo, a extinção da política salarial até então vigente, a qual estabelecia reajustes dos salários com base na inflação passada, com a passagem para um regime de “livre negociação”. Ambos os acontecimentos se refletiriam na elaboração do PDRAE e, como consequência, na necessidade de aprovação das reformas administrativa e previdenciária que nele deveriam encontrar suporte teórico e estratégico. O primeiro, na orientação que presidiria esse documento e nos apoios internos com que passaria a contar. O segundo, porque a desindexação deveria atingir as relações trabalhistas na esfera pública, através da eliminação de institutos como a paridade entre ativos e inativos, a isonomia entre Poderes, a correção das aposentadorias pelo salário mínimo, o fim do sistema de projeção na carreira e aquisição de vantagens baseado em percentuais por tempo de serviço.

## **5.2. A elaboração do PDRAE**

As alterações no capítulo da ordem econômica seriam complementadas com mudanças na ordem tributária, na previdência social e na administração pública. Todavia, o governo não dispunha de uma maioria segura para aprovação de seus projetos nessas áreas. A reforma tributária deveria enfrentar a oposição dos governadores e prefeitos, além de divergências internas no PSDB e entre os Ministros da Fazenda e do Planejamento. A reforma da previdência, apesar de contar com aparente simpatia do Legislativo, era desafiada pela opinião pública francamente contrária. A reforma administrativa, por sua vez, não contava com a aprovação do Legislativo no percentual necessário para a aprovação de diversas alterações, em especial no que diz com o fim da estabilidade dos servidores públicos e o fim da obrigatoriedade dos concursos públicos. Essas circunstâncias se refletiram, inicialmente, na forma como foram encaminhadas as respectivas propostas de emenda constitucional

O envio da proposta de reforma da previdência, que deveria ter ocorrido após a abertura dos trabalhos do Legislativo, foi adiada em virtude de alguns problemas não

esperados. Primeiramente, devido a divergências internas no próprio Ministério da Previdência acerca da extensão das alterações a serem propostas. Em segundo, em razão da verificação de erros técnicos na redação da proposta. Em terceiro e mais importante, em virtude do conflito deflagrado com o Legislativo em razão do veto do Executivo ao projeto de aumento do salário mínimo aprovado no mês de janeiro de 1995.

Considerando que o presidente havia proposto aumento para si mesmo e para a alta burocracia federal, além de sancionado o reajuste salarial auto-concedido pelo Legislativo, o veto ao aumento do salário mínimo para R\$ 100,00 foi bastante mal recebido pela opinião pública. Durante a crise deflagrada em torno do valor do salário mínimo, o Executivo tentou vincular o aumento à aprovação da reforma previdenciária. Todavia, isso não foi possível e a derrubada do veto presidencial forçou o Executivo a encaminhar modificações na legislação ordinária antes mesmo da apresentação de suas propostas de reforma, instaurando a discussão prévia do tema.

A proposta de emenda constitucional relativa à reforma da previdência terminou sendo apresentada ao Congresso Nacional no início de março de 1995, através da Mensagem Presidencial nº. 306/95, recebendo, inicialmente, a designação de PEC nº. 21.

A tramitação da PEC nº. 21, cabe salientar, foi a primeira derrota do governo Cardoso no processo de reforma constitucional.

A Comissão de Constituição Justiça e Redação (CCJR) ao apreciar a proposta governamental entendeu que nela havia uma diversidade de conteúdos que recomendaria seu desmembramento. Assim foi realizada a separação de matérias distintas, para constituírem proposições autônomas em quatro diferentes emendas constitucionais. Essas deveriam tratar, respectivamente, dos seguintes temas: a) a transferência ao Presidente da República de iniciativa legislativa exclusiva em matéria de custeio de seguridade social, que passou a constituir a PEC nº. 30, modificando o artigo 61 da Constituição Federal; b) o acesso a informações fiscais, bancárias, patrimoniais e financeiras de contribuintes por órgãos de fiscalização tributária e previdenciária, que passou a constituir a PEC nº. 31, modificando o artigo 145, par. 1º, da Constituição Federal; c) alteração de matéria relativa à universalização e gratuidade dos serviços de saúde como dever do Estado, com a denominação de PEC nº. 32, modificando o artigo 196 da Constituição Federal; e d) disposições substanciais que modificam o sistema de Previdência Social, a PEC nº. 33.

A PEC nº. 33 seguiu, então, para análise e relatório na CCJR da Câmara dos Deputados, onde foi aprovada, em 27 de abril de 1995, com emendas para excluir pontos considerados inconstitucionais, com destaque para a diferenciação de regimes aplicáveis aos servidores militares federais, integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos estados e para todas as referências em que se ressaltava a impossibilidade de invocação de direito adquirido ou de ato jurídico perfeito. As três outras propostas de emenda resultantes do desmembramento da PEC nº. 21 foram posteriormente arquivadas.

A PEC nº. 33 seguiu, então, para a Comissão Especial da Câmara, criada especialmente para manifestar-se acerca da matéria e que para tanto dispunha do prazo de dez sessões. Nessa Comissão, o governo enfrentou novas adversidades, a começar pela impossibilidade de assegurar a eleição de um relator e um presidente identificados politicamente com sua proposta. O cargo de relator da proposta coube ao deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM) e o de presidente ao deputado Jair Soares (PFL-RS), os quais em diversas ocasiões haviam se manifestado contrariamente à proposta e que, segundo relato de Melo, “favoreceram ativamente a obstrução dos trabalhos de instalação da comissão”<sup>203</sup>. Na Comissão Especial, foram oferecidas 82 emendas à PEC n. 33, 62 das quais consideradas válidas, o que resultou na postergação de sua análise e aprovação.

A tramitação inicial da reforma previdenciária na Câmara dos Deputados, dessa forma, demonstrou que a proposta do governo enfrentaria não apenas um processamento mais demorado, como teria seu conteúdo alterado. Evidenciava-se, desde logo, que não se viabilizaria a aprovação integral das mudanças objetivadas. Esse foi um dos motivos que contribuiu para que a apresentação da proposta de reforma administrativa somente viesse a ocorrer em 23 de agosto de 1995, com a remessa ao Congresso da Mensagem n. 886.

Além disso, a reforma da administração pública, na medida em que se objetivava a redefinição das atividades de Estado e a reestruturação do aparelho estatal, deveria aguardar o resultado da votação das emendas relativas à ordem econômica e previdenciária, as quais definiriam a extensão e a forma como poderiam ser, por exemplo, reestruturadas as atividades meio e a prestação dos serviços de saúde e educação.

Cabe aqui observar que, de acordo com Gaetani,

---

<sup>203</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.p. 125.

“As idéias de Cardoso sobre a reforma do Estado quando assumiu a Presidência da República datavam de sua atuação na Constituinte e na fracassada Revisão Constitucional. Cardoso não considerava que fossem necessárias grandes reformas transformadoras da administração pública, mas sim ajustes que dessem condições para a liberalização das forças produtivas do mercado. As reformas deveriam ser localizadas e cirúrgicas – como por exemplo, o fim do monopólio público – de modo a melhorar o funcionamento do mercado. Na esfera do executivo, não acreditava que mudanças pudessem vir a fazer grandes diferenças, tendendo a preferir mecanismos como os adotados no período JK e desenvolvimentista do regime autoritário que favoreciam mecanismos de administração paralela via ação de grupos *ad hoc* e/ou empresas estatais.”<sup>204</sup>

A experiência no Senado provavelmente tenha legado a Cardoso, mais do que a convicção na desnecessidade de “reformas transformadoras”, a noção da resistência que elas teriam de enfrentar e da conseqüente dificuldade em sua aprovação. Um indicativo nesse sentido era a estratégia de “desconstitucionalizar” uma série de pontos, remetendo sua definição para a legislação infraconstitucional. Outro indício é o fato do presidente, conforme relato de Melo, ter “confessado” a deputados que “não queria enviar uma proposta de reforma tão ampla por achar que enfrentaria dificuldades, mas teria sido convencido pelos líderes do governo”<sup>205</sup>.

Desde logo, porém, ficou claro que mesmo a desconstitucionalização de temas enfrentaria a resistência do Congresso Nacional, o qual, segundo Melo, relutava em dar carta branca ao Executivo para efetuar as reformas do Estado<sup>206</sup>. Ademais, a reforma administrativa envolvia duas outras questões. Primeiramente, o fato de que em virtude da função da função que o direito administrativo exerce na articulação do desenho institucional do Estado e da Federação brasileira, a desconstitucionalização de temas nem sempre é possível ou recomendável. Em segundo lugar, havia em torno do tema uma divisão política dentro do governo, em que o titular do MARE se aproximava, em matéria econômica, da orientação esposada pelo Ministério do Planejamento e defendia, em matéria administrativa, a necessidade de mudanças institucionais.

<sup>204</sup> GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003. p. 28.

<sup>205</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p. 124.

<sup>206</sup> MELO, Marcus André. Reformas Constitucionais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, 2002. Apud GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003. p. 28. Prova disso é o desmembramento da PEC n. 21/95 em relação ao artigo 61 da Constituição Federal.

A divergência política dentro do governo em torno da forma como deveria ser conduzida a reforma administrativa se expressava, segundo relato de Gaetani e Falcão, em torno de três tipos de oposição às propostas do MARE no âmbito da Câmara de Reforma do Estado<sup>207</sup>.

“A primeira era comandada pelo secretário-geral da Presidência – Eduardo Jorge, doutor em Administração Pública e assessor de Cardoso desde os tempos da Assembléia Nacional Constituinte – que demonstrava grande ceticismo em relação às possibilidades de sucesso de reformas compreensivas da administração pública brasileira. Eduardo Jorge tendia a considerar que o governo dispunha dos meios de operar as mudanças que desejava sem necessariamente recorrer a alterações no texto constitucional.

A segunda fonte de oposição partia do Ministro-Chefe da Casa Civil que demonstrava bastante ceticismo em relação a mudanças que privilegiavam estruturas organizacionais e legislação de pessoal. Oriundo do setor privado e já tendo trabalhado com Bresser Pereira anteriormente no Governo Montoro, Carvalho desconfiava do voluntarismo ativista de seu colega de Ministério que, em função das funções que desempenhava, disputava geralmente com sucesso alguns espaços em que as competências de ambos os ministros se sobrepunham.

A terceira fonte de oposição era invisível e partia da área econômica. Tratava-se de uma desconfiança em relação ao papel do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira na crítica à política macroeconômica conduzida pelo Ministro da Fazenda e pelo Banco Central. Pela proximidade do Presidente e por ter, sob sua jurisdição, assuntos com impactos sobre as finanças públicas, Bresser não teve o apoio efetivo necessário em muitas das inovações que propunha, em que pese ter procurado alinhar a ação de seu ministério e o conteúdo de suas propostas às prioridades da área macroeconômica.”<sup>208</sup>

A existência de divergências internas quanto ao perfil da reforma administrativa, portanto, também contribuiu para a demora na apresentação de seu projeto. Importou, igualmente, na confecção de várias versões do PDRAE, o qual somente veio a ser aprovado em setembro de 1995 e publicado em novembro do mesmo ano, após a remessa da proposta de emenda da administração pública ao Congresso Nacional.

<sup>207</sup> Para a elaboração e a implementação dos planos, programas e ações do governo Cardoso, também a estrutura de gestão governamental foi alterada. Na estrutura do Executivo foi estabelecido o Conselho de Governo, com função de coordenação geral, e nesse foram criadas as Câmaras do Conselho do Governo, onde as políticas públicas eram debatidas. Dentre essas estava a Câmara de Reforma do Estado.

<sup>208</sup> GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003. p. 27. No mesmo sentido é o relato de MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestao publica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

A concepção de reforma contida no PDRAE significou a vitória política de parte dos integrantes do governo que entendiam ser necessário aprofundar as mudanças iniciadas com a privatização das empresas estatais e a revisão do regime de concessão dos serviços públicos. Essa vitória teve como um de seus ingredientes a adesão dos governadores, constrangidos pelos gastos com pessoal acima dos limites da Lei Camata<sup>209</sup>, à reforma administrativa e a possibilidade que o governo federal vislumbrou de, a partir disso, negociar apoio à reforma tributária.

A apresentação da reforma administrativa através do PDRAE, porém, foi fruto das dificuldades verificadas desde o início com a estratégia de desconstitucionalização e correspondeu à necessidade de um instrumento para difundir as idéias da reforma e influir favoravelmente na formação de opinião. Nesse sentido, cabe observar que, originalmente, o PDRAE desempenhou o papel de difusão e persuasão não apenas em relação à reforma administrativa, como também em relação à previdenciária<sup>210</sup>.

Segundo relato de Martins, as palavras finais do presidente, na cerimônia de apresentação do Plano Diretor, teriam sido: “Agora cabe ao ministro Bresser convencer o governo, o congresso e a sociedade”<sup>211</sup>. A manifestação do presidente, segundo o referido autor, demonstraria seu distanciamento pessoal em relação ao PDRAE. Todavia, considerando o fato de que Cardoso tenha procurado se manter quase sempre como árbitro<sup>212</sup> dos conflitos e disputas políticas envolvendo integrantes de seu governo, suas palavras parecem indicar, em primeiro lugar, a função que o PDRAE tinha a cumprir: convencer os demais atores políticos acerca da pertinência e da necessidade do programa de reformas do Estado.

É certo, porém, que existiam pontos prioritários para o governo e outros não. As prioridades governamentais podem ser observadas na agenda para 1996 que a Mensagem Presidencial daquele ano sugere ao Legislativo. Na reforma administrativa, dotar o Estado de instrumentos que possibilitem melhor controle sobre os gastos, o que deveria ser viabilizado

---

<sup>209</sup> Lei complementar n. 82, de 27 de março de 1995.

<sup>210</sup> Posteriormente, em 1997, com a demora na aprovação das reformas e a perda de “momentum” do Plano Diretor, as questões previdenciárias foram retiradas do âmbito de discussão do MARE e remetidas exclusivamente ao Ministério da Previdência, onde foi elaborado o Livro Branco da Previdência Social, o qual passou a cumprir em relação à reforma previdenciária as funções que o Plano Diretor vinha desempenhando.

<sup>211</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 240. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>212</sup> O papel de árbitro, aliás, parece bem de acordo com o papel político que se acreditava deveria ser reservado ao Estado.

através da revisão do regime jurídico único, do fim da obrigatoriedade de concurso público para admissão no serviço público e da relativização do instituto da estabilidade. Deveriam, ainda, de modo complementar, ser revistos o regime de trabalho e de remuneração dos servidores ativos e inativos e as vinculações orçamentárias. Relativamente à reforma da previdência, o essencial seria rever o regime dos benefícios oferecidos, fomentar o sistema de previdência complementar facultativo, estabelecer idade mínima para a aposentação, substituir o requisito do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e eliminar as isenções de contribuição<sup>213</sup>.

Após o lançamento do PDRAE, houve um grande esforço para disseminação das idéias nele contidas. O principal órgão de apoio e divulgação das idéias contidas nesse documento foi a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Entidade vinculada ao MARE, a ENAP já vinha, desde 1993, promovendo e discussão acerca da reforma do Estado e contribuindo com estudos a esse respeito. A partir de 1995, suas atividades foram fortalecidas em dois setores.

De um lado, no apoio aos programas de formação para os servidores, sendo que: em 1995, foram oferecidos 14 cursos regulares, com 141 turmas, alcançando 1.964 servidores; em 1996, foram oferecidos 29 cursos regulares, com 319 turmas, num total de 8.177 servidores; em 1997, foram oferecidos 40 cursos, com 758 turmas na ENAP, e 13 cursos, com 241 turmas, em instituições fora de Brasília, num total de 18.966 servidores treinados.

De outro lado, a ENAP se destacou na área de pesquisa, através da contratação de estudos de interesse para a reforma do Estado, publicados através dos Textos para Discussão, e a reorganização de sua linha de publicações. Nesse sentido, passaram a ser editados, em 1995, os Cadernos ENAP, para divulgação de temas e pesquisas ligados à reforma do Estado<sup>214</sup>.

Além disso, foram criados os Cadernos MARE, destinados a divulgar o trabalho e os projetos do Ministério, bem como a esclarecer acerca do PDRAE e das instituições nele previstas, exercendo, dessa forma, influência junto ao público. O MARE também realizou,

---

<sup>213</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/96MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/96MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

<sup>214</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-97**. Brasília, 1998. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira.

nos anos seguintes, em parceria com a ENAP seminários para divulgação e discussão da reforma do Estado, do gerencialismo e do PDRAE.

### **5.3. As propostas de emenda constitucional da previdência social e da administração pública**

A proposta de reforma administrativa enviada ao Legislativo federal através da Mensagem Presidencial nº. 886/95 foi convertida na PEC nº. 173, que passou a constituir, junto com a PEC nº. 33, os principais instrumentos para implementação do programa de reformas do Estado e institucionalização das propostas contidas no PDRAE. Junto com essas foi também enviada pelo Executivo a PEC nº. 174, que dispunha acerca da reorganização administrativas dos poderes Legislativo e Judiciário e das atividades essenciais à administração da Justiça, e a proposta de emenda constitucional relativa à ordem tributária.

A remessa conjunta da reforma administrativa e da reforma tributária, como já referido, foi parte da estratégia utilizada para diminuir a oposição de prefeitos e governadores à reforma tributária e a resistência do Congresso à aprovação das reformas administrativa e previdenciária. De acordo com as mudanças previstas na reforma tributária, a União teria acrescido seu poder de fiscalização e extração tributária. Os estados e municípios perderiam recursos, mas poderiam compensar a perda com a contenção de gastos de pessoal, que seria possibilitada com os institutos previstos na reforma administrativa, em especial a quebra da estabilidade dos servidores públicos.

Na cerimônia de lançamento das propostas de emenda constitucional, o ministro Bresser-Pereira preocupou-se em esclarecer que, com a quebra do instituto da estabilidade, a União “não far(ia) demissões” e que “essa mudança vai atingir muito mais os estados e municípios”. Paralelamente, os escritórios de consultoria tributária do país alertavam que, com as alterações na ordem tributária, “Brasília quer retomar em suas mãos o controle tributário do país”. O mesmo entendimento era compartilhado pelos prefeitos, como se observa da reclamação externada por Tarso Genro, à época Prefeito de Porto Alegre: “Não é só uma questão de perda tributária. É de perda de poder. O poder volta para Brasília, mas é na porta da prefeitura que a população bate quando quer reivindicar alguma coisa”<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> A afirmação é do consultor Carlos Alberto Marcelo, sócio da Trevisan Tributos. Todas as citações constam na edição da Revista Veja do dia 30 de agosto de 1995.

Se as alterações na ordem tributária não eram bem vistas, a reforma administrativa representava a possibilidade de redução das despesas com pessoal e despertava o interesse dos prefeitos e, sobretudo, dos governadores dos estados. A queda da inflação, a renegociação das dívidas e a recessão econômica, no segundo semestre de 1995, fizeram com que as despesas com o pagamento de pessoal se tornassem proporcionalmente elevadas. Para os prefeitos e governadores, a nova conjuntura econômica impunha a necessidade de cortar gastos, o que se imaginava seria possível através de uma reforma administrativa que extinguisse o instituto da estabilidade e estabelecesse limites para a concessão de vantagens e gratificações aos servidores. Esse entendimento era explicitado pelo governador do Ceará, Tasso Jereissati, então em seu segundo mandato, quando afirmava: “a reforma tributária não resolve o problema fiscal se os gastos com a administração continuarem entregues à mais completa irracionalidade”. Acrescentando: “no meu mandato anterior, essas coisas desapareciam atrás da inflação”<sup>216</sup>.

O Secretário de Administração de Minas Gerais, Cláudio Mourão, por sua vez, explicitava a visão das autoridades estaduais acerca da reforma administrativa: “num regime de arrocho econômico e contenção de despesas, vamos poder demitir, como faz qualquer empresa”<sup>217</sup>.

Contudo, o apoio dos governadores e prefeitos à reforma administrativa significava um interesse conjuntural no tema e não importava, necessariamente, adesão ao gerencialismo. O objetivo do governo, porém, ia além. Segundo afirmou Fernando Henrique Cardoso em entrevista no início do segundo ano de mandato:

“É preciso refazer o Estado e isso não significa só criar leis para o funcionalismo público. É preciso criar uma mentalidade nova – e isso é uma luta. (...) Agora é diferente. (...) O problema é que se quebra aquele elo tradicional. (...) a mesma quebra do elo político. (...) Acho que aqui houve um erro estratégico das elites brasileiras, que não levam a educação a sério. Falam do assunto, mas é da boca para fora. Nossas elites, comparadas com as de outros países, mesmo com a Índia, são menos preparadas. O Brasil é um país de grande mobilidade social, o que é uma coisa positiva, mas tem seu custo também. O custo é que as elites se renovam muito no Brasil. Então essa gente tem de se educar para dirigir.”<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Revista Veja, edição de 13 de setembro de 1995.

<sup>217</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>218</sup> Revista Veja, edição de 17 de janeiro de 1996.

A proposta de reforma administrativa convertida na PEC n.º 173 era a 58ª versão do projeto elaborado pelo ministro Bresser-Pereira, o qual somente foi enviado ao Congresso após várias negociações e a eliminação de quatro pontos que constavam no original: a exclusão da proibição de greve pelos servidores públicos; a inclusão da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho para os ocupantes de carreiras típicas, embora quanto a esses permanecesse a vedação de demissão por excesso de quadros; a permissão de que os aposentados pudessem acumular proventos com a remuneração de cargos em comissão; e, por fim, a exigência de lei, com possibilidade de veto presidencial, autorizando os aumentos salariais nos três Poderes.

Mesmo assim, a PEC n.º 173 encontrou dificuldades de tramitação. O relator na CCJR, deputado Prisco Viana (PPB-BA), apontou a existência de oito dispositivos inconstitucionais, concluindo pela admissibilidade da emenda com alterações. As principais objeções do relator diziam respeito ao acesso de estrangeiros a cargos públicos; à exigência de lei específica do Executivo para elevar ou reajustar os vencimentos dos servidores públicos, inclusive daqueles dos Poderes Legislativo e Judiciário; à adoção da diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos; à irredutibilidade de vencimentos; e à inviabilidade da aplicação retroativa da emenda para alcançar os servidores admitidos antes de sua promulgação.

A proposta enfrentava resistência, ainda, de parlamentares do PMDB, especialmente de seu líder, Michel Temer, do PPB e de alguns do PFL, como o presidente da comissão, Roberto Magalhães (PFL-PE). Entre os dissidentes havia grande número de juristas, que alertavam para a impossibilidade de supressão de direitos adquiridos. Para aprovação da proposta e derrubada do parecer do relator foram mobilizados os governadores dos estados, que firmaram documento declarando-se favoráveis à reforma. Além disso, foram utilizadas manobras regimentais para adiar a votação até que o governo tivesse garantido o número de votos suficientes de sua base parlamentar aliada. Ao final, a estratégia de votação adotada foi a aprovação do parecer, ocorrida em 31 de outubro de 1995, para depois efetuar-se a análise dos destaques apresentados pelo governo para tentar eliminar os pontos contrários à proposta original. Dentre esses, o governo obteve a derrubada a manutenção da estabilidade pela diferença de 1 voto.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p. 159.

A PEC nº. 173 seguiu para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, instalada, em 21 de novembro de 1995, para apreciar o mérito da proposta. O referido órgão procurou ouvir diferentes segmentos sociais a respeito da reforma desencadeada e promoveu 13 audiências públicas para discutir o serviço público, ouvindo governadores, prefeitos, ministros de Estado, juristas, professores, pesquisadores, sindicalistas e dois especialistas estrangeiros, Serge Vallemont e Kate Jenkins, os quais falaram, respectivamente, sobre as experiências francesa e inglesa de reforma administrativa.

Na Comissão Especial, a PEC n. 173 recebeu 61 emendas, das quais 44 foram incorporadas no todo ou em parte ao substitutivo elaborado pelo deputado Moreira Franco e, ao final, aprovado com grande número de votos contrários.

As emendas constitucionais relativas à administração pública e à previdência social, segundo cronograma fixado no PDRAE, deveriam ser aprovadas entre os anos de 1996 e 1997.

Em 1996 ocorreria a primeira eleição para prefeituras e câmaras de vereadores após a implantação do Plano Real e após a eleição de Fernando Henrique Cardoso. Essa eleição revestia-se, portanto, de muita importância, pois através de seu resultado se poderia avaliar o apoio conquistado pelo novo governo e pelos programas de reestruturação do Estado que esse vinha implementando. Uma vitória nas urnas criaria condições políticas ainda mais favoráveis para a continuação desse programa, com a ampliação das privatizações e a realização do programa de reformas do Estado em andamento.

Na economia, um novo período de estabilidade nos mercados financeiros internacionais e a melhoria das contas externas do país possibilitaram que a taxa de juros voltasse a ser gradualmente reduzida e que se permitisse maiores facilidades para as compras a prazo, resultando no aquecimento da atividade econômica a partir do segundo trimestre de 1996. Comparado ao primeiro semestre de 1995, todavia, o crescimento da economia foi nulo no período. Não apenas o desemprego cresceu, como aumentaram os níveis de endividamento das famílias e empresas e as cautelas adotadas pelos bancos e instituições financeiras para concessão de empréstimos. Acrescenta-se que o aquecimento da demanda foi dificultado pela nova política salarial posta em prática, os reduzidos aumentos de 12% para o salário mínimo e 15% para as aposentadorias e pensões e nulo para os servidores públicos. No segundo

semestre a economia voltou a crescer, impulsionada pelos gastos públicos e pela retomada da atividade industrial no estado de São Paulo e das vendas do comércio.

Em janeiro de 1996, o governo estabeleceu negociações com as principais centrais sindicais do país (CUT, CGT e Força Sindical), visando a um acordo que possibilitasse aprovação da reforma previdenciária. A proposta negociada estabelecia a substituição da emenda constitucional de origem, parada no Congresso e então com grandes dificuldades de aprovação, por três modificações. Em primeiro lugar, o governo desistia de estabelecer a idade mínima de 65 anos para a aposentadoria, mas o período de 35 anos de contribuição substituiria o tempo de serviço como requisito para o auferimento do benefício. Em segundo lugar, seria vedada a contagem de tempo ficto para a aposentadoria, porém mantidas as aposentadorias especiais para os professores de primeiro grau e para os magistrados. Por último, seria vedado o recebimento de aposentadoria em valor superior aos vencimentos recebidos na ativa. A negociação entabulada ocorreu em paralelo à derrota por 306 a 124 votos de projeto do governo que visava à estabelecer a cobrança de contribuição dos inativos para a previdência social. Demonstrou, ainda, a dificuldade em aprovar a reforma previdenciária e o receio do governo com o efeito que eventuais manifestações dos sindicatos pudesse ter sobre os deputados num ano eleitoral.

No início de 1996, a PEC n. 33 encontrava-se na Comissão Especial da Câmara, a qual dispunha do prazo de dez sessões para se manifestar acerca do mérito da proposta. Após acordado com os sindicatos o novo texto da reforma previdenciária, seu relator, o deputado Euler Ribeiro (PMDB-AM), apresentou, em 13 de fevereiro de 1996, o texto substitutivo à PEC n. 33-A/95. Esse foi, todavia, motivo de grande desentendimento, pois as modificações introduzidas desagradaram tanto ao governo quanto aos setores que haviam negociado mudanças no texto da reforma previdenciária.

O substitutivo diferenciava-se da proposta original apresentada pelo governo pelo fato de manter regime próprio para os servidores públicos da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, não suprimindo a competência dos entes federados para legislar de forma concorrente com a União em matéria de previdência social. Além disso, o substitutivo mantinha a aposentadoria com idade reduzida para os trabalhadores rurais; a aposentadoria integral e a proporcional, obedecidos critérios complementares de idade (55 anos para os homens e 50 para as mulheres), prazo de ocupação do cargo (dez anos para que os proventos possam ter como referência a respectiva remuneração) e de tempo de contribuição (35 ou 30

anos para os homens e 30 ou 25 para as mulheres, conforme se tratar de aposentadoria integral ou proporcional); a aposentadoria especial para professores de pré-escola e de primeiro e segundo graus. O limite máximo fixado para o valor dos benefícios era de 10 salários mínimos, a ser atualizado não com base no salário mínimo, mas conforme índice que garantisse a manutenção de seu valor real. O substitutivo também previa alterações em dispositivos constitucionais associados à fiscalização e financiamento da seguridade social, estabelecendo a quebra do sigilo de informações, para fins de investigação fiscal e previdenciária; o cadastramento de todos os cidadãos para fins de atualização das informações básicas e a vedação da utilização de recursos oriundos das contribuições das empresas e dos segurados com base na folha de salários para financiar gastos não relacionados com o pagamento de benefícios previdenciários.

A principal divergência em relação ao que havia sido negociado com os sindicatos era a manutenção da possibilidade da aposentadoria especial para os ocupantes de mandato eletivo, assim como a remessa da disciplina legal das aposentadorias para lei complementar. As regras negociadas, prevendo os critérios de idade e tempo de contribuição para os servidores públicos, valeriam pelo substitutivo apresentado apenas como regra de transição pelo prazo de dois anos, dentro dos quais deveria ser aprovada a nova legislação complementar. O texto do substitutivo estabelecia que a aposentadoria integral se desse pelo valor do último cargo ocupado.

Todas essas divergências, aliadas ao fato de que o substitutivo do deputado Euler Ribeiro apresentava vício formal, por não ter suporte em emenda apresentada à proposta originária, contrariando a interpretação dada ao artigo 60, inciso I, da Constituição Federal, causaram enorme polêmica na Comissão Especial. Após inúmeras discussões e uma vez esgotado o prazo de dez sessões para realização dos trabalhos, a votação do substitutivo foi remetida para o plenário pelo presidente da Câmara, deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA).

Em 06 de março de 1996, o substitutivo foi, finalmente, rejeitado pelo plenário da Câmara dos Deputados, o que, pelas normas regimentais, obrigaria à apreciação da proposta original do Poder Executivo. Essa, se submetida à votação, provavelmente teria o mesmo destino do substitutivo, a rejeição, e o projeto somente poderia ser reapresentado na próxima legislatura em 1999. O que ocorreu, então, foi que o presidente da Câmara, deputado Luiz Eduardo Magalhães nomeou novo relator, o deputado Michel Temer (PMDB-SP),

procedendo-se à elaboração de uma Emenda Aglutinativa Substitutiva (de n.º 6) à PEC n.º 33-C/95. Segundo relato do então deputado Matheus Schmidt (PDT-RS), a emenda “foi distribuída, inclusive com rasuras manuscritas, na calada da noite”, aos parlamentares<sup>220</sup>. Após uma tramitação em que ocorreram 22 votações no Plenário da Câmara, a PEC n.º 33 foi aprovada em segundo turno de votação em julho de 1996. O texto da Emenda Aglutinativa aprovada resultou da fusão da proposta original do Executivo com as emendas apresentadas junto à Comissão Especial. Apresenta, todavia, diferenças em relação à proposta original do Executivo, conforme explicitadas pelo próprio deputado Michel Temer na apresentação de seu relatório:

“1. É mantida a competência dos Estados e do Distrito Federal de legislar concorrentemente com a União sobre Previdência Social (art. 24, XII), preservando-lhes, assim, o direito de cobrar de seus servidores contribuições para o custeio, em benefício destes, de sistema de previdência (art. 149, parágrafo único).

(...)

4. (sic) Os institutos de previdência relativos ao exercício de mandato eletivo terão solução legal, não constituindo norma de natureza constitucional. Não é vedada, portanto, a instituição ou manutenção, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de regime previdenciário com tal finalidade.

5. É mantido regime próprio de previdência dos servidores públicos civis, com regras aplicáveis nos âmbitos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 40). São uniformizados os critérios para fins de aposentadoria e pensão concedidas aos abrangidos por este regime, neste incluídos os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Tais critérios não seguirão os estabelecidos para o regime geral de previdência social, sendo fixados no próprio Texto Constitucional.

6. Para o regime de previdência do servidor público, são impostas condições as serem cumpridas de forma simultânea, exigindo-se, nos casos de aposentadoria compulsória ou voluntária, no mínimo, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e: 1) 30 anos de contribuição e 50 anos de idade, para as mulheres, e 35 anos de contribuição e 55 anos de idade, para os homens, sendo o valor dos proventos igual a última remuneração, se o servidor tiver ocupado o cargo respectivo por 5 anos consecutivos, ou igual à média das 60 últimas remunerações recebidas no serviço público.

7. Fica garantida a aposentadoria especial aos servidores públicos que exerçam função de magistério na pré-escola ou no primeiro e segundo graus.

<sup>220</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da Previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 93.

8. Fica preservada a paridade dos proventos em relação ao comportamento da remuneração dos servidores em atividade, bem como é garantida a concessão, aos inativos, de vantagens e demais benefícios, inclusive se decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria (art. 40, parágrafos 2 e 3). Os valores dos proventos de aposentadoria e pensão não poderão exceder o limite máximo previsto no art. 37, XI.

(...)

10. É mantida a vedação, no âmbito do regime de previdência do servidor civil, quanto à percepção de mais de uma aposentadoria, mas, diferentemente da PEC 33-C, de 1995, ressalva-se, no que se refere à acumulação com aposentadoria do regime geral de previdência social, quando esta última for derivada da filiação obrigatória (art. 40, parágrafo 4).

11. É mantido o direito constitucional relativo à pensão por morte, com base na totalidade dos vencimentos do servidor falecido, dispositivo suprimido na Proposta do Poder Executivo (art. 40, parágrafo 7).

12. Ao servidor militar é assegurado regime próprio de previdência, a ser regulado em lei complementar, aplicando-se ainda a esse os dispositivos relacionados com o regime de previdência do servidor civil e relativos à: i) paridade do reajustamento dos proventos em relação ao comportamento da remuneração do servidor em atividade; ii) participação no custeio e iii) pensão por morte com base na totalidade dos vencimentos (art. 42, parágrafos 9 e 10).

13. É mantida a isenção fiscal prevista no texto atual da constituição aos aposentados com mais de 65 anos, nos limites previstos na legislação (art. 153, parágrafo 2, II). A PEC n. 33-C, de 1995, elimina esse tratamento especial conferido aos aposentados mais idosos.

14. Para o regime geral de previdência social (art. 201), reservado aos trabalhadores em geral, são mantidos no texto permanente da Constituição os critérios para fins de aposentadoria.

(...)

16. Fica fixado o limite máximo de valor dos benefícios do regime geral de previdência social, partindo-se de uma relação de 10 vezes o salário mínimo. Após a promulgação da emenda, o valor correspondente será reajustado a fim de manter o seu valor real, conforme critérios definidos em lei.

17. Para o servidor público civil, fica assegurada, por 2 anos, a manutenção da aposentadoria proporcional após 25 anos de contribuição e 50 anos de idade, para as mulheres e após 30 anos de contribuição e 55 anos de idade para os homens.

18. Assume-se, também, para o servidor público que o tempo de serviço exercido no serviço público valerá como tempo de contribuição, até que lei discipline a matéria. Fica proibida a contagem de tempo de serviço em dobro, em função de licença-prêmio não gozada.

(...)

19. Fica assegurado o direito adquirido dos que já se aposentaram, bem como dos que já cumpriram os requisitos para fazê-lo, conforme condições previstas na legislação vigente.”<sup>221</sup>

O que a proposta aprovada mostra é, primeiro, uma reiterada recusa em suprimir a competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito previdenciário e para, junto com os Municípios, instituir contribuição para custeio do regime previdenciário de seus servidores. Segundo, a não concordância com a unificação dos regimes de previdência, com a supressão da aposentadoria proporcional e da integralidade das aposentadorias e da pensão por morte, da fixação da idade de 65 anos como critério para a aposentadoria, e com o fim da paridade entre ativos e inativos. Terceiro, o texto demonstra a intenção de manter a discriminação constitucional do regime de aposentação, recusando a fórmula da desconstitucionalização do tema. Relativamente à tributação dos inativos, todavia, a proposta aprovada não excluía a possibilidade de sua instituição, remetendo a disciplina da matéria à legislação infraconstitucional<sup>222</sup>.

A aprovação da emenda aglutinativa em primeiro turno, no final de março de 1996, embora tenha envolvido intensa negociação no Congresso, rendeu ao Executivo renovada esperança na célere aprovação da reforma previdenciária. Sinal disso foi a edição de medida provisória, no início de maio, já prevendo a tributação de inativos e pensionistas.

O episódio em torno da aprovação da proposta de emenda constitucional da reforma previdenciária, todavia, produziu uma fissura no relacionamento Executivo-Legislativo, a qual tendeu a se agudizar. A negociação direta com os sindicatos foi percebida como uma desconsideração com o Legislativo, com o qual, se entendia, deveria ter o Executivo primeiro negociado as mudanças pretendidas. A rejeição do substitutivo e o fato da emenda aglutinativa fundir a proposta original do Executivo com as emendas apresentadas na Comissão Especial foram um sinal desse desacordo, da dificuldade com que se viu o Executivo em aprovar sua proposta e da tentativa efetuada no sentido de recompor essa relação. A forma como ocorreu a aprovação da proposta, porém, introduziu elementos para, a partir de então, potencializar o desacordo em torno do programa de reforma do Estado.

---

<sup>221</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma da Previdência**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999. p. 112-113.

<sup>222</sup> Com efeito, o artigo 1º da Emenda Aglutinativa estabelecia na redação ao artigo 40, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que “as aposentadorias e pensões serão custeadas com recursos provenientes das contribuições dos servidores e do respectivo ente estatal, na forma da lei”.

Por um lado, os procedimentos regimentais destinados a viabilizar a aprovação da reforma, ainda que descaracterizada em relação ao projeto original, oportunizaram à oposição questionar perante o Poder Judiciário a constitucionalidade formal e material das mudanças intentadas e do próprio processo de reforma. Tratava-se, assim, não apenas de judicializar o conflito em torno da reforma, como também buscar protelar seu desfecho. Exemplo disso foi a paralisação da votação do relatório do deputado Michel Temer, por mais de um mês, em razão da liminar obtida pelos partidos de oposição junto ao STF, questionando a constitucionalidade dos procedimentos adotados no Congresso, e que somente teve prosseguimento, em meados de maio de 1996, após julgamento do plenário do STF, onde o Executivo obteve decisão favorável por 10 votos a 1. A transferência para o Judiciário de parte da discussão acerca das mudanças objetivadas pelo Executivo levava em conta, ainda, que o próprio Poder Judiciário estava sendo com elas indiretamente atingido.

Por outro lado, o Executivo vinha adotando, como estratégia para vencer eventuais resistências do Legislativo e promover uma gradual aceitação dos novos institutos, a sistemática de implementação das modificações pretendidas, sempre que possível, através de medida provisória. Essa foi uma estratégia admitida explicitamente pelo próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, que afirmou: “Acho melhor colocar a medida provisória e ver o que acontece. Aí o Congresso julga em função de uma experiência efetiva. Se for negativa, ela é mudada. Se for positiva, fica. Os corpos coletivos não são feitos para tomar decisões dessa natureza, a não ser em momentos revolucionários, quando a Assembléia vira assembléia do povo. Então você destrói uma ordem, dificilmente constrói.”<sup>223</sup>

Essa estratégia, porém, teve seus inconvenientes. Na opinião pública, era vista como um traço autoritário ou sintoma do isolamento do governo. No Legislativo, a edição, por exemplo, da medida provisória instituindo a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos foi sentida como um gesto de desconsideração, uma vez que a matéria já havia sido rejeitada em janeiro pelo Congresso, contribuindo para aprofundar a crise de relação entre os dois Poderes.

### **5.3.1. Os avanços da reforma no plano infraconstitucional em 1996.**

---

<sup>223</sup> Revista Veja, edição de 17 de janeiro de 1996.

Com os incidentes e o retardamento na votação e aprovação da reforma previdenciária, também a apreciação da reforma administrativa foi postergada. Considerando que alterações na prestação do serviço de saúde, com a introdução das organizações sociais, dependiam, em parte, do regime constitucional e legal que viesse a ser adotado em relação à assistência social, foi estipulado que a reforma administrativa deveria aguardar a votação da PEC n. 33-C/95. Essa situação levou, por um lado, à busca de medidas adicionais com o objetivo de refrear o crescimento das despesas com a folha de pagamentos e reduzir o custo com pessoal. Por outro lado, tratou-se de iniciar uma série de procedimentos administrativos tendentes a preparar a implementação das agências executivas e das organizações sociais.

O controle das despesas com pessoal e a nova política salarial adotada em 1995, com base na qual o governo deixou de conceder reajustes aos servidores federais, levaram a uma redução de 2,8% nas despesas em 1996. Outras medidas adicionais, todavia, foram adotadas. Os trabalhos de auditoria na folha de pagamento, iniciados em 1995 para levantamento da situação e número de servidores, prosseguiu ao longo do ano de 1996, visando a identificar irregularidades, em especial acumulações ilícitas de cargos e salários. Os principais resultados obtidos foram com a identificação de acumulações com estados e municípios, resultando em 1.185 exonerações nas administrações estaduais e municipais e 96 na administração federal<sup>224</sup>. Além disso, foi proibida a contratação de horas-extras, com exceção dos hospitais públicos federais e dos casos autorizados pelo MARE; foi revogada disposição que possibilitava a conversão em abono pecuniário de 1/3 das férias dos servidores federais; foi estabelecida a exigência de fixação prévia de preços máximos para contratação de serviços de limpeza e vigilância e proibida a indexação dos contratos; e foi fortalecido o SIAPE, o qual passou a responder pelo pagamento de pessoal das empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos orçamentários do governo federal.

As medidas que tiveram maior repercussão foram as associadas à extinção de cargos e à adoção do Programa de Desligamento Voluntário (PDV). Através da Medida Provisória n.º 1.524, de 11 de outubro de 1996, foram extintos 28.451 cargos vagos e transpostos para quadro em extinção 72.930 outros cargos ocupados, os quais deveriam ser extintos por

---

<sup>224</sup> Até novembro de 1997, foram identificados 8.790 casos de acumulação, sendo 1.984 de acumulações com dedicação exclusiva. A economia para as administrações estaduais e municipais foi de R\$ 709.800 ao mês e, para a administração federal, de R\$ 105.600 ao mês. Os dados trazidos nesse parágrafo e no que segue foram obtidos em BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-97**. Brasília, 1998. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira.

ocasião da aposentadoria dos respectivos ocupantes. Esses cargos referiam-se a atividades de apoio administrativo e funções de baixa qualificação, como telefonistas, tipógrafos, agentes de segurança, artífices, cozinheiros, marceneiros, etc., que, a partir da implantação plena da administração gerencial, deveriam ser terceirizados. Já o Programa de Desligamento Voluntário, instituído pela Medida Provisória nº. 1.530, de 20 de novembro de 1996, ofereceu incentivos para a exoneração voluntária de servidores federais, sobretudo os ocupantes de cargos de apoio administrativo e servidores com tempo de serviço elevado. Pelo Programa, foi vedada a adesão de servidores de cargos ou carreiras com competências vinculadas às áreas de decisão estratégica do Estado, aos serviços e atividades considerados típicos de Estado e ao atendimento direto ao público, em especial nos hospitais universitários e militares. O resultado obtido, no final, foi pouco expressivo: uma total de aproximadamente 10.937 pedidos de exoneração, dos quais 82% relativos a áreas de apoio administrativo.

O significado dessas medidas e sua relação com a demora na aprovação das emendas constitucionais relativas às reformas da previdência e da administração pública podem ser avaliadas pela manifestação do então Ministro Bresser-Pereira perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em resposta a questões formuladas pela Deputada Telma de Souza. Na ocasião, afirmou o Ministro que:

“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 essa 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 dos serviços da Administração Pública, a despeito das circunstâncias de crescente elevação dos gastos com pessoal.”<sup>225</sup>

A Secretária Executiva do MARE, Cláudia Costin, era mais enfática a respeito das medidas: “Queremos demitir quem não nos serve mais e quem não está mais disposto a trabalhar bem no setor público”<sup>226</sup>.

Essas medidas tiveram como um de seus efeitos o de afastar atores estratégicos com cujo apoio o PDRAE precisava contar. O PDV, além de não obter o total de 40.000 exonerações esperadas pelo governo federal, foi motivo de atritos entre o ministro Bresser-

<sup>225</sup> 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 n.º 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995. Brasília: MARE, 1997 (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 10). p. 23-4.

Pereira e os ministros da educação e da previdência social. O motivo do desacerto era a resistência dos ministros em acatarem o percentual máximo estipulado em 3% para indeferimento dos pedidos de exoneração. Os ministros reclamavam ter o direito de indeferir quantos pedidos julgassem necessário, como forma de impedir a saída dos melhores funcionários, o que de fato vinha ocorrendo. A discordância entre os integrantes do governo demonstrava, de um lado, os efeitos adversos das medidas de contenção de despesas adotadas. Por outro lado, evidenciava que o alvo principal da reforma administrativa, no plano federal, seriam as áreas da previdência social, saúde e educação.

Estimava-se que o PDV estaria servindo para preparar a ulterior transformação de órgãos e entidades em organizações sociais. Além disso, explicitava uma das dificuldades em relação à implementação do PDRAE: o fato de que o MARE somente poderia contar com a adesão voluntária dos demais órgãos e ministérios federais, não possuindo poder hierárquico sobre eles. Essa se mostrou uma fonte potencial de conflitos, especialmente em virtude da falta de apoio dos Ministros da Saúde e da Educação. Nesse último caso, os atritos foram também alimentados pela reação desfavorável da comunidade acadêmica ao Projeto de Reforma Universitária apresentada pelo governo e pela pressão negativa que os Reitores das Universidades Federais passaram a exercer, expressando o sentimento da comunidade acadêmica<sup>227</sup>.

Gaetani observa, a respeito da implementação do PDRAE e da reforma gerencial, que “as propostas do MARE (...) não conseguiram o apoio de ministros estratégicos da presidência (...) e de outros ministérios-chave – como os da Educação e da Saúde (este, exceto, em breve intervalo) – para o sucesso dos esforços reformistas”<sup>228</sup>. Em igual sentido, Martins afirma:

“Os ministros da Saúde e da Educação buscaram inicialmente uma aproximação exploratória, mas a maneira pela qual as propostas do Plano Diretor foram apresentadas geraram reação e rejeição, principalmente no domínio da Educação (por parte dos reitores das universidades federais), área caracterizada, assim como a Saúde, por um forte debate ideológico em torno da atuação estatal. Qualquer proposta de reordenamento da ação estatal era vista

---

<sup>226</sup> Revista Veja, edição de 22 de maio de 1996.

<sup>227</sup> Outras fontes de conflito foram a aprovação, em abril de 1996, da Emenda Constitucional n. 11, que permitiu a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concedeu autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica; e a instituição de gratificação baseada no desempenho ou produtividade, vista como a introdução de mecanismos de mercado (empresariais) nas universidades brasileiras (cf. Revista Carta Capital).

<sup>228</sup> GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003. p. 30-31.

como desestatizante. A perspectiva da gestão pública subjacente à reforma institucional não lograva atenção face à lógica pragmática quer do ajuste fiscal, quer da complexa gestão dos universos institucionais da saúde e da educação”<sup>229</sup>.

Outras objeções eram ainda opostas às novas instituições previstas no PDRAE, conforme se pode observar da abordagem de Santos a respeito das organizações e agências executivas:

“Ambas as figuras foram ‘*decalgadas*’ da experiência britânica de reforma administrativa, adotada a partir de 1979 na gestão de Margareth Thatcher. Naquele país, a criação das chamadas ‘*quangos*’ (*quasi autonomous non-governmental organisations*) e das *executive agencies* associou-se ao processo de privatização de estabelecimentos industriais estatais, reduzindo expressivamente a atuação direta do Estado na prestação de serviços, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência. Inobstante, mesmo na Inglaterra – país com larga tradição de profissionalização da administração pública e controle social do Estado – esse sistema deu origem a graves distorções, dentre elas a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros dessas entidades a pressões externa.

(...) Por fim, não restou provado que essas entidades tenham sido capazes de proporcionar melhores serviços à população, ou uma gestão mais eficiente dos recursos colocados à sua disposição. No caso brasileiro, há fundados receios de que o processo de publicização venha a servir de instrumento para a redução, a médio prazo, das despesas com serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, assim como de pretexto à cobrança, por parte das entidades, de quaisquer serviços prestados, inclusive naquelas atividades em que, por determinação constitucional, é dever do Estado assegurar serviços gratuitos.

(...) Apesar de, desde o princípio, o min. Bresser Pereira ter-se preocupado em tentar assegurar que o governo manteria o mesmo nível de recursos orçamentários alocados às entidades que aderissem ao programa, as suspeitas foram confirmadas por declarações posteriores de autoridades do governo, segundo as quais ‘... *no começo, os novos contratos não significarão nenhuma economia para o Estado. O Tesouro continuará repassando verbas para financiamento, custeio e pagamento dos salários dos servidores das entidades, que serão previstas no Orçamento Geral da União. Os funcionários contratados depois da mudança serão regidos pela CLT, sem estabilidade, como os da iniciativa privada. Os servidores estatutários continuarão com as mesmas vantagens do regime jurídico único. O Tesouro só deixará de repassar seus salários quando a vaga se extinguir com a aposentadoria do titular*’.

<sup>229</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 241. Disponível em: <<http://www.gestapublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

Além disso, segundo a Secretaria da Reforma do Estado, o governo federal espera reduzir as despesas com as Organizações sociais, à medida que forem conseguindo sustentar-se com a exploração econômica de suas atividades. Em consequência, tais entidades estarão sendo incentivadas a ‘*captar recursos no mercado*’ e a obter lucros, o que leva a crer que os serviços prestados passem a ser cobrados da população, despidendo-se de seu caráter público. Por esse motivo, os reitores das universidades federais reagiram à intenção de transformarem-se as universidades públicas em Organizações Sociais, considerando a iniciativa ‘*o início do processo de privatização do ensino superior*’. Segundo Lúcio Barcelos, presidente do Conselho Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, ‘*a nova figura jurídica tira a responsabilidade do Estado pela administração direta dos órgãos públicos*’. Além desse problema, tais entidades tendem a reproduzir os problemas já verificados na administração indireta, na medida em que não precisarão contratar por concurso ou comprar por licitação, como reiteradamente tem afirmado o MARE ao defender o modelo. Não é respondida a pergunta, ainda, sobre o que aconteceria caso um ‘*contrato de gestão*’ fosse descumprido pela Organização Social após dez anos de funcionamento. Caso fosse rompido esse contrato, e o patrimônio cedido à entidade revertesse à administração pública, a entidade originária já estaria extinta. Seria, então, recriada, ou outra ‘*Organização Social*’ seria qualificada?’<sup>230</sup>

Paralelamente, atuava em desfavor do PDRAE a dissidência dos servidores públicos. Essa dissidência era motivada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a desconfiança era motivada pelas medidas de contenção de despesas adotadas, especialmente pela ausência de reajustes salariais e pela suspensão de vantagens funcionais, como a transformação dos anuênios em quinquênios e a incorporação de parcelas, por exemplo, as funções gratificadas, ao salário. Em segundo lugar, o PDV os afetava de modo reflexo e como um anúncio do fim do instituto da estabilidade. Nesse sentido, a situação era agravada pela existência, no âmbito da Secretaria Executiva do MARE e da Presidência da ENAP, de desconfiança em relação às corporações de classe da burocracia estatal e do entendimento de que deveriam ser intensificados os controles sobre os servidores públicos, o que restringiu as possibilidades de negociação em torno da aprovação das reformas e da implementação do PDRAE.

O estudo de Cheibub é ilustrativo a esse respeito. Segundo o autor, houve uma baixa interação entre o governo federal e os servidores públicos no processo de aprovação das reformas. Isso ocorreu, em primeiro lugar, pela inexistência de canais permanentes, agências ou negociadores para tratar das relações de trabalho no setor público. A única representação dos servidores público com a qual o MARE estabeleceu negociações em torno das mudanças

<sup>230</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos. Reforma Administrativa no Contexto da Democracia: a PEC nº. 173/95 e sua adequação ao Estado Brasileiro. Brasília: DIAP; Arko Advice Editorial, 1997, p. 54-5. Apud PEREIRA, Cláudia

previstas no PDRAE foi o Fórum das Carreiras Típicas de Estado (FCTE), formado em 1994, que reunia as principais entidades associativas dos servidores da burocracia estatal que, na classificação do PDRAE, desempenham atividades exclusivas de Estado.<sup>231</sup>

Na verdade, o tênue diálogo que se estabeleceu entre ambos teve como principal objetivo conseguir apoios mútuos para pontos da reforma, com vistas a amenizar prováveis confrontos políticos no Congresso. Mesmo nesse caso, as negociações foram difíceis. Essas dificuldades tinham várias origens. Em primeiro lugar, a própria inexistência de uma maior identidade entre as entidades associativas e a dificuldade de estabelecer seus interesses comuns. Em segundo lugar, pelo fato de que o PDRAE deixava para a legislação ordinária a definição das carreiras típicas de Estado, gerando incerteza quanto ao resultado da reforma a partir da aprovação das propostas de emenda à Constituição. Isso era agravado pelo fato de que as mudanças constitucionais em matéria previdenciária atingiam negativamente essas carreiras, gerando perdas. Em terceiro lugar, pela ambigüidade da atitude do MARE em relação ao FCTE. Segundo refere Cheibub, ao mesmo tempo em que o MARE somente admitia a negociação do PDRAE com os servidores integrantes das carreiras exclusivas de Estado, restringia a possibilidade de eles influenciarem o governo nos itens da reforma. Essa situação levou ao impasse nas negociações. Além disso, fez com que os servidores públicos das carreiras exclusivas, diante do dilema “entre a defesa dos seus interesses específico e a necessidade – ou a compreensão da necessidade – de alianças mais amplas”, procurassem ampliar a mobilização, agregando os servidores dos estados e dos municípios, na defesa dos direitos já conquistados.<sup>232</sup>

Nesse sentido, também é significativo que, no órgão consultivo criado no âmbito do MARE para debater e oferecer sugestões à Câmara da Reforma do Estado, inexistisse representação dos servidores públicos ou de outros ministérios. O Conselho de Reforma do Estado, criado através do Decreto n. 1.738, em 08 de dezembro de 1995 como órgão consultivo e de articulação entre a sociedade civil e os programas propostos pelo Governo, exemplificava a existência do entendimento de que as reformas deveriam ser conduzidas por uma elite afinada com o tema da modernização do Estado. Segundo o MARE, a finalidade do

---

Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor.** 2ª ed., rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 90, 316 e 317.

<sup>231</sup> CHEIBUB, Zairo. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 15, n. 43, p. 115-146, jun. 2000.

<sup>232</sup> Idem, *ibidem*, p. 136.

Conselho seria “o estabelecimento de canais formais de articulação entre Governo e sociedade, particularmente com as elites reformadoras (...)”.<sup>233</sup>

Assim, a dimensão institucional do Plano Diretor era vista no final de 1996 como um fracasso. Somente em relação ao funcionamento interno do MARE tinham ocorrido avanços significativos para a reforma gerencial, como o controle da folha de pagamento e a reorganização das carreiras do núcleo estratégico, com a retomada dos concursos para diversas áreas e a estruturação das carreiras de analista de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle e gestores governamentais.

A PEC nº.173 permaneceu durante todo o ano de 1996 na Comissão Especial, onde o relator, Deputado Moreira Franco, apresentou substitutivo incorporando 44 das 61 emendas apresentadas.

Entre os parlamentares, eram formulados, igualmente, vários questionamentos.

A bancada do PDT no Câmara afirmou:

“O que nos causou espanto, por sua absoluta impropriedade, bem como por flagrante contradição conceitual, foi a extensão desse tipo de contrato aos órgãos da administração direta (secretarias, departamento, e seções dos ministérios). Esses órgãos são caracterizados por sua estreita subordinação ao titular do ministério e constituem-se em engrenagens de um mecanismo uno e indivisível de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Como admitir a autonomia, numa estrutura absolutamente interconectada, que possui o mesmo objetivo? A formulação, tal como se encontra no substitutivo, caminha no sentido oposto ao da integração das políticas públicas afins,

---

<sup>233</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 8). P. 8. O conselho da Reforma do Estado era composto por Maílson da Nóbrega (como seu Presidente), Antônio Ermírio de Moraes, Antônio dos Santos Maciel Neto, Lourdes Sola, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Sérgio Henrique Abranches e, ainda, pelo Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, pela Secretaria Executiva do MARE, pela Secretária da Reforma do Estado do MARE, pelo Secretário de Articulação Institucional do MARE, pelo Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento e pelo Subchefe-Executivo da Casa Civil da Presidência da República. O Conselho realizava reuniões mensais, tendo elaborado, a partir de meados de 1996, quatro recomendações ao governo relativas à reforma do Estado. A primeira, expedida em 31/05/96, apontava como essencial a definição de uma política regulatória para assegurar condições para o funcionamento do mercado e para a governabilidade, recomendando a criação das agências reguladoras. A segunda, datada de 10/09/96, tratou do Poder Judiciário e, em especial, da Justiça do Trabalho, recomendando a adoção das súmulas com efeito vinculante e do incidente de constitucionalidade, o estabelecimento de mecanismos de controle social do Poder Judiciário, a eliminação do Juiz Clarista, da contribuição sindical obrigatória, da unicidade sindical e o estímulo à mediação e à arbitragem. A terceira, de 16/12/96, recomendando a desburocratização do Registro de Comércio. E a quarta, de 21/02/97, relativa aos Fundos de Previdência Complementar das Empresas Estatais, sugerindo-se a alteração de seus contratos, planos e forma de gestão.

suscitando uma incompreensível e inaceitável fragmentação e feudalização das políticas públicas.”<sup>234</sup>

O deputado Agnelo Queiroz, do Partido dos Trabalhadores, foi ainda mais contundente:

“Assim é que cria a figura do contrato de gestão de órgãos públicos. Até bem pouco tempo atrás, o refrão dos neoliberais era que precisavam amparar o excesso de atribuições estatais, para que o governo pudesse se concentrar nas áreas básicas, de saúde, educação, segurança. A figura do contrato de gestão desmascara esse mito: o que eles querem é entregar tudo, todo o patrimônio público à iniciativa privada.

É isso o que significa esse contrato: entrega-se o patrimônio público, por exemplo, as universidades, os hospitais públicos, às ditas Organizações Sociais, com os prédios, as instalações, os aparelhos, os estoques de materiais, e ainda as verbas orçamentárias, e deles só se exige em troca que cumpram determinadas metas. É o contrato de gestão de resultados.”<sup>235</sup>

### 5.3.2. A Emenda da Reeleição e a retomada do programa de reformas do Estado

A Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, no ano de 1997, continha, por conseguinte, um apelo ao aprofundamento das reformas do Estado, com a aprovação das emendas constitucionais sobre a administração pública, previdência e o sistema tributário. Nas palavras do Presidente, “(...) a ampliação das perspectivas de desenvolvimento econômico e social do país permanece em larga medida condicionada a mudanças mais profundas nas estruturas do Estado, que desenhem um horizonte bem definido de equilíbrio fiscal para os investidores privados e abram espaço para a expansão dos investimentos públicos em infraestrutura e na área social”. A tônica da reforma deveria ser a aprovação das medidas que surtiram efeitos fiscais e abrissem novas oportunidades de investimento para o setor privado. As dificuldades eram expressamente admitidas e ante a “impossibilidade de eludi-las”, o Congresso era conclamado a enfrentá-las. Isso implicaria, na lógica do documento, “tornar claro para nós mesmos e para a sociedade que não se trata, com as reformas, de suprimir direitos, mas sim de garanti-los a longo prazo, com equanimidade, para todos os brasileiros

<sup>234</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 317.

<sup>235</sup> Idem, *ibidem*, p. 318-9.

(...)”. Ademais, o Congresso era alertado a não se deixar “paralisar pela incompreensão” dos que se apegam “aos destroços de privilégios insustentáveis”<sup>236</sup>.

O principal tema político do primeiro semestre de 1997 foi, todavia, a aprovação da proposta de emenda constitucional que estabelecia a possibilidade de reeleição para cargos da chefia do Poder Executivo (Presidente, Governador dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos, ou quem os tiver sucedido ou substituído no curso do mandato). A proposta de emenda constitucional foi aprovada no Senado em 04 de julho de 1997, por 62 votos favoráveis e 14 contrários, e convertida na Emenda Constitucional nº. 16, publicada em 05 de julho do mesmo ano. Somente após essa data a apreciação e o julgamento das reformas administrativa e previdenciária voltaram a ter prioridade na agenda do Governo.

A aprovação da emenda da reeleição foi favorecida pela retomada do crescimento econômico durante o segundo semestre de 1996, mantido até junho de 1997. Embora o aumento da atividade econômica tenha sido acompanhado pelo retorno dos déficit na balança comercial a partir do segundo semestre de 1996, os sinais favoráveis da economia foram utilizados como estratégia de publicidade do Governo, o qual insistia em sua habilidade na estabilização duradoura dos preços e afirmava estar inaugurando um novo ciclo de desenvolvimento auto-sustentado. O apoio popular ao projeto de reeleição, em torno de 60% da população, estava, com efeito, relacionado à estabilização da moeda, já se afirmando que a manutenção de tais índices, num segundo mandato, exigiria novas habilidades.<sup>237</sup>

Sob o ponto de vista político, a possibilidade da reeleição era apresentada como necessária para manutenção do projeto de reestruturação do Estado e para mantê-lo sob a orientação das mesmas forças políticas, uma vez que a vitória do PPB nas eleições municipais em São Paulo demonstrava que Paulo Maluf teria chances como candidato às eleições presidenciais de 1998. Essa perspectiva desincentivava a oposição da esquerda à reeleição, visto que essa poderia barrar as possibilidades da candidatura de Maluf. Ademais, era usada como forma de barganha com os partidos pelo Presidente, o qual chegou a afirmar: “Eu não estou morrendo pela reeleição (...) Mas sou o titular de um projeto importante. Quem vai

---

<sup>236</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/97MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/97MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

<sup>237</sup> FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

continuar isso? No meu partido não tem candidato. No PFL não tem. Vamos entregar para o Maluf?”<sup>238</sup>

Com a possibilidade de reeleição, as reformas do Estado passaram a ser apresentadas como secundárias. Como lembra Filgueiras: “O Presidente da República, em certos momentos, chegou a afirmar que elas não eram essenciais para o êxito do programa de estabilização – em especial, quando sofreu críticas pelo seu esforço em aprovar a possibilidade de reeleição no Congresso Nacional, em detrimento de uma ação mais incisiva em favor das reformas do Estado”.

Como entender, então, a preocupação com a continuidade do projeto iniciado e a prioridade a outros projetos em lugar das reformas? Afinal, essas deveriam complementar, apoiar e aprofundar a estabilização econômica e a abertura comercial, ou não?

Embora existissem divergências no próprio Governo quanto à extensão em que as reformas deveriam ter, elas foram com certeza a prioridade da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso. Relativamente à primeira questão, deve-se observar que, na forma como estavam sendo conduzidas, as reformas administrativa e previdenciária estavam atrasadas em relação ao cronograma inicial do Executivo. Além disso, em função da tramitação truncada, os projetos iniciais haviam sido suavizados e descaracterizados.

Assim, os projetos de reforma do Estado continuavam essenciais, mas a reeleição abria novas perspectivas em relação a eles. Uma vez aprovada a reeleição, a necessidade de completar a estabilização econômica com a realização das reformas passaria a contar pontos a favor da reeleição do atual Presidente e esse, uma vez fortalecido pela confiança do eleitorado e por um novo período de mandato, poderia retomar seu projeto original de reforma. Nesse sentido, políticos ligados ao Governo, como o ex-ministro Maílson da Nóbrega, afirmavam que, “aqui no Brasil, com todas as opiniões contrárias, todas as pressões, todas as negociações necessárias, já será uma vitória reformar toda a previdência até o fim do governo”. E outros, como o ministro Antônio Kandir, do Planejamento, advertiam que “as negociações vão ter de recomeçar do zero”<sup>239</sup>.

O apoio demonstrado pelo Legislativo à reeleição constituía, para o MARE, a oportunidade para obter a aprovação da PEC nº. 173/95, que se encontrava na Comissão

---

<sup>238</sup> Revista Veja, edição de 15 de janeiro de 1997, p. 27.

<sup>239</sup> Revista Veja, edição de 5 de fevereiro de 1997.

Especial da Câmara há mais de um ano. “Precisamos aproveitar o momento para reconstruir o Estado” afirmava, nesse sentido, o ministro Bresser-Pereira<sup>240</sup>. Assim, em 02 de abril de 1997 a Câmara dos Deputados foi convocada para iniciar a votação do substitutivo do deputado Moreira Franco, aprovado na Comissão Especial com inúmeros votos contrários, cujos principais pontos eram os seguintes: suprimia a necessidade de licitação para as estatais; mantinha a possibilidade de contratação de estrangeiros para cargos e funções públicos; excluía a possibilidade de admissão por prova de título apenas, mas remetia para a legislação ordinária a fixação de processo seletivo mais simplificado que o concurso público; previa que as funções de confiança deveriam ser ocupadas apenas por servidores efetivos e que os cargos em comissão se destinariam apenas para as funções de chefia, direção e assessoramento; acolhia a proposta de extinção do regime jurídico único, remetendo para a lei ordinária a disciplina do contrato de emprego público; estabelecia a necessidade de lei específica para fixar ou alterar vencimentos e subsídios dos servidores; estabelecia como teto de remuneração o vencimento do Ministro do STF e não do Presidente da República, excluídas da disciplina as estatais; estabelecia a possibilidade de um sub-teto; retirava a menção à proibição de isonomia e a vedação de que os vencimentos dos demais poderes fossem superiores aos do Executivo; afastava a necessidade de lei específica para a criação de empresa pública ou sociedade de economia mistas, bastando autorização legislativa; abria a possibilidade de adoção dos contratos de gestão; estabelecia a forma como deveria ser disciplinada a participação do usuário na administração pública; estabelecia a possibilidade de cada Poder estabelecer seu plano de carreira e política remuneratória; fixava em cinco anos o prazo para aquisição da estabilidade e admitia a disponibilidade remunerada com vencimentos proporcionais; retirava a possibilidade de demissão por excesso de quadros em demissão para atendimento ao limite de gastos com pessoal; por fim, estabelecia a descentralização dos serviços públicos para os estados e municípios.

Todavia, somente em 09 de julho a votação foi concluída em primeiro turno, tendo sido aprovada a quebra da estabilidade por 309 votos favoráveis, apenas um a mais do que o necessário. A aprovação da medida implicou grande negociação, envolvendo inclusive disputa por cargos federais. Além disso, para aprovar a quebra da estabilidade o governo teve de negociar a redução do prazo de estágio probatório de cinco para três anos, acolhendo emenda da oposição, teve de remeter a matéria relativa ao fim da paridade entre ativos e inativos para a reforma da previdência e deixar para segundo turno a votação da possibilidade

---

<sup>240</sup> Idem, *ibidem*.

de demissão por excesso de cargos. Assim, a redação aprovada permitia a demissão do servido estável por insuficiência de desempenho, nos termos de ulterior regulamentação legal.

A aprovação da emenda da reeleição e a agilização das votações que se seguiu deslancharam também a intensificação da oposição ao governo, verificando-se, a partir da decisão de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, o crescimento de demandas perante o Poder Judiciário. Em março foi lançado o Manifesto à Nação, no qual o Executivo é acusado de não estar comprometido com os interesses da Nação em função da continuidade das privatizações. São computadas, no período, a interposição de aproximadamente 125 ações, em diversos Foros e instâncias, demandando a interrupção da venda da Companhia Vale do Rio Doce.

Além disso, os partidos de oposição (PT, PDT, PSB e PC do B) formalizam um bloco de oposição. Juntos com o PPB e o PMDB, esses partidos ajuízam, após a votação em primeiro turno da PEC n.º 173, Mandado de Segurança junto ao STF contra a Mesa da Câmara dos Deputados, no qual alegam que o relator teria, “por meio de emendas de redação, alterado o texto votado em plenário ou simplesmente inovado, a seu talante, o que sequer fora objeto de votação em plenário”<sup>241</sup>. Visavam, com a medida, a manter a exigência do regime jurídico único e derrubar a figura do emprego público, criada pelo relator do substitutivo. O Mandado de Segurança n. 22.986-6 foi distribuído ao Min. Otávio Gallotti, o qual indeferiu a liminar solicitada para suspender a tramitação da reforma administrativa, e a apreciação da reforma administrativa prosseguiu, tendo sido aprovada em segundo turno, em 19 de novembro do mesmo ano, mantido, na matéria, o texto da emenda com a redação que lhe havia dado o relator na Comissão Especial.

Paralelamente, a crise da Ásia, que desde julho vinha causando instabilidade nos mercados financeiros, atingiu de modo reflexo o Brasil, causando uma aceleração da fuga de capitais e ameaçando o crescimento econômico que vinha se mantendo desde meados do ano anterior. A reação do governo foi elevar a taxa de juros para 43% ao ano, adotar medidas para incentivar a entrada de capitais estrangeiros e anunciar, em 10 de novembro, um pacote econômico, denominado “Medidas de Ajuste Fiscal e Competitividade”, contendo 51 itens. O “Pacote 51”, como ficou conhecido, objetivava cortar despesas, com a demissão de 33 mil funcionários públicos não estáveis da União, a suspensão do reajuste salarial do

---

<sup>241</sup> Cf. PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2 ed. REV. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 131.

funcionalismo público, a redução de 15% dos gastos com atividades e 6% com investimentos programados para o ano seguinte, além de projetar o aumento de receitas, através da elevação das alíquotas do Imposto de Renda de Pessoa Física em 10% e a redução das deduções, a elevação das alíquotas dos tributos incidentes sobre automóveis e a elevação dos preços dos derivados de petróleo e álcool<sup>242</sup>. O esforço fiscal implicou também a agilização das reformas administrativas e previdenciária no Congresso, tendo o Presidente afirmado serem fundamentais para enfrentar a crise a aprovação da reforma administrativa, a renovação do FEF e da CPMF e a votação da reforma previdenciária.

A maioria das medidas do “Pacote 51”, contudo, não chegou a ser posta em prática. O decreto para demissão de 33 mil servidores não estáveis da União, por exemplo, sequer foi assinado pelo Presidente, que, em novembro, o devolveu ao MARE, desautorizando o ministro Bresser-Pereira e o Ministério do Planejamento. Ocorre que, por um lado, a elevação da taxa de juros, aliada ao fato do FMI ter concedido empréstimos aos países asiáticos, foi suficiente para reverter, momentaneamente, o fluxo negativo de capitais, que voltou a ser superavitário no mês seguinte, em dezembro de 1997, fazendo com que, a partir de então, as reservas voltassem a crescer até agosto de 1998. Por outro lado, o governo encontrava-se diante de uma difícil equação. Precisava aprovar as reformas e “sinalizar” favoravelmente para os investidores, como costumava afirmar o Presidente, mas, ao mesmo tempo, hesitava em adotar medidas que pudessem repercutir desfavoravelmente na reeleição e nas relações com o Congresso. A negativa de assinatura do decreto com as demissões era significativo a esse respeito. Não apenas se evitava a repercussão negativa que o ato teria junto à opinião pública, em véspera de ano eleitoral, como também, tendo reiteradas vezes afirmado que a quebra da estabilidade destinava-se prioritariamente a possibilitar que os estados e municípios colocassem em ordem seus gastos, o Executivo ganhava a confiança do Congresso para a aprovação de seus projetos. Isso num momento em que a Câmara dos Deputados ultimava a votação em segundo turno da reforma administrativa e deliberava sobre a possibilidade de demissão de servidores públicos estáveis por excesso de despesa, que acabou sendo aprovada por 326 votos apenas cinco dias após a devolução do decreto sem a assinatura do Presidente.

Na tramitação junto ao Senado, a proposta original da reforma previdenciária foi recomposta a partir da relatoria do senador Beni Veras (PSDB-CE), o qual apresentou substitutivo restabelecendo vários pontos do projeto inicial do Executivo.

---

<sup>242</sup> FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

Foram reintroduzidas as seguintes modificações, válidas tanto para o regime dos servidores civis quanto para o dos trabalhadores em geral: foi extinta a aposentadoria proporcional; foi fixado limite de idade para fins de aposentadoria por tempo de contribuição, sendo concedida após 30 anos de contribuição e 55 anos de idade para as mulheres e após 35 anos de contribuição e 60 anos de idade para os homens; foi extinta a aposentadoria especial para professor universitário; foi eliminada a isenção fiscal para aposentados com mais de 65 anos de idade. Para os servidores públicos, foi proibida a acumulação de aposentadorias e de aposentadoria com cargos, empregos e funções públicas, excetuados os cargos em comissão; foi estabelecido que o valor da aposentadoria e da pensão por morte seria integral somente para os servidores que recebessem o valor máximo de benefício pago pela Previdência Social, podendo corresponder de 70 a 100% do valor da última remuneração para os demais; foi permitido à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios estabelecerem fundo de previdência complementar e facultativa para seus servidores, passando o valor das aposentadorias a corresponder ao limite máximo estabelecido para os benefícios da previdência social; foi estabelecida a contribuição para os inativos civis e militares que recebem acima do teto de benefícios da Previdência social; e fixado que o valor das pensões poderá corresponder de 70 a 100% do valor da remuneração do servidor. Por fim, foi mantida a paridade entre ativos e inativos no reajustamento entre remuneração e proventos, foram estabelecidas regras de transição e introduzidas mudanças nos fundos de pensão, restringindo a participação de recursos públicos e a responsabilidade patronal.

Por outro lado, no final de novembro de 1997, foi aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados a reforma administrativa, mantendo-se o texto pretendido pelo relator da Comissão Especial. O texto seguiu, então, para o Senado, onde o projeto recebeu nova numeração, passando a constituir a PEC nº. 41/97, cuja relatoria coube ao senador Romero Jucá (PMDB-RO).

### **5.3.3. As medidas para colocar em prática as novas instituições.**

Paralelamente, o ano de 1997 foi dedicado à preparação e ao detalhamento da implementação das instituições previstas no PDRAE. Tais iniciativas tinham por objeto três frentes principais: a reestruturação do núcleo estratégico, as organizações sociais e as agências executivas.

A reestruturação do núcleo estratégico importou a transformação, a partir de 1997, do Projeto Avaliação do Reordenamento Institucional em Programa de Reestruturação e Qualidade (PRQ), complementado pelo Programa de Apuração de Gastos Governamentais e Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas do Governo Federal. O objetivo desses programas era fortalecer a capacidade dos ministérios de formular e supervisionar políticas sob sua responsabilidade, consistindo numa preparação para a implementação dos contratos de gestão e para a descentralização dos serviços públicos para os estados e municípios. Os programas que complementavam o PRQ objetivavam, nesse sentido, capacitar os ministérios para apurar os custos das atividades e programas dos órgãos e entidades federais, bem como racionalizar a ação governamental e das atividades administrativas das delegacias dos ministérios nos estados.

O Programa de Reestruturação e Qualidade pressupunha a adesão espontânea dos ministérios a um protocolo, o qual dava início a um trabalho junto ao MARE de delimitação do setor de atuação ministerial e elaboração de diagnósticos e proposições de reorganização em que eram privilegiados os modelos das organizações sociais e das agências executivas. Segundo Martins, “a estratégia era utilizar a abordagem da qualidade como alavanca” para os novos modelos de gestão<sup>243</sup>. Nos anos de 1997 e 1998, o programa começou a ser implementado nos Ministérios do Trabalho, da Saúde e no próprio MARE, tendo sido buscada, ainda, a adesão dos Ministérios da Educação, da Cultura, da Agricultura, dos Transportes e de Minas e Energia. A implementação do programa, todavia, teve desenvolvimento diferente nos ministérios e, ao final, teve seus objetivos bastante reduzidos em razão da baixa adesão e da dificuldade que a descontinuidade dos ministros causou à manutenção dos projetos.

O caso dos Ministérios da Saúde, da Educação e da Cultura exemplifica as dificuldades encontradas na implementação das novas instituições e é significativo das reações que essas ensejaram. Esses fatores comprometeram em parte a execução do PDRAE e as perspectivas de célere implementação de seu modelo institucional, eis que a adesão dos citados ministérios ao Programa de Adesão e Reestruturação era estratégico para a reconfiguração institucional dos serviços públicos prevista no PDRAE. A reestruturação do Ministério da Saúde, a qual deveria ser mais aprofundada, contemplando inclusive sua rede de

---

<sup>243</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em**

hospitais, teve seu desenvolvimento comprometido pela mudança de ministro. As principais mudanças ocorreram na melhoria da gestão<sup>244</sup>, sendo que a adoção do modelo das organizações sociais para o INCA e os hospitais do Rio e de Porto Alegre, assim como a transformação da Vigilância Sanitária em Agência Executiva foram comprometidos pelo ritmo de implantação dos respectivos programas. Os Ministérios da Educação e da Cultura, por sua vez, não aderiram ao projeto, pois “a proposição de adoção do modelo OS (organizações sociais) nas universidades federais e museus gerou uma forte reação nas áreas da cultura e da educação, impedindo o prosseguimento do processo para além das sondagens iniciais”<sup>245</sup>.

A implementação das organizações sociais sofria, ao mesmo tempo, pressão de parte da Câmara da Reforma do Estado, a qual objetivava obter a demonstração da aplicabilidade do novo modelo institucional e de sua operacionalização na prática. O ano de 1997, dessa forma, foi consumido no detalhamento do modelo das organizações sociais, culminando com a expedição da Medida Provisória n.º 1.591, de 09 de outubro de 1997, a qual implementou os dois primeiros projetos-pilotos das novas instituições, a partir da extinção da Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuS) e da Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), e antecipou as disposições regulamentares gerais relativas à matéria. As primeiras organizações sociais tinham, de acordo com o relato de Martins, também uma razão política de ser.

“A ACERP representava a solução de um problema da SECOM (livrar-se de um pesado passado de má gestão e promover o uso político e logístico da TVE-Rio de forma mais flexível) e outro do MARE (enquanto apoiava-se em Sérgio Amaral, porta voz presidencial, para angariar apoio presidencial na inauguração do modelo). A ABTLuS representava a introdução do modelo na área de C&T, altamente propícia ao seu florescimento, e de forma bastante construtivista (o empreendedor do LNLS opinara ativamente no desenho fino do modelo OS)”<sup>246</sup>.

A implementação das Agências Executivas deveria ocorrer, igualmente, por meio de projetos-pilotos, os quais serviriam para o desenvolvimento dos contratos de gestão e para a

---

**uma era de reformas:** os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 231. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>244</sup> As principais iniciativas, nesse campo, foram a descentralização da aquisição e distribuição de medicamentos para os estados e municípios, com a extinção da Central de Medicamentos (CEME). Acrescente-se que o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi extinto, a partir da criação e consolidação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, e o Departamento de Informática do SUS (DATASUS) foi transferido da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) para a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde.

<sup>245</sup> Idem, ibidem, p. 232.

<sup>246</sup> Idem, ibidem, p. 235.

identificação dos óbices normativos e legais à disseminação do novo modelo institucional. Para tanto, a Medida Provisória n.º 1.594-28, de 14 de março de 1997, estabeleceu que a qualificação das autarquias e fundações federais como Agências Executivas se daria através de decreto, depois de cumpridos os requisitos da apresentação de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional e da celebração de contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor. A qualificação como Agências Executivas não implicava a alteração da natureza jurídica das entidades, porém a operacionalização do modelo chocou-se com resistências ainda maiores, sobretudo nas áreas de gestão orçamentária e fiscal do governo. Segundo testemunho de Martins,

“A conformação centralizadora e controladora dos sistemas auxiliares de orçamento, finanças, recursos humanos e controle interno eram barreiras à (sic) flexibilidades gerenciais. Ademais, havia a grande desconfiança de que eventuais flexibilidades seriam efetivamente empregadas na geração dos resultados visados (o temor arquétipo de que qualquer brecha será usada para favorecer práticas patrimonialistas), se estes seriam adequadamente estabelecidos em contrato de gestão e se e este último seria bem gerido por estruturas contratantes (os ministérios formuladores de política) esfaceladas.”  
247

Com efeito, os Decretos n.º 2.487 e 2.488, estabelecendo os critérios e parâmetros para a elaboração dos planos estratégicos e dos contratos de gestão, somente foram editados em 02 fevereiro de 1998. O Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), que deveria ser a primeira Agência Executiva, somente foi qualificado em meados de 1998, após difícil negociação acerca do contrato de gestão. Na negociação então empreendida com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o núcleo da controvérsia girava em torno da garantia do repasse orçamentário. A negativa, ao final, do Ministério da Fazenda em garantir determinados repasses orçamentários para o INMETRO colocou em cheque a operacionalidade do modelo institucional e comprometeu sua funcionalidade e sua implementação em outros órgãos.

Enquanto o MARE buscava colocar em prática os novos modelos institucionais, o governo era desafiado pelo agravamento da situação econômica. As medidas adotadas pelo Governo para enfrentar a crise asiática, em especial a elevação da taxa de juros, e a concessão pelo FMI de empréstimo aos países asiáticos atuaram favoravelmente sobre o mercado financeiro e contiveram a fuga de capitais. Embora o fluxo de capitais tenha voltado a crescer desde fins de 1997 e início de 1998, verificou-se, igualmente, uma redução do nível de

atividade econômica. “Como decorrência, o desemprego cresceu durante todo o ano de 1998, juntamente com a elevação das dívidas interna e externa e a aceleração do déficit público. A economia entrou num período de deflação. Na cidade de São Paulo, durante sete meses desse ano, os preços diminuíram em relação aos meses imediatamente anteriores, explicitando-se a estagnação econômica (...)”<sup>248</sup>.

A conjuntura política e econômica de 1997, agravada pelos acontecimentos no segundo semestre do ano, teve efeitos com relação à retórica presidencial acerca das reformas do Estado, a qual adquiriu nova ênfase. A Mensagem ao Congresso Nacional, em 1998, reitera sua função fiscal, afirmando que:

“A resposta contundente do Governo e do Congresso à crise mundial das bolsas, adotando medidas de corte de gastos e aumento de receitas no montante de R\$ 20 bilhões em 1998, foi uma reafirmação inequívoca da determinação de defender a estabilidade do Real a partir de seus fundamentos fiscais. O mesmo sentido teve a aceleração, pelo Congresso, da tramitação das propostas de emenda constitucional sobre a reforma administrativa e a reforma da previdência, cuja aprovação é essencial para o equilíbrio a longo prazo das contas públicas.

Com isso, o Brasil conseguiu defender, ao mesmo tempo, o valor de sua moeda e o nível de suas reservas internacionais. E transmitiu aos investidores nacionais e estrangeiros o sinal de confiança que garantirá o crescimento sustentado da economia, superando o impacto imediato da elevação das taxas de juros em função da turbulência externa”.<sup>249</sup>

Agora, porém, as reformas não deveriam se limitar a dar credibilidade política ao país, essencial para atrair capitais estrangeiros e obter apoio das agências internacionais, mas deveriam funcionar efetivamente como componentes do novo modelo de desenvolvimento, garantindo um regime fiscal capaz de gerar poupança interna. A respeito do tema, a Mensagem asseverava que “(...) a contribuição dos investimentos estrangeiros não nos deve distrair de outra frente decisiva para a sustentação do novo ciclo de crescimento: o aumento da capacidade de poupança interna que se deteriorou no quadro de desajuste fiscal, instabilidade financeira e estagnação econômica da década de 80”<sup>250</sup>. E, de modo mais específico, que

---

<sup>247</sup> Idem, *ibidem*, p. 237.

<sup>248</sup> FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p. 138.

<sup>249</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/98MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/98MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

<sup>250</sup> Idem, *ibidem*.

“As reformas administrativa e da previdência são fundamentais para a recuperação da capacidade de poupança do setor público (ou diminuição de seu endividamento, o que dá no mesmo). É paradoxal, por isso, que muitos dos que se opõem tenazmente a ambas as reformas venham a público advertir contra o que consideram peso excessivo do capital estrangeiro na nossa economia.”<sup>251</sup>

A função fiscal das reformas administrativa e previdenciária adquiria uma nova nuance, ou um significado complementar, devendo, agora, possibilitar o equilíbrio orçamentário. Isso ocorria não apenas em virtude da própria natureza das alterações constitucionais em curso, menos aptas a gerar investimentos externos do que as reformas da ordem econômica, mas também em virtude de mudanças no cenário macroeconômico. A esse respeito, cabe observar que, no segundo mandato do Governo Cardoso, houve uma alteração nos fundamentos de sustentação do próprio plano econômico, que “preservou a prioridade para a estabilização, embora (adotando) a política fiscal, em lugar da política cambial, como instrumento central para preservá-la”<sup>252</sup>.

A relação entre essa ulterior alteração na política econômica e a anterior mudança de ênfase em relação às reformas administrativa e previdenciária podem ser avaliadas pelo conteúdo do discurso proferido pelo Presidente em setembro de 1998 e reproduzido parcialmente na Mensagem ao Congresso de 1999, onde se afirma que “desde a eclosão da crise financeira no sudeste Asiático, em meados de 1997, o Brasil luta para manter uma trajetória de crescimento com estabilidade sob condições externa adversas”. E, de modo particularmente significativo, é expressamente reconhecido que, “dada a gravidade do atual contexto internacional, a disponibilidade de poupança externa será relativamente menor de agora em diante”, sendo “necessário o restabelecimento da capacidade de poupar do país, através de um ajuste das contas públicas”, a ser obtido com um esforço de arrecadação, com a prorrogação e o aumento da CPMF, e com a contenção de gastos públicos<sup>253</sup>.

O apelo à necessidade das reformas em face da instabilidade financeira, aliado à aprovação da Emenda n.º 18, em 05 de fevereiro de 1998, dispendo sobre o regime

<sup>251</sup> Idem, ibidem.

<sup>252</sup> SALLUM Jr., Brasília. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 18, n. 52, p. 48, jun. 2003.

<sup>253</sup> BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

Cabe observar que, no primeiro governo Cardoso foi praticado um regime fiscal brando, sem “contenção orçamentária”, mas com iniciativas visando alterar o regime fiscal, especialmente no que diz com a participação tributária dos entes da Federação e através da renegociação das dívidas dos Estados. Para um detalhamento, ver CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a história que vivi**. Coordenação editorial: Ricardo Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

constitucional dos militares e, assim, contribuindo para fragmentar as forças contrárias às alterações, pavimentou o caminho para as reformas administrativa e previdenciária.

#### **5.3.4. A aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19 e 20/98.**

Em 11 de março de 1998, a reforma administrativa foi aprovada em segundo turno no Senado por 56 votos a favor, 16 contrários e uma abstenção. O próprio relator da PEC n.º 41/97 propôs alterações no texto recebido da Câmara dos Deputados e, por meio do Parecer n.º 61/98, opinou pelo acolhimento de algumas emendas apresentadas. Não ocorreram, todavia, mudanças substanciais em relação ao texto recebido da Câmara dos Deputados<sup>254</sup>. A proposta aprovada foi convertida na Emenda Constitucional n.º 19/98, cujo texto, ao final, mitigou o projeto original do governo.

Ainda assim, vários artigos da Emenda Constitucional n.º 19/98 foram aprovados com a ressalva de sua ulterior regulamentação por lei, o que implicou, de um lado, a remessa da implementação da reforma para o plano infraconstitucional e, de outro, criou uma situação peculiar e controversa, em que a promulgação da reforma foi adiada no aguardo da apreciação de medidas provisórias que versavam temas relativos à administração pública.

A emenda aprovada introduziu as seguintes modificações na Constituição de 1988.

Foi estabelecida a possibilidade de estrangeiros terem acesso aos cargos públicos, na forma que a lei a ser editada vier a estabelecer, observando-se que, em relação às universidades e instituições de pesquisa científica e tecnológica a Emenda Constitucional n.º 11/96 possibilitou a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros. Foi mantida a exigência de concurso público de provas ou de provas e títulos para admissão nos cargos e empregos públicos, ressaltando-se, porém, que os certames se darão “de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”. Foi suprimida a

---

<sup>254</sup> Destacam-se entre as propostas de emendas apresentadas no plenário do Senado, ainda que somente parte delas tenha sido aprovada, as seguintes: a Emenda n. 2, não aprovada, que pretendia estabelecer a perda do cargo com fundamento na simples avaliação periódica, dispensando a instauração de processo administrativo; a Emenda n. 4, não aprovada, que possibilitava a demissão de servidores estáveis por decreto e resolução; a Emenda n. 8, que após aprovada alterou o quinto princípio constitucional da administração pública da “qualidade do serviço prestado” para a “eficiência”; a Emenda 17 que pretendia conceder ao servidor efetivo, que completasse o tempo para a aposentadoria voluntária e quisesse permanecer na atividade, um acréscimo à remuneração de 30% a título de gratificação; a Emenda 24 que pretendia retornar à proposta original da emenda do governo para a realização de processo seletivo interno; e, por fim, a Emenda 26 que objetivava a adoção de contrato de gestão também na administração direta.

menção à instituição de regime jurídico único e à salvaguarda da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. A nova redação prevê a instituição de conselho de política de administração e remuneração de pessoal e, a fixação dos padrões de vencimento e dos outros componentes da remuneração com observância da complexidade e da responsabilidade dos cargos, dos requisitos para investidura de demais peculiaridades dos cargos. Dispõe, ademais, que a lei deverá estabelecer a relação entre a menor e a maior remuneração dos servidores públicos e que os entes públicos deverão manter escolas de governo para formação e aperfeiçoamento dos servidores, cuja participação nos cursos será requisito para a promoção na carreira. Foi, ainda, mantido o direito de greve no serviço público, a ser regulado em lei ordinária e não mais em lei complementar como reclamava o texto original da Constituição.

A emenda previu, também, a necessidade de lei específica para concessão de reajuste, na mesma data e nos mesmos índices, aos servidores públicos, ressalvando, porém, a iniciativa privativa dos três Poderes e a necessidade de sanção presidencial aos projetos dos Poderes Executivo e Judiciário. Além disso, foi prevista a fixação de teto salarial para os servidores da administração direta, das autarquias e fundações, que não poderá exceder o subsídio mensal recebido pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, excluída da limitação a administração indireta. Os membros do Poder Legislativo passaram a receber vencimentos sob a denominação de subsídios, restando afastada a vedação de reajuste durante a legislatura. A garantia da irredutibilidade de vencimentos foi flexibilizada em face do teto remuneratório e da vedação do cômputo ou acúmulo de acréscimos pecuniários para concessão de outras vantagens.

Foi mantida a exigência de lei específica para a criação de autarquia e para autorizar a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista e de fundação, em oposição à proposta original que previa a simples exigência de autorização legislativa, e não mais lei específica, para a criação de tais entidades. Foi ampliado o processo de participação popular, restrito, porém, à administração direta e indireta, sem mencionar as organizações sociais. Acrescentou-se que foi incluída a obrigatoriedade de pessoas físicas ou jurídicas privadas que contratem com o poder público prestarem contas perante os Tribunais de Contas.

Foi permitida a quebra da estabilidade, a qual passou a ser adquirida após três anos de efetivo exercício em cargo efetivo, para o qual o servidor tenha sido nomeado em razão de

---

concurso público, e mediante avaliação especial de desempenho por comissão instituída com tal finalidade. As hipóteses de perda da estabilidade foram alargadas para abranger a insuficiência de desempenho, verificada em procedimento de avaliação periódica, a ser estabelecido em lei complementar, e por excesso de despesa, afastada a possibilidade de demissão por necessidade da administração pública, visando à redução ou à reestruturação de quadros, tal como constava na proposta original do Executivo. Em contrapartida, foi possibilitada a disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço na hipótese de extinção do cargo ou declaração de sua desnecessidade. Além disso, foram incluídas disposições, no capítulo das finanças públicas, relacionando a nova possibilidade de quebra da estabilidade com as limitações do gasto com pessoal.

Foi criada a figura do contrato de gestão como instrumento de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração direta e indireta, a ser regulado por lei. O primeiro parecer do deputado Moreira Franco inadmitiu, no artigo que prevê o contrato de gestão, a previsão de contratação temporária de pessoal, cujo vínculo dependeria da vigência do contrato de gestão firmado. Igualmente prevista na Emenda Constitucional n.º 19/98 foi a edição de lei que estabeleça o regime jurídico das empresas públicas, das sociedades de economia mista e de suas subsidiárias, assim como de lei que estabeleça critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor estável que desenvolva atividades exclusivas de Estado. Por essa última disposição, inovou em relação à Constituição de 1988 ao mencionar atividades exclusivas de Estado, porém divergiu da nomenclatura empregada pelo Plano Diretor, que se refere a carreiras ou funções de Estado, sendo, porém, suprimida do texto final a discriminação dessas atividades, que constavam no relatório do Deputado Moreira Franco como sendo as de fiscalização e arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, orçamento, controle interno, segurança pública, diplomacia, advocacia e defensoria pública.

A Emenda Constitucional n.º 19/98, dessa forma, logrou introduzir modificações na organização político-administrativa do Estado e na organização dos Poderes, assim como no capítulo das finanças públicas. Alguns institutos que o governo pretendia albergar na Constituição, como o processo seletivo público, o contrato temporário, a limitação de idade para ingresso no serviço público, a inadmissibilidade de greve pelos servidores ou a possibilidade de quebra da estabilidade por necessidade da administração não foram aceitos pelo Congresso. Outros, como a instituição das agências executivas, das organizações sociais e dos contratos de gestão foram recebidos com desconfiança e provocaram resistências na

sociedade e dentro do próprio governo. Não obstante, a estratégia de negociação do governo produziu resultados satisfatórios em relação à aprovação da reforma em tempo mais curto do que a reforma da previdência.

Uma característica da reforma administrativa aprovada foi “deixar, excessivamente, à legislação ordinária ou complementar, o disciplinamento de variados artigos da Constituição: uns que não poderão ser implementados mesmo, por ausência total de possibilidade de fixar parâmetros; outros que, tendo em conta os princípios maiores da continuidade do serviço público, prevalecerão e permitirão perfeitamente o agir administrativo”<sup>255</sup>. O fato de parte significativa dos dispositivos alterados ter eficácia contida ou limitada<sup>256</sup> transferiu as principais discussões para o âmbito da legislação ordinária e complementar, retardando ou dificultando sua aplicação.

A própria promulgação da Emenda Constitucional foi postergada no tempo, somente vindo a ocorrer em 04 de junho de 1998, com vigência a contar de sua publicação no Diário Oficial da União no dia seguinte. Isso porque o governo aguardava a aprovação de 12 medidas provisórias tratando da administração pública, as quais necessitavam ser convertidas em lei antes da promulgação da reforma, em virtude do disposto no artigo 246 da Constituição Federal. A maioria dessas medidas provisórias havia sido expedida no ano anterior, visando a antecipar efeitos e institutos da reforma, e agora necessitava ser aprovada para validamente integrar o texto constitucional e possibilitar a aplicação imediata de pelo menos parte dos novos institutos.

Entre as matérias pendentes de aprovação encontravam-se a Lei n.º 9.636/98, dispondo sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da

---

<sup>255</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2 ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 290.

<sup>256</sup> Toda norma constitucional tem eficácia. Essa, porém, pode ser plena, limitada ou contida, conforme seus efeitos jurídicos se manifestem plenamente ou dependam da existência de uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida na Constituição. As normas constitucionais são auto-aplicáveis, isto é, tem eficácia plena, segundo José Afonso da Silva, quando “completa no que determina”, sendo “supérfluo o auxílio supletivo da lei, para exprimir tudo o que intenta, e realizar tudo o que exprime”. O mesmo autor distingue as normas constitucionais de eficácia plena das de eficácia contida e das de eficácia limitada. As primeiras “são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados”. As segundas “dependem de outras providências normativas para que possam surtir os efeitos essenciais, colimados pelo legislador constituinte”. Essas podem ser normas instituidoras de princípio institutivo ou organizado ou de princípio programático. (SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 1982. Apud PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2 ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 291-3).

União; a Medida Provisória n.º 1591/97, convertida na Lei n.º 9.637/98, dispondo sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e criando o Programa Nacional de Publicização; a Medida Provisória n.º 1531-15/98, convertida na Lei n.º 9.648, modificando a Lei de Licitações para dispensar as organizações sociais da observância de tal procedimento; a Medida Provisória n.º 1.549/97, convertida na Lei n.º 9.649/98, formando o marco legal das Agências Executivas; e, por fim, a Lei n.º 9.655/98, que fixou a relação entre os subsídios da magistratura federal. Outros diplomas legais haviam sido editados no início de 1998, estabelecendo disciplina a ser aplicada para as organizações sociais e as agências executivas, tais como a Lei n.º 9.061, de janeiro de 1998, que dispôs sobre o contrato de trabalho por prazo determinado, afastando os requisitos estabelecidos na legislação trabalhista (art. 443, § 2º, da CLT); e os Decretos n.º 2.487 e 2.488, versando acerca dos requisitos para a elaboração dos contratos de gestão e para qualificação de autarquias e fundações públicas como agências executivas, e n.º 2.490, regulando o contrato de trabalho por prazo determinado, esses últimos três editados em fevereiro de 1998.

Enquanto tramitava no Senado a reforma administrativa, a Câmara dos Deputados voltava a examinar a reforma da previdência, agora apreciando o substitutivo elaborado pelo Senado, o qual havia retornado para a CCJR da Câmara no final de 1997. O substitutivo do Senador Beni Veras enfrentou grande oposição na CCJR e nova tentativa de desmembramento do projeto, argumentando-se que a proposta ofendia os princípios constitucionais da isonomia, dos direitos adquiridos e da separação dos Poderes, especialmente por estabelecer regras diferentes para servidores civis e entre os civis e os militares e por estabelecer a sujeição de servidores comissionados dos estados e municípios ao regime geral de previdência social estabelecido na legislação federal. Foi ainda combatida a previsão de tributação dos inativos e a revogação da não-incidência do imposto de renda e proventos sobre rendimentos provenientes de aposentadoria e pensão pagos pela Previdência Social a pessoas com idade superior a 65 anos de idade. A bancada do Partido dos Trabalhadores, em especial, manifestou-se contrariamente a várias alterações, entre as quais a adoção do critério contributivo para a Previdência Social, a remessa para lei complementar da disciplina das aposentadorias especiais e da contagem recíproca do tempo de serviço rural, o fim da paridade entre ativos e inativos para os novos servidores, e o fim da integralidade das pensões e dos proventos resultantes da aposentadoria por invalidez decorrente de acidente no serviço e doença incurável.

Não obstante, o relator na CCJR, Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) opinou pela admissibilidade da proposta, por contemplar os requisitos formais a sua tramitação, e o substitutivo, aprovado em novembro de 1997, seguiu para análise da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, onde foi o Deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) escolhido como seu relator. Na Comissão Especial, o substitutivo foi aprovado em primeiro turno, em 05 de fevereiro de 1998, e em segundo turno em 19 de maio de 1998, seguindo para apreciação pelo plenário da Câmara. No plenário foram oferecidas várias emendas de redação ao substitutivo, o qual resultou aprovado em segundo turno em 03 de junho de 1998. Todavia, em virtude da aprovação de alguns destaques dos partidos de oposição, o substitutivo foi enviado novamente à Comissão Especial para elaboração da redação final da emenda, o que, em virtude do período eleitoral, somente veio a ocorrer em 04 de novembro de 1998, com a promulgação, em 15 de dezembro do mesmo ano, da Emenda Constitucional n.º 20, a reforma previdenciária.

Entre as principais alterações introduzidas pela reforma previdenciárias estão as seguintes:

A alteração dos direitos sociais quanto ao salário família, que passou a ser pago apenas aos dependentes do trabalhador de baixa renda<sup>257</sup>, e ao trabalho do menor, que passou a ser admitido somente ao maior de 16 anos.

O regime de previdência passou a ter caráter contributivo e as disposições do artigo 40 da Constituição Federal destinadas apenas aos servidores ocupantes de cargo efetivo, sendo os demais submetidos ao Regime Geral de Previdência Social. Os novos critérios para concessão das aposentadorias combinam os critérios do tempo de contribuição com o de idade, com a exigência do cumprimento de prazo de carência de, no mínimo, 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. Os proventos da aposentadoria proporcional passaram a ser calculados sobre o tempo de contribuição e foi proibida a concessão de quaisquer acréscimos pecuniários por motivo de aposentadoria. Todavia, não logrou aprovação a proposta inicial do governo limitando a aposentadoria dos servidores públicos ao maior benefício pago pelo INSS, a qual seria complementada até o percentual de 70% para os servidores titulares de cargo efetivo com remuneração superior aquele valor.

---

<sup>257</sup> O artigo 13 da Emenda 20/98 fixou que, enquanto não aprovada lei dispendo a respeito, o auxílio-reclusão e o salário família seriam pagos apenas aos servidores, segurados e seus dependentes com renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00.

Foi vedada a contagem de tempo ficto e prevista a compensação financeira entre os sistemas privado e público de previdência nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. Foram, ainda, vedadas as aposentadorias especiais, exceto para as atividades exercidas exclusivamente sob condições prejudiciais à saúde e à integridade física, nos termos da lei. Vedada também foi a acumulação de aposentadorias e a de proventos com vencimentos. As aposentadorias e pensões passaram a ter como limite o teto constitucional. A reforma possibilitou, ainda, à União, aos Estados e aos Municípios instituir, por lei complementar, regime de previdência complementar para os servidores titulares de cargo efetivo que recebam mais de R\$ 1.200,00 e tenham ingressado no cargo após a Emenda Constitucional n.º 20/98. Nessa hipótese, o poder público poderá estabelecer como teto para as aposentadorias valor equivalente ao máximo pago no Regime Geral de Previdência Social.

Foram, também, estabelecidas limitações à contribuição do poder público para os fundos de pensão, prevendo-se ainda a edição de lei complementar regulando os fundos de pensão, inclusive o acesso às informações relativas a sua gestão. E, por fim, foi alterada a redação do artigo 195 da Constituição Federal, ampliando a hipótese de incidência das contribuições sociais, que passaram a incidir não apenas sobre a folha de salário, mas sobre os rendimentos do trabalho, pagos ou creditados a qualquer título. O mesmo artigo estabeleceu a obrigação de a fonte pagadora efetuar o recolhimento da contribuição, alcançando o recebedor dos serviços, mesmo quando não seja empregador.

A crise financeira, no segundo semestre de 1997 e no ano de 1998, impulsionou a aprovação das reformas administrativa e previdenciária. O ano de 1998 testemunhou o agravamento da crise econômico-financeira: internamente, com o aumento do desemprego e o agravamento do déficit público; externamente, com a instabilidade dos mercados financeiros internacionais e a crise da Rússia, que pioraram as condições da economia brasileira.

Diante de tal situação, os governadores, assim como havia ocorrido na primeira fase recessivo-estagnacionista do Plano Real, em meados de 1995, incrementaram sua atuação a favor da aprovação das emendas constitucionais. Não apenas exerceram pressão sobre a bancada de seus estados, como também, por ocasião das votações mais importantes, chegaram a exonerar secretários de estado com mandato parlamentar para reforçar o escorço a favor das reformas.

Essa adesão, todavia, era de natureza mais conjuntural do que estrutural. A Constituição de 1988 já estabelecia limites para as despesas com pessoal, fixando-o em 65% da receita e estabelecendo a previsão de redução das despesas em 1/5 por ano. Os Estados, cujo endividamento não era algo recente, já dispunham dos instrumentos legais que justificavam e possibilitavam o enfrentamento do crescimento das despesas e do endividamento. Muitos dos recursos institucionais utilizados depois de 1995 e antes da aprovação das emendas constitucionais, tais com os Planos de Demissão Voluntária, a venda de estatais, o corte de vantagens e gratificações, a possibilidade de demissão de não-estáveis e não-concursados, a limitação às contratações, a redução de horas extras, etc., já se encontravam antes disponíveis, mas foram pouco utilizados. Ocorre que, se o endividamento e os gastos já eram elevados, haviam formas de contornar o problema que não requeriam o ajuste pelo lado da despesa.

Abrúcio e Costa observam que, a contar de 1995, os governadores tiveram de contar com dois novos constrangimentos, um político e um econômico. Sob o ponto de vista econômico, afirmam esses autores, com fundamento no trabalho de Sola, Garman e Marques, que “a bancarrota dos estados foi causada, em primeiro lugar, pelo (sic) estabilização econômica trazida pelo Plano Real, que levou os Bancos estaduais a uma situação falimentar, além de aumentar bruscamente o montante das dívidas dos governos estaduais, alocadas basicamente na carteira de seus próprios Bancos”<sup>258</sup>. Além disso, o Plano Real acabou com os ganhos decorrentes da inflação, num sistema em que os governos auferiam receitas indexadas e ainda podiam aplicá-las no mercado financeiro, ao passo que as despesas eram fixas ou podiam ser negociadas, como no caso dos aumentos dos servidores públicos, sem a reposição integral da inflação.

Sob o ponto de vista político, afirmam os autores que teria havido “o fortalecimento do Governo Federal”, que passou a estabelecer condicionantes legais à atuação dos governos estaduais e municipais. A primeira delas foi a aprovação do Fundo Social de Emergência pela Emenda constitucional de Revisão n.º 01/94 que, revertendo a tendência inaugurada com a Emenda Passos Porto de 1983, deu início à recentralização de receitas tributárias com a União. A segunda foi a aprovação da Lei Camata, no início de 1995, que reduziu para 60% o limite percentual de comprometimento da receita com pagamento de pessoal, estabelecendo penalidades e fixando o prazo de três anos para o ajuste. O terceiro resultou da perda de

---

<sup>258</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 2. (Série “Pesquisas”, n. 12). p. 77

receitas decorrente da desoneração tributária das exportações e das alterações em relação ao creditamento do imposto pago nas operações anteriores, previstos na Lei complementar n.º 87/96 (Lei Kandir).

Além disso, a abertura da economia a empresas estrangeiras sem a fixação de disciplina legal ou planejamento governamental para seu estabelecimento e localização levou à guerra fiscal entre os estados, sendo essa responsável por novas despesas e pelo comprometimento de receita futura. Por fim, o aumento do déficit público em razão das medidas adotadas para enfrentar, sucessivamente, as crises do México, da Ásia e, depois, a da Rússia, dificultaram a adaptação dos entes federativos à nova legislação. A combinação desses fatores e constrangimentos impostos foram os propulsores da militância dos governadores e prefeitos a favor da aprovação das reformas administrativa e previdenciária<sup>259</sup>.

Mesmo assim, o comportamento dos governadores e prefeitos em relação às reformas variou ao longo do tempo e foi marcado por ambigüidades, como notam Abrúcio e Costa e também Melo. Nesse sentido, o apoio às reformas foi explícito nas conjunturas de crise. Em outros momentos, o Governo Federal utilizou a negociação das dívidas dos Estados para vencer resistências e negociar a adesão e/ou o apoio dos entes federativos aos programas de reforma do Estado.

Num primeiro momento, a renegociação das dívidas, segundo observam Abrúcio e Costa, foi marcada pela “introdução da questão da privatização com ponto fundamental das negociações”<sup>260</sup>. Acrescente-se que a perda de mecanismos de financiamento, como a emissão de precatório e as operações de antecipação de receitas operacionais, fez das privatizações, mesmo para os avessos a essa medida, uma necessidade. Como observou o ex-Presidente do Banco Central, Gustavo Loyola: “enfim, as privatizações se transformaram na única fonte e financiamento possível para alguns Estados”<sup>261</sup>.

Num segundo momento, que se deu no início de 1998, a renegociação das dívidas estaduais passou a envolver o apoio ao aprofundamento das mudanças estruturais.

---

<sup>259</sup> A respeito dos impactos do Plano Real sobre a dívida pública, ver: CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP – IE – Unicamp, 2002. Para o autor, as principais condicionantes para a dívida dos estados e municípios são, de um lado, o aumento de despesas, resultante da perda do mecanismo de repressão fiscal antes proporcionado pelo regime inflacionário, e, de outro, a perda de receitas próprias decorrentes da guerra fiscal, do que é ilustrativa a estagnação em termos nominais das receitas do ICMS desde 1995.

<sup>260</sup> Idem, *ibidem*, p. 81.

<sup>261</sup> Revista Veja, edição de 28 de janeiro de 1998.

Paralelamente à crítica veiculada aos estados por gastarem o dinheiro das privatizações com novos investimentos e pagamento de pessoal em lugar do abatimento de débitos, a renegociação das dívidas estaduais passou a envolver o apoio às propostas de emenda constitucional da previdência e da administração. Segundo o ex-Ministro Bresser-Pereira relatou em entrevista a Melo, “para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil, a reforma passou a constituir-se em moeda de troca importante na renegociação das dívidas”<sup>262</sup>.

Além do papel desempenhado pelos governadores, a aprovação das reformas em 1998 foi possível em virtude da utilização pelo governo federal de instrumentos legislativos que dificultaram a atuação da oposição. Esses ocorreram sobretudo pelo uso de interpretações e recursos regimentais, tal como a supressão do número de emendas por partido político e o redirecionamento do procedimento legislativo. Importante resultado teve, ainda, a aprovação, após o primeiro turno de votação da PEC n.º 33 na Câmara dos Deputados, de uma mudança regimental que limitava o número de Destaques para Votação em Separado (DVS) e, assim possibilitava a reversão da estratégia oposicionista de apresentar várias emendas ao projeto do governo, impondo a esse o ônus de obter as maiorias necessárias para derrubar as alterações em seus projetos. A nova estratégia implicava a inclusão de mudanças pelo governo através da apresentação de DVS, que necessitavam, assim, ser derrubados pela oposição, e não mais pela aprovação das alterações no próprio relatório a ser votado no plenário. Melo explica que:

“antes qualquer parlamentar podia propor um DVS, bastando que conseguisse o apoio de 10% da Casa, mediante assinatura. Após o primeiro turno de votação da reforma da previdência a regra mudou, criando-se um sistema de quota partidária para uso de DVS: partido com entre 5 e 24 deputados, tem direito a um; b) partido com entre 25 e 49 parlamentares, tem direito a dois; c) partidos com entre 50 e 74 deputados, podem apresentar até 3; e d) partido com mais de 74 deputados, tem direito a quatro. À oposição caberia, portanto, o ônus de derrubar o DVS”<sup>263</sup>.

O esforço do governo pela aprovação das propostas de emenda constitucional também envolveu concessões e a negociação de liberação de verbas federais<sup>264</sup>. “O Ministro Sérgio Mota comandou as negociações com os líderes e parlamentares que envolveu um intenso e

---

<sup>262</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.p. 172.

<sup>263</sup> Idem, *ibidem*, p. 162.

<sup>264</sup> Segundo reportagem da Revista Veja, em edição de 18 de fevereiro de 1998, a votação, na Comissão Especial da Câmara, do texto substitutivo do Senado referente à emenda previdenciária teria implicado a liberação pelo governo federal de 20 a 40 milhões de reais em verbas “para contar com o apoio dos deputados mais resistentes”.

demorado mecanismo de barganha, incluindo nomeações, liberações de emendas do orçamento, demandas individuais e de bancadas”, conforme referido na pesquisa de Melo<sup>265</sup>.

#### 5.4. O PDRAE após a aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19 e 20/98

Cabe perguntar por que, apesar da aprovação da legislação necessária, a reforma gerencial é apontada como uma reforma mal-sucedida?

Rezende<sup>266</sup> afirma que as mudanças teriam privilegiado o eixo do ajuste fiscal, sendo tímidos os resultados em relação ao processo de mudança institucional. Para o autor a reforma gerencial demonstrou um baixo grau de implementação no eixo das mudanças estruturais, o que ele atribui ao fato dos processos de reforma desencadearem “falhas sequenciais”<sup>267</sup>.

O diagnóstico de Rezende está mais identificado com a reforma gerencial no plano federal e seu diagnóstico é muito interessante. Significa dizer, em primeiro lugar, que as mudanças propostas no PDRAE foram acolhidas como necessárias apenas para obtenção de ajustes fiscais, não logrando ir adiante. Implica dizer, em segundo lugar, que a mudança institucional, que deveria complementar e aprofundar o ajuste fiscal, não avançou em virtude de restrições fiscais impostas pelo agravamento da situação econômico-financeira. Por exemplo, a implantação das organizações sociais foi dificultada, entre outros motivos, pela falta de garantia dos repasses orçamentários pelo Ministério da Fazenda. A implantação da carreira de gestão e das agências executivas, por sua vez, teria sido desvirtuada pelo abandono da política de concursos anuais para número restrito de vagas, em virtude dos custos de tal procedimento.

---

<sup>265</sup> Idem, *ibidem*, p. 130.

<sup>266</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>267</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

----- Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n.º 19, p. 111-121, nov. 2002.

Abrúcio e Costa<sup>268</sup> também parecem concordar com o diagnóstico do baixo nível de implementação da dimensão estrutural da reforma do Estado. Observam a preponderância dos aspectos fiscais nos programas de reforma levados a efeito e afirmam a necessidade de aprofundar o ajuste estrutural. Para os autores, as reformas da ordem econômica e da gestão pública deveriam contemplar mudanças político-institucionais aptas a fomentar um novo pacto federativo, o que para eles pressupõe um novo projeto nacional.

A análise desses autores está voltada para a implementação da reforma gerencial nos estados e municípios. E também é muito sugestiva. Se bem entendida, significa que os governadores e prefeitos aderiram às mudanças naqueles pontos em que poderiam significar a melhoria da situação financeira de seus estados e municípios, vislumbrando em outras propostas a restrição de sua autonomia. A forma como o Executivo federal atuou, visando a obter a adesão dos entes da Federação as propostas de reforma, reforçou essa visão, condicionando o apoio pretendido.

Martins<sup>269</sup> sugere ter sido o caráter desestatizante da gestão pública no governo Cardoso e “a ausência de uma política única ‘oficial’ em torno da qual se buscasse integrar esforços” a origem de diferentes trajetórias de reforma do Estado, entre as quais a da reforma institucional ou estrutural contida no PDRAE.

Aqui a ênfase é posta na segmentação interna do governo. Paradoxalmente, o PDRAE foi vítima de si mesmo. Objetivava fornecer um modelo integrado para a reforma do Estado, mas não logrou unir setores do próprio governo em torno de suas propostas. Deveria devolver o comando político do Estado ao governo, mas teve sua amplitude restringida pelas idiosincrasias políticas dos próprios integrantes do governo.

Analisando a evolução do gerencialismo e o modelo adotado pelo PDRAE, Abrúcio<sup>270</sup> observou com muita pertinência ser ele estruturalmente falho por não considerar as particularidades do federalismo e do híbrido institucional brasileiro.

---

<sup>268</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 2. (Série “Pesquisas”, n. 12).

<sup>269</sup> MARTINS, Humberto Falcão. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 231. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>270</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

Os acontecimentos que sucederam a aprovação das Emendas Constitucionais nº. 19 e 20/98 parecem corroborar essas conclusões.

#### 5.4.1. A fixação do teto salarial

A primeira repercussão significativa da aprovação da emenda constitucional nº. 19/98 foi a tentativa de fixação do teto salarial. A previsão de um teto salarial para os servidores públicos não era nova e já constava na Constituição de 1988. Porém, na vigência do texto pretérito, as vantagens de natureza pessoal não se incluíam no teto salarial. Durante a votação da reforma administrativa, duas propostas relacionadas à fixação do teto salarial já haviam sido mal sucedidas.

A fixação de um “subteto” nas esferas municipal e estadual (um teto de remuneração próprio para os estados e municípios) foi considerada inconstitucional, impondo uma derrota ao governo que teve de recuar em relação à matéria<sup>271</sup>. A idéia de fixação de um “extrateto”, isto é, a possibilidade de acúmulo de remuneração acima do valor do teto por aposentados que ocupem cargos em comissão, e que, pela estratégia do governo, deveria possibilitar apoio à aprovação das mudanças constitucionais e a fixação no texto da emenda do limite salarial no serviço público também teve de ser abandonada. Isso porque 107 dos 414 deputados da base de sustentação do governo negaram apoio à proposta.

A alteração ao final aprovada, uma das que mais interesse despertava nos governadores, exatamente por possibilitar a redução da folha de pagamento de pessoal, previa a inclusão no teto de todas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, com exceção das indenizatórias, e determinava a imediata operacionalização da nova regra. Todavia, em virtude da existência de vários casos de acúmulo superior ao teto, inclusive entre parlamentares e integrantes dos governos federal e estaduais, e do custo político da redução de vencimentos em ano eleitoral, a fixação do valor do teto salarial foi remetido para a legislação que definisse os subsídios dos ministros do STF.

---

<sup>271</sup> A votação do “subteto” na Câmara dos Deputados obteve sete votos a menos que o necessário para aprovação por 3/5 e a respeito dessa derrota Melo refere que o ex-ministro Bresser-Pereira e o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso teriam afirmado, respectivamente, que “o governo teve de ceder os anéis para não perder os dedos” e “em uma democracia a gente não tem que aprovar a reforma na sua totalidade” (MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p.164)

Assim, depois de aprovado o texto da emenda constitucional n.º 19/98, a primeira dificuldade para implementação do instituto residia na definição do valor mais adequado para fixação do subsídio dos ministros do STF. Isso porque o valor mais alto pago no STF correspondia a R\$ 10.800,00, mas no caso do Ministro-Presidente e dos que atuavam na magistratura eleitoral, esse valor alcançava R\$ 12.720,00. Portanto, conforme se desse a fixação dos subsídios, poderiam ocorrer cortes de salário no próprio STF.

Em abril de 1998, o STF estudava a fixação do salário dos ministros, por meio de resolução, em R\$ 12.720,00, que passaria a ser o teto salarial. Segundo Pereira, essa constituiria “uma imposição na hora de negociar a quantia com os Presidentes da República, da Câmara e do Senado, pois já se interpreta(va) que esse valor pode ser fixado acima da suposta resolução, nunca para menos”<sup>272</sup>.

Em 02 de junho de 1998, porém, foi sancionada a Lei n.º 9.655, fixando o subsídio dos ministros do STJ em valor equivalente a 95% dos subsídios dos ministros do STF, e em 90% o valor do subsídio dos desembargadores. A nova legislação, embora objetivasse contornar a não aprovação do subteto, estabelecendo parâmetros percentuais para a fixação dos salários nos três Poderes e nas entidades federativas, possibilitava o efeito cascata, inclusive com repercussão no Judiciário federal e nos Legislativos federais e estaduais, se fossem fixados os subsídios dos ministros do STF no montante pretendido.

Esses acontecimentos geraram alguma perplexidade quanto aos efeitos práticos de uma das inovações constitucionais reputadas mais importantes, assim como reações dentro do próprio governo em virtude da possibilidade de aumento de gastos. O que ocorreu foi que, de fato, a mudança constitucional poderia ensejar aumento de salário no Judiciário e no Legislativo e reduções no Executivo, gerando efeito diverso do pretendido pelo governo e francamente contrário ao espírito do PDRAE, que era o de fortalecer a União e as carreiras núcleo do Executivo.

A solução foi que, em 24 de junho de 1998, o STF, através de uma decisão administrativa, negou auto-aplicabilidade à norma constitucional que determinava a imediata adequação dos valores pagos aos servidores públicos ao teto salarial. Em 1º de julho do mesmo ano, o STF declarou, por sua Diretoria-Geral, que o valor da maior remuneração paga a um ministro correspondia a R\$ 10.800,45, compreendidas nesse valor as parcelas relativas ao

vencimento, representação, diferença da Lei n.º 8.848/92, adicional por tempo de serviço e salário-família. Na mesma oportunidade, foi informado que, com fundamento na decisão administrativa antes referida, esse valor permaneceria inalterado até que fosse estabelecido por lei o valor do subsídios.

Na prática, a resistência ao instituto e seus efeitos em relação a direitos adquiridos, assim como os efeitos adversos que teria no equilíbrio entre Poderes e entidades da Federação, levaram à postergação de sua implementação. A esse respeito, o deputado Michel Temer, então presidente da Câmara, teria afirmado que “um dia” o teto salarial seria estabelecido, mas não seria ele a provocar essa discussão<sup>273</sup>.

Em dezembro de 1998, todavia, os presidentes dos três poderes reunidos acenaram, novamente, com a fixação do teto salarial em R\$ 12.720,00. Logo em seguida recuaram, face ao desacordo do presidente da República e às críticas advindas do efeito cascata que a medida teria. Esse novo episódio em torno da fixação do teto salarial evidencia o efeito estrutural pretendido pelo governo com a reforma, dada a discordância com os demais Poderes. Além disso, demonstra que, paradoxalmente, as justificativas conjunturais ou os efeitos fiscais utilizados pelo governo como apelo para aprovação das mudanças institucionais-legais tornaram-se, de fato, empecilhos para sua implementação.

#### 5.4.2. O terceiro turno das reformas

No final de 1998, após a aprovação da emenda constitucional n.º. 20/98, ocorreu o que Melo descreveu como o “terceiro turno da reforma da previdência”. O contexto em que ele se deu foi o de agravamento da instabilidade dos mercados financeiros internacionais a partir da crise da Rússia, no segundo semestre do ano, e, sobretudo, com a desvalorização do rublo e a decretação de moratória pelo governo russo a partir de agosto. Esse nova crise internacional levou o governo brasileiro a elevar novamente os juros<sup>274</sup> e lançar, em outubro, um novo pacote fiscal para o período de 1999 a 2001. O então denominado Programa de Estabilidade Fiscal combinava cortes de despesa com a elevação de impostos, apontando a previdência

---

<sup>272</sup> PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa: o Estado, o Serviço Público e o Servidor**. 2 ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. p. 181.

<sup>273</sup> Revista Veja, edição de 21 de outubro de 1998.

<sup>274</sup> Esses subiram de 19% para 29% e, em seguida, para 49%.

social, especialmente a previdência pública, como a responsável pela deterioração dos resultados fiscais no setor público<sup>275</sup>.

Assim, em dezembro de 1998 e antes da promulgação da emenda previdenciária, seguindo o mesmo procedimento adotado com relativo sucesso em relação à emenda da administração, o governo remeteu ao Congresso nova medida provisória prevendo o aumento percentual da contribuição previdenciária dos servidores públicos e a tributação dos inativos. A medida n.º 1720-1/98, todavia, foi rejeitada na Câmara dos Deputados, em 02 de dezembro de 1998, por 205 votos a 187, constituindo a quarta derrota do governo Cardoso na matéria<sup>276</sup>.

Houve, ainda, a remessa pelo governo de outros projetos ao Congresso, além de nova iniciativa com relação à cobrança de contribuição dos inativos e pensionistas.

O Projeto de Lei n.º 4.811/98 pretendeu disciplinar o regime de emprego público, estabelecendo que apenas as carreiras de Advogado da União, Procurador da Fazenda Nacional e Assistente Jurídico da Advocacia-Geral da União, Procurador e Advogado dos órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União, Defensor Público da União, Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Policial Ferroviário Federal, e as carreiras cujos cargos sejam privativos de brasileiros natos seriam regidos pelo regime estatutário, submetendo-se, todos os demais, ao regime trabalhista. O Projeto de Lei n.º 4.812/98 dispôs sobre as normas para a perda de cargo por excesso de despesa, estabelecendo como critérios o menor tempo de serviço público, a maior remuneração e a menor idade, além do critério complementar do número de dependentes. Um terceiro projeto de lei visava a disciplinar a perda do cargo

---

<sup>275</sup> Os cortes nos gastos orçamentários federais, ainda para 1998, equivaliam a 1,5% do PIB do quarto trimestre e de 0,3% do PIB do mesmo período em investimentos das estatais já autorizados; redução nos desembolsos de empréstimos aos estados e municípios pelas instituições financeiras da União; adoção de uma meta de superávit primário do governo federal; e a criação de uma comissão interministerial responsável por alcançar os objetivos traçados. O aumento de receita deveria vir da elevação do percentual da CPMF de 0,2% para 0,3%, com um aumento temporário de 0,8% para o ano de 1999; o aumento do percentual da Cofins de 2% para 3%; além da elevação das alíquotas de contribuição dos servidores públicos para a previdência social e o estabelecimento da tributação dos inativos (FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000. p. 139-140).

<sup>276</sup> Cabe lembrar que a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas havia sido objeto de várias iniciativas anteriores. Duas delas ocorreram durante o governo Collor, a primeira quando da apresentação da PEC n.º 59/91, depois retirada pelo próprio governo sem chegar a ser votada, e a segunda por meio do Projeto de Lei n.º 2.474/92, que foi rejeitado na CCJR da Câmara por vício de inconstitucionalidade em 22/01/92. Na Revisão constitucional de 1993, nova tentativa foi feita para inclusão dos inativos e pensionistas entre os contribuintes da previdência social. No governo Cardoso, a primeira iniciativa nesse sentido ocorreu com o Projeto de Lei n.º 914/95, o qual foi rejeitado por inconstitucionalidade. Durante a tramitação da reforma da Previdência, a mesma pretensão foi afastada pela CCJR da Câmara que a julgou inconstitucional. Emenda no mesmo sentido. Depois, o governo editou a Medida Provisória n.º 1.415/96, alterando o artigo 231 da Lei n.º 8.112/90, para introduzir a cobrança do inativo no custeio do Plano de Seguridade Social do servidor. A referida Medida Provisória foi sucedida pela de n.º 1.646-47, reeditada sem o dispositivo que determinava a cobrança.

público por insuficiência de desempenho do servidor estável, definindo as atividades exclusivas de Estado a partir da identidade com as mesmas carreiras elencadas no primeiro projeto acima citado, que, por sua vez, nos estados e municípios se definiriam pela equivalência e similaridade de funções com as carreiras federais. No início de 1999, o Projeto de Lei n.º 4.898/99 estabeleceu novamente a contribuição dos inativos para a previdência social e elevou as alíquotas de contribuição, que passavam a obedecer a faixas salariais e prever limites de isenção, tal como no sistema do imposto de renda.

O primeiro e o terceiro projetos não chegaram a ser apreciados, tendo o governo anunciado, à época, que os retiraria para melhor análise. O segundo projeto, porém, foi aprovado e convertido na Lei n.º 9.801/99. O quarto projeto foi aprovado em 20 de janeiro de 1999 e se converteu na Lei n.º 9.738/99. Além desses, o governo logrou aprovar o Projeto de Lei n.º 1527/99, introduzindo o “fator previdenciário”. A aprovação desses três últimos projetos constituíram parciais vitórias do governo.

A aprovação do projeto de lei que instituía a cobrança de contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas e elevava as respectivas alíquotas para os servidores da ativa foi, segundo Melo, o resultado da conjunção de vários fatores. Primeiramente, da mobilização dos governadores recém eleitos. Em segundo lugar, da “conjuntura de emergência nacional” vivida no auge da crise cambial em fevereiro de 1999. Na ocasião, o deputado Adylson Motta (PPB-RS) chegou a afirmar que “se mandassem para cá (o Congresso Nacional) uma lista telefônica dizendo que era o ajuste fiscal, eles aprovavam”<sup>277</sup>. Em terceiro lugar, foi de igual relevância para o resultado o fato do governo ter recorrido a seu poder de agenda, com a requisição de urgência ao Legislativo para a aprovação do projeto, e a circunstância de que, em se tratando de projeto de lei, não mais se requeria uma maioria de 3/5 para a aprovação.

É sugestivo das dificuldades que o Executivo enfrentava para aprovação de tais alterações e da repercussão negativa que a matéria causava o fato de que a Lei n.º 9.738/99, votada na convocação extraordinária do parlamento com a composição anterior às eleições de 1998, tenha sido aprovada com o voto de vários parlamentares não reeleitos<sup>278</sup>.

Ainda mais sintomático do caráter conjuntural da vitória obtida pelo Executivo foi a batalha judicial a que ela deu origem, verificando-se a propositura de 1050 ações individuais e

---

<sup>277</sup> Revista Veja, edição de 27 de janeiro de 1999.

<sup>278</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p. 132.

16 ações civis públicas argüindo a inconstitucionalidade do novo instituto, além das Adins interpostas pelo PT, pela OAB e pela Confederação Nacional de Servidores Públicos<sup>279</sup>. A nova legislação foi, oito meses depois, declarada inconstitucional pelo plenário do STF. A decisão, proferida por onze votos a zero, declarou inconstitucional a cobrança de contribuição previdenciária em virtude dos inativos e pensionista gozarem de imunidade constitucional, assim como afirmou serem confiscatórias as novas alíquotas previstas inclusive para cobrança dos servidores ativos.

Os efeitos do julgamento impossibilitaram a cobrança pela União, mas atingiram mais diretamente alguns estados que já vinham cobrando as contribuições dos inativos com base em legislação local. Depois disso, alguns governadores e secretários de administração chegaram a pressionar pela cobrança das contribuições, tendo o Executivo encaminhado nova proposta de emenda constitucional nesse sentido. Essa iniciativa sofreu fortes críticas do Judiciário e o apoio político inicialmente emprestado à emenda foi diminuindo ao longo o tempo.

Esses desdobramentos expuseram o caráter controvertido da matéria, assim como representaram uma derrota importante para o Executivo. Ademais, mesmo os institutos previstos na Lei n.º 9.801/99 e na lei que instituiu o fator previdenciário tiveram seu ímpeto arrefecido pelas disposições que determinaram o diferimento no tempo do momento de sua aplicação.

O “fator previdenciário”, segundo Melo, foi uma “estratégia do governo para assegurar a idade nas aposentadorias no regime geral”, instituto que havia sido derrotado durante a votação da reforma previdenciária. Esse constituía num redutor do valor dos benefícios de aposentadoria em função da idade, da média de remuneração e da expectativa de vida da população. O mesmo autor refere que “esse esquema penaliza as aposentadorias precoces e beneficia os que permanecem mais tempo na ativa. A idade mínima de aposentadoria converte-se então em uma escolha individual sob condições bastante restritas”<sup>280</sup>. O novo instituto foi aprovado através de lei ordinária, encaminhada com pedido de urgência ao Legislativo, mas que teve uma tramitação tumultuada. O relatório da proposta demorou a ser apresentado pela deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ) e foi rejeitado por 29 votos a 12 na

---

<sup>279</sup> Idem, *ibidem*, p. 132. Os principais questionamentos à nova legislação diziam respeito à irredutibilidade dos benefícios previdenciários, o caráter confiscatório da nova contribuição e das alíquotas majoradas e a afronta a garantia individual, por gozarem os inativos de imunidade constitucional em relação às contribuições.

<sup>280</sup> Idem, *ibidem*, p. 133.

Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara. Em virtude dessa derrota, o Executivo tentou influir na indicação de um novo relator e teria chegado a noticiar que o novo relatório seria apresentado diretamente ao plenário para votação, o que causou protestos inclusive na base parlamentar do governo. De acordo com o relato de Melo,

“O presidente da Comissão de Seguridade, da base governista, reagiu indignado e nomeou um relator diferente. O novo relatório introduziu uma fase de transição, na qual os trabalhadores poderiam optar pelo redutor ou pelas novas regras, estendeu sua duração para cinco anos e garantiu um bônus para as mulheres trabalhadoras (para assegurar o direito constitucional), sendo aprovado por 305 votos a favor e 157 contra, no plenário da Câmara.”<sup>281</sup>.

Foram, a exemplo do que já ocorrera anteriormente, ajuizadas Adins no STF pelos partidos de oposição, os quais, todavia, não lograram obter decisão favorável da Corte. Apesar de mantida a legislação, a introdução de um período de transição postergou seus efeitos e, assim, mitigou seu impacto.

A aplicação das disposições da Lei n.º 9.801/99, de igual sorte, foi diferido em função da aprovação da Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu controles e penalidades rígidos para o descumprimento das regras de equilíbrio fiscal, porém previu novo prazo para o Poder ou órgão que, na data de sua promulgação, estivesse excedendo os limites estabelecidos para a despesa com pessoal. Além do prazo, previu que a eliminação do excesso de gasto deveria ocorrer de forma gradual, assim como a possibilidade de redução da carga horária e da remuneração de cargos e funções para fins de adequação, oferecendo alternativas ao corte radical de servidores em função do excesso de despesas com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser interpretada como o momento de encerramento da estratégia jurídico-institucional do PDRAE. Depois dela, pouco se falou em termos de reforma do Estado na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Dois outros fatores também parecem ter influído na perda de ímpeto da reforma e com sua baixa implementação.

O primeiro tem a ver com o fato de que, com nas eleições de 1998, o Executivo federal reduziu sua base parlamentar de apoio, além de terem sido eleitos em sete estados governadores que se opunham ao programa de reformas do Estado presidido pelo governo

---

<sup>281</sup> Idem, *ibidem*, p. 133.

federal. É particularmente sugestivo o fato de que ao menos dois dos estados em que a oposição ganhou as eleições para governador, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, tivessem aderido ao Programa de Qualidade e Participação, esse “peça fundamental na implementação da reforma” prevista no PDRAE<sup>282</sup>, além de neles terem sido implantadas as primeiras experiências-piloto do Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas do Governo Federal.

O segundo, com a circunstância de que os novos governadores passaram a pressionar coletivamente pela renegociação das dívidas com o governo federal e pela revisão dos contratos firmados, assim como a reclamar o ressarcimento de perdas. Esse novo procedimento alterou, em parte, a lógica anterior de discussão da crise fiscal dos estados, deslocando o foco dos programas de reestruturação do Estado para a discussão do pacto federativo. Isso também colocou o governo federal em posição de sobre-aviso. E parece significativo o fato de que uma das principais medidas administrativas adotadas no segundo governo Cardoso tenha sido a reestruturação e a unificação das carreiras jurídicas da administração pública federal.

Nesse contexto, pode-se sugerir que o derradeiro ato da reforma gerencial, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tenha sido a aprovação de medidas desencorajando e restringindo a possibilidade de reversão das reformas anteriormente aprovadas.

---

<sup>282</sup> BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-97. Brasília, 1998. p. 42-9. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira.

Esse último programa foi instituído pelo Decreto n.º 2.258, de 20 de junho de 1997, implicando a unificação das atividades de apoio administrativo numa única delegacia, subordinada ao MARE, e a redistribuição de servidores.

## CONCLUSÃO

O Brasil foi um reformador retardatário. O termo retardatário, aqui, tem duplo significado. Por um lado, alude ao fato de que determinadas medidas, como a liberalização comercial e a privatização de empresas públicas, somente foram adotadas com vigor no início da década de 1990. Por outro lado, implica dizer que a reforma do Estado brasileiro foi um longo processo com diferentes dimensões, no qual esse alterou sua forma e redefiniu suas atividades.

A superação da Era Vargas, estabelecida como objetivo no discurso de despedida de Fernando Henrique Cardoso do Senado Federal, foi, ao mesmo tempo, um processo de depuração institucional e de reorganização nas e das esferas política e econômica. No caso brasileiro, essa reorganização implicou o aprofundamento da (aparente) separação entre o político e o econômico.

O PDRAE sintetizou o projeto de desenvolvimento que resultou hegemônico ao longo dessa transição.

Novas instituições foram nele propostas: a definição de carreiras típicas de Estado, com sua divisão em um núcleo estratégico e em atividades exclusivas; a definição de atividades públicas não-estatais, com a qualificação de organizações sociais responsáveis pela sua execução; a transformação de autarquias e fundações em agências executivas; a disseminação do contrato de gestão; e a adoção da cultura gerencial no serviço público.

O descarte de institutos herdados do passado e aperfeiçoados com a Constituição de 1988 foi o pressuposto para introdução de tais alterações: a privatização de empresas públicas; a terceirização de serviços administrativos e de apoio; a descentralização da prestação dos serviços sociais; a flexibilização do princípio da estabilidade; o descarte da isonomia como meta; e a redefinição de direitos sociais e previdenciários.

E a estratégia para viabilizar tais propostas foi um intenso processo de alteração e criação legislativa, no âmbito constitucional e infraconstitucional, além do desenvolvimento de sistemas de controle e gestão administrativos.

Paradoxalmente, a implementação desse projeto institucional implicou a necessidade tanto de dialogar com o passado como de explicitar o futuro. A elaboração do PDRAE foi precisamente a expressão desse mister. A partir daí, sua efetivação confundiu-se com a do PDRAE, sujeitando-se à injunção dos diferentes conflitos de interesse.

Na coalizão política governante e entre os próprios membros do governo Cardoso, a reforma do Estado nem sempre teve um significado uníssono, sendo vista sob diferentes matizes. A alta burocracia estatal hesitou em apoiar as mudanças, sem perceber exatamente o papel que essas lhe reservavam. Estados e municípios expressaram um apoio difuso e sujeito a alteração em diferentes conjunturas. O Legislativo resistiu à estratégia de “desconstitucionalização” proposta pelo Executivo, buscando preservar seu espaço de poder na formulação das políticas públicas. A sociedade civil e os trabalhadores em geral recorreram a manifestações públicas e ao Judiciário como forma de expressão e resistência às mudanças.

A extinção do MARE, em fins de 1998, e a transferência de suas atribuições para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foram, provavelmente, resultado desses desdobramentos e das limitações com que se defrontou o próprio PDRAE ao propor uma mudança institucional de grande envergadura em limitado espaço de tempo.

Todavia, nada representou tão bem os paradoxos do PDRAE e das mudanças nele previstas como o binômio ajuste fiscal/mudança institucional. Isso por que, ao expressar dimensões complementares da reforma, ambos os imperativos estabeleceram os limites da reforma.

Enquanto atendeu às necessidades do ajuste fiscal da economia brasileira, o PDRAE foi relativamente bem acolhido e logrou atingir seus objetivos. Afinal, a racionalização de gastos, a revisão de vantagens dos servidores públicos, a organização dos sistemas de controle e gerenciamento foram medidas bem sucedidas. Mesmo mudanças de impacto na opinião pública como a flexibilização da estabilidade e a revisão das regras para aposentadoria lograram aprovação pelo Legislativo federal. Corolário da ênfase posta no ajuste fiscal foi também o fato de que as mudanças avançaram somente em momentos de crise econômico-financeira, estancando nos demais períodos.

Todavia, o próprio ajuste fiscal restringiu a possibilidade de alcance das mudanças institucionais. Ilustrativo disso é a reforma previdenciária, em que mudanças mais radicais,

com a substituição do regime de “repartição simples” pelo sistema de “capitalização”, se mostrou inviável em função dos elevados custos financeiros da transição de um regime previdenciário para outro. Como explicou recentemente o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

“As forças políticas que apoiavam o governo abrigavam também parlamentares que não queriam sequer tocar no assunto da Previdência. (...) Em contraste, havia no horizonte a reforma chilena, radicalmente de mercado, que consistiu em privatizar para valer o sistema previdenciário, substituindo o sistema chamado de “repartição simples” por um sistema de “capitalização”. Por mais que esse tipo de reforma entusiasmasse economistas e técnicos, ele se mostrou inviável no Brasil. Entusiasmava por motivos óbvios: com a gigantesca massa de capitalização gerada pelos aportes dos trabalhadores privados e pelos do setor público, somados aos aportes dos respectivos empregadores, a economia do país contaria com uma valiosa alavanca para novos investimentos, uma vez que essa capitalização toda precisava obter rendimentos para pagar as aposentadorias dos trabalhadores contribuintes, e os rendimentos viriam de investimentos. Era inviável porque, no nosso caso, o Tesouro não dispunha de recursos excedentes (no Chile, sim) e não poderia fazer frente aos gastos em três direções: em primeiro lugar, custear as aposentadorias já concedidas; depois, mais à frente, pagar as dos trabalhadores em atividade ingressados no serviço público ou filiados ao INSS antes da reforma; finalmente, pagar sua parte como empregador, relativa aos servidores que ingressassem na carreira após a mudança no sistema”.<sup>283</sup>

Mas não foram apenas os imperativos de ordem fiscal que moldaram a realização das mudanças. O fato de as alterações propostas e mesmo de alguns dos dispositivos constitucionais aprovados repercutirem na esfera política, tanto na redefinição das responsabilidades estatais como no modelo institucional híbrido de repartição de poder, foi igualmente importante na definição de seus apoiadores e na baixa implementação que, ao final, resultou do PDRAE e da reforma gerencial.

Nesse sentido, como observou Melo, “o sucesso em assegurar suporte para as reformas foi parcial”<sup>284</sup>, não tendo o Governo Federal logrado aprovar seus projetos iniciais. Esses foram descaracterizados pelo Legislativo, o qual negou apoio à estratégia de

<sup>283</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política**: a história que vivi. Coordenação editorial: Ricardo Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 458-9.

De acordo com SAES, o ministro José Serra também teria esclarecido, em entrevista, que “esta era a preocupação predominante do governo federal ao evitar o receituário liberal mais radical (“privatização integral e imediata”) na abordagem da questão previdenciária”. O referido autor esclarece que “uma vez privatizada a Previdência Social, o Estado continuaria entretanto a pagar as pensões dos contribuintes do antigo regime previdenciário, sem contar com os recursos financeiros gerados pelos novos contribuintes, pois tais recursos já estariam sendo canalizados para o sistema previdenciário privado” (SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial. 2001.p. 86)

desconstitucionalização, em especial nas questões relativas à previdência social, e remeteu o trato das mudanças em matéria administrativa pretendidas pelo Executivo para legislação infraconstitucional. Como afirmou Rezende, “o MARE não obteve a cooperação simultânea dos atores estratégicos para com os objetivos da reforma” e, no plano interno, “as elites burocráticas voltadas para o ajuste fiscal não cooperaram com os propósitos de mudança institucional”<sup>285</sup>. Não é outro o entendimento que se pode retirar da crítica formulada pelo deputado Roberto Campos (PPB-RJ), um conhecido defensor das reformas propostas pelo Executivo federal, quando afirmou: “só tratamos de remendos. A verdadeira reforma está sendo evitada”.<sup>286</sup>

A falta de apoio ou, dito de outra forma, o apoio difuso e conjuntural, concentrado nos momentos de crise, parece estar relacionado com algumas das características da mudança institucional pretendida através do PDRAE. Essas seriam, em primeiro lugar, a concentração de atividades, com o reforço das funções de formulação de políticas públicas e descentralização da implementação das políticas sociais, com a segmentação das funções estatais. Essa concentração por exclusão, que foi mais perceptível através das privatizações e terceirizações, importava, em segundo lugar, na especialização de funções no âmbito federativo, a cisão entre os órgãos da administração e a diferenciação entre os servidores públicos. Em terceiro lugar, as mudanças institucionais propostas implicavam a adoção de uma lógica empresarial com repercussões no modelo híbrido de organização estatal brasileiro.

Nesse sentido, a reconstituição do processo de reforma do Estado no Brasil confirma as hipóteses a princípio esboçadas, especialmente de que se tratou de um fenômeno mais complexo do que a simples redução do Estado ou, até mesmo, sua negação.

O que se verificou, no caso em exame, foi o aprofundamento da separação entre a esfera política e a esfera econômica. Nesse movimento, o recuo do Estado como produtor direto de bens e serviços não significou necessariamente o seu fortalecimento ou o seu enfraquecimento, mas uma redefinição de suas funções, em que o enfraquecimento em determinadas atividades foi a contrapartida do fortalecimento em outras.

---

<sup>284</sup> MELO, Marcus André **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002. p. 174

<sup>285</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 198-203 Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

<sup>286</sup> Revista Veja, edição de 27 de janeiro de 1999.

O Estado recua da posição de supletivo do mercado, por exemplo, para se fortalecer como regulador do mercado. Ao mesmo tempo, desenvolve novas habilidades para apoiar o mercado e os setores mais competitivos da economia nacional.

Paralelamente, reduz suas funções públicas, mas incrementa sua importância como “locus” de poder. O fortalecimento das funções políticas implicou uma cisão entre as atividades voltadas para o cumprimento de obrigações sociais e as atividades de formulação ou de governo propriamente ditas. A concentração de funções foi a contrapartida, nesse caso, da descentralização de atividades. Para que isso fosse possível, foi necessário iniciar um processo de redefinição do termo público, que deixa de ser sinônimo de estatal e gradualmente passa a identificar-se com o social. É provavelmente nesse aspecto que as mudanças pretendidas com a reforma do Estado tenham significado uma grande transformação, introduzindo na organização política brasileira uma lógica de mercado.

A frágil adesão às mudanças institucionais propostas não significa, porém, que a reforma gerencial tenha fracassado. Afinal, várias alterações de ordem institucional-legal previstas no PDRAE foram logradas, como demonstra o próprio texto das Emendas Constitucionais nº. 19 e 20/98 e outras medidas aprovadas no período. O que parece ter ocorrido é que o apoio limitado à mudança institucional traçada no PDRAE inviabilizou sua implementação nos prazos inicialmente estipulados e forçou o Executivo a buscar um caminho incremental para as reformas.

Nesse sentido é que se pode entender a extinção do MARE e a transferência do ex-ministro Bresser-Pereira para a pasta da Ciência e Tecnologia. A falta de apoio interno no próprio governo ao modelo das organizações sociais e das agências executivas reclamou que a efetivação da reforma passasse para responsabilidade de outro ministério, assumindo então uma justificação de caráter mais fiscal do que estrutural. Essas alterações foram o resultado da aprendizagem do Executivo no sentido de que, como afirmou Rezende, “os beneficiários da ordem preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal”<sup>287</sup>. Acrescente-se em prol da argumentação que a mudança de Bresser-Pereira para o Ministério da Ciência e Tecnologia não implicou um abandono do modelo das organizações sociais, mas a busca da implementação das novas instituições numa área mais receptiva.

---

<sup>287</sup> REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. p. 205 Disponível em: <<http://www.gestapublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

A partir de então, a reforma gerencial não mais seria possível ou viável nos moldes previstos no PDRAE. No entanto, ela não deixaria se exercer certo apelo. Suas perspectivas de futuro talvez dependam tanto de condições econômico-financeiras favoráveis, como do sucesso político-eleitoral de atores políticos dispostos a lhe dar continuidade sob outras formas.

## BIBLIOGRAFIA

### Livros e artigos

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública.** Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série “Pesquisas”, n. 12).

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Pragmatismo por Necessidade: os Rumos da Reforma Econômica no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 213-234, 1996.

------. Negociando a Reforma: a privatização de empresas públicas no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 421-451, 1999.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; MOYA, Maurício. A Reforma Negociada: o congresso e a política de privatização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 12, n. 34, p. 119-132, jun. 1997.

ALTVATER, Elmar. Realidades possíveis na sociedade global. **Lua Nova.** São Paulo, n. 40-41, p. 5-30, 1997.

ALVARENGA, Carlos Frederico. Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 54, n. 3, p. 27-44, jul./set. 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Régis de Castro. A reforma institucional no Brasil. **Lua Nova.** São Paulo, n. 28-29, p. 5-20, 1993.

------. Brasil: a economia do capitalismo selvagem. **Lua Nova**. São Paulo, n. 57, p. 5-32, 2002.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, 1998.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 3, p. 105-133, set./dez. 1997.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para discussão, 25).

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da Descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 11, n. 35, p. 44-66, jun. 1996.

ARTURI, Carlos Schmidt. Transição política e consolidação da democracia: notas a partir da experiência brasileira. In: **Política e cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas**. São Paulo: Anpocs, 1996.

------. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de sociologia e política**. Curitiba, n. 17, p. 11-31, nov./2001.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano G. de Andrade. A reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Ed. UnB, 1997.

AZEVEDO, Clóvis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 1, p. 45-59, jan./mar. 2003.

BARRETO, Helena Motta Sales. **Crise e Reforma do Estado Brasileiro**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Globalização, Estado e capital financeiro. In: CARRION, Raul K. M.; VISENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998.

-----. Economia, Estado e democracia. **Lua Nova**. São Paulo, n. 28-29, p. 201-208, 1993.

BORGES, André. Ética Burocrática, Mercado e Ideologia Administrativa: contradições da Resposta Conservadora à “Crise de Caráter” do Estado. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119-151, 2000.

BORON, Atilio. **A coruja de minerva: mercado contra democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

-----. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

-----. **América latina: crisis sin fin o el fin de la crisis**. Paper apresentado no Seminário América Latina y el pensamiento prospectivo mundial, organizado pela UNESCO, outubro de 1999, Rio de Janeiro, 12 p. (mimeogr.).

BRENNER, Robert. **The Boom and the Bubble: the US in the world economy**. London: Verso, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

------. **Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

------. **A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1992.

------. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão, n. 1).

------. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão, n. 4).

------. **Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Texto para discussão, n. 15).

- . **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 1).
- . **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública.** Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 3).
- . 1992- A estabilização necessária. **Revista de Economia Política.** São Paulo, v. 12, n. 3 (47), p. 91-106, jul./set. 1992.
- . Empresas Multinacionais e Interesses de Classe. **Encontros com a Civilização Brasileira**, n. 4, p. 11-27, out. 1978.
- . A economia brasileira às vésperas das eleições presidenciais de 2002. **Cadernos Adenauer** (Ano Eleitoral: tempo para balanço). São Paulo, ano III, n. 3, p. 79-102, 2002.
- . Pobreza, terrorismo e autonomia nacional no quadro do sistema global. **Política Externa.** São Paulo, v. 14, n. 3, p. 71-83, dez./jan./fev. 2005-2006.
- . Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHELM, Jorge (orgs.). **Brasil: um século de transformações.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- . A reforma gerencial do Estado de 1995. **Cadernos Adenauer.** São Paulo, v. 2, n. 3, p. 29-46, jul 2001.
- . Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.
- . **Reconstruindo um novo Estado na América Latina.** Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, 24).
- . O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 49-84, 2004.
- . O neoliberalismo disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. **Lua Nova.** São Paulo, n. 46, p. 221-225, 1999.
- . **Note on MARE's extinction and on its functions' inclusion in the new ministry of planning, budgeting and management.** Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)>

-----. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de. **50 Anos do ISEB**. São Paulo: UNESP (mimeografado).

-----. Contra a corrente no Ministério da Fazenda: problematizando uma experiência de governo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 7, n. 19, p. 5-30, jun. 1992.

-----. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 52, n. 1, p. 5-23, jan./mar 2001.

-----. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...**Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 1, p. 5-27, jan./mar. 2002.

-----. A crítica da direita e da esquerda a um Estado em crise. **Lua Nova**. São Paulo, n. 25, p. 225-247, 1992.

-----. Por um partido democrático, de esquerda e contemporâneo. **Lua Nova**. São Paulo, n. 39, p. 53-71, 1997.

-----. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**. São Paulo, n. 62, p. 131-150, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; MARAVELL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 36, n. 2, p. 171-207, 1993.

BRUM, Argemiro J. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 20 ed. Ijuí: UNIJUÍ, 1999.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 1, p. 139-160, jan./mar. 1998.

-----. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 27-36, jan./jul. 1994.

CALDERÓN, Fernando. Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia. In: PNUD. **La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**: contribuciones para el debate. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Alfaguara, 2004. p. 193-213.

CANANI, Ney. **Política externa no Governo Itamar Franco (1992-1994)**: continuidade e renovação de paradigma nos anos 90. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CÁNEPA, Mercedes Maria Loguercio. Dependência: Análise de um conceito. **Humanas**. Porto Alegre, v. 23, n. 1/2, p. 205-237, 2000.

CANHIM, Romildo. Redesenho do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 75-85, jan./jul. 1994.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luiz (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Estamos reorganizando o capitalismo brasileiro”. Entrevista com Brasília Sallum Jr. **Lua Nova**. São Paulo, n. 39, p. 11-31, 1997.

-----. **A Arte da Política**: a história que vivi. Coordenação editorial: Ricardo Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: UNESP – IE – Unicamp, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem**: a elite política imperial. **Teatro de Sombras**: a política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, Marcelo Bastos Seráfico de Assis. **A Reforma do Estado no Brasil**. 2002. 137p. Dissertação (Mestrado em sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1997.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CHEIBUB, Zairo. Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público: dilemas e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 43, p. 115-146, jun. 2000.

CHEIBUB, Zairo; LOCKE, Richard. **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**. Brasília: ENAP, 1999. (Cadernos ENAP, n. 18).

CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Vânia Amélia Belchior. **Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental**: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão, n. 43).

CHONCHOL, Jacques. Perspectivas del Desarrollo em America Latina. In: SANTOS, José Vicente Tavares dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro (org.). **A sociologia para o século XXI**. Pelotas: EDUCAT, 1999.

CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 117-150, 1991.

CODATO, Adriano Nervo. **Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.

-----, "O Sacerdote e o Feiticeiro": uma análise da história política e militar do Brasil pós-64. In: MARTINS FILHO, João Roberto (org.). **O golpe de 1964 e o regime militar**: novas perspectivas. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

COHEN, Samy. **La Résistance des États**: les démocraties face aux défis de la mondialisation. Paris: Seuil, 2003.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e Estado (de quesnay a keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1986. (Série teses, n. 11).

-----, As contradições da proposta neoliberal. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 87-103, ago./1992.

COSTA, Silvio (org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. O novo enfoque do Branco Mundial sobre o Estado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 44, p. 5-26, 1998.

COTTA, Tereza Cristina. **Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural**. Brasília: ENAP, 1997. (Texto para discussão, n. 21).

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. **Reforma da previdência: negociação entre os Poderes Legislativo e Executivo**. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, n. 29).

COUTINHO, Virgínio Ferreira; CAMPOS, Maria Tereza Oliveira Silveira. **Brasil século XXI: a construção de um Estado eficaz**. Brasília: ENAP, 1996. (Texto para discussão, n. 7).

COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.

----- . A agenda constituinte e a difícil governabilidade. **Lua Nova**. São Paulo, n. 39, p. 33-52, 1997.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. **Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora da Universidade de Campinas, 1997.

----- . Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, p. 5-27, 1998.

----- . **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. Campinas: Editora da UNICAMP; São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEUTSCHER, Issac. **Las raíces de la burocracia**. Barcelona: Editorial Anagrama, 1978. (Cuadernos Anagrama).

DINIZ, Eli. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. (coleção Estudos Brasileiros, v. 27).

-----. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

-----. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade.** Brasil, 1985-95. São Paulo: FGV, 1997.

-----. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os Desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.

-----. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 47, v. 120, n. 2, p. 5-21, mar./ago. 1996.

-----. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova.** São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: Ed. UnB, 1997.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano (org.). **Elites políticas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

-----. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v.18, n. 52, p. 15-33, jun. 2003.

-----. Estabilização e reformas econômicas no Brasil: a visão das elites empresariais e sindicais. **Teoria & Sociedade.** Belo Horizonte, UFMG, n. 1, 105-125, 1997.

DOWBOR, Ladislau. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público.** Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 95-117, jan./jul. 1994.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Lua Nova.** São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.

-----, As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1991.

EVANS, Mark. Elitism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

EVANS, Peter. O estado como problema e como solução. **Lua Nova**. São Paulo, n. 107-156, p., 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Novos capítulos da crônica de uma morte sempre anunciada ou a crise do Welfare State revisitada. **Teoria & Sociedade**. n. 9, 204, jun. de 2002.

FARIAS, Pedro César Lima de. **A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 11).

FARIAS, Pedro César Lima de; RIBEIRO, Scheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 3, p. 77-92, jul./set. 2002.

FAUCHER, Philippe. Restaurando a governabilidade: o Brasil (afinal) se acertou? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 5-50, 1998.

FERNANDES, Cândido Luiz de Lima. A revivescência do liberalismo nos anos 80: as experiências americana e inglesa. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 2/3, v. 119, p. 7-28, mai./dez. 1995.

FERNANDES, Luis. As armadilhas da globalização. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. **História do Plano Real**. Fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

FIORI, José Luís. **60 lições dos 90**. Uma década de neoliberalismo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FLORES, Mário Cesar. **Qual Estado?** Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão, n. 10).

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 83-102, abr./jun. 1998.

------. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 4, p. 2141, out./dez. 2003.

GAMBLE, Andrew. **The Free Economy and the Strong State**. The Politics of Thatcherism. 2. ed., rev., amp. New York: Palgrave, 1994.

GIANOTTI, José Arthur. Estado versus Sociedade Civil. **Revista do Serviço Público**. Ano 45, n. 1, v. 118, p. 11-16, jan./jul. 1994.

GLADE, William. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 127 e 132.

GONÇALVES, Reinaldo. **O nó econômico**. (Coleção Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização). Rio de Janeiro: Record, 2003.

------. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GRAEF, Aldino; FERNANDES, Ciro Campos Christo; SANTOS, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 2, v. 119, p. 91-111, jul/ago. 1994.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO Jr., Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HINDMOOR, Andrew. Public Choice. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HOOD, Christopher. **The Art of the State**. Culture, Rhetoric and Public Management. New York: Oxford University Press, 2004.

----- . Emerging issues in public administration. **Public Administration: an international quarterly**. v. 73, n. 1, p. 165-183, spring 1995.

HUGHES, Owen E. **Public management and administration**. 3 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

JEHA, Roberto Nicolau. O novo Estado, gestão e governabilidade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 59-64, jan./jul. 1994.

K. S., Jomo; FINE, Ben (edit.). **The New Development Economics: after the Washington Consensus**. London: Zed Books, 2006.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 1, p. 43-69, jan./mar. 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Economia e política na reforma do Estado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 37, p. 77-92, 1996.

LECHNER, Norbert. Reforma do Estado e condução política. **Lua Nova**. São Paulo, n. 37, p. 33-56, 1996.

-----. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. **Lua Nova**. São Paulo, n. 28-29, p. 237-248, 1993

LEVY, Evelyn. **Formação e capacitação na construção de um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Texto para discussão, n. 19).

LIMA, Maria Regina Soares de; BOSCHI, Renato Raul. Democracia e Reforma Econômica: a Visão das Elites Brasileiras. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-30, 1995.

LIMA, Maria Regina Soares de Lima; CHEIBUB, Zairo Borges. Instituições e Valores. As dimensões da democracia na visão da elite brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 31, ano 11, p. 83-111, jun. 1996.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. A reforma administrativa no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

-----. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

MACHADO, Érica Máximo; UMBELINO, Lícia Maria. **A questão da estabilidade do servidor público no Brasil**: perspectivas de flexibilização. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão, n. 2).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 54, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2003.

-----. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 1, p. 127-147, jan./mar. 1997.

-----. O perfil da Burocracia Federal (1995-2002): transformações e dilemas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial – a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 48, n. 1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

-----. Reforma do Estado e coordenação gerencial: as trajetórias das políticas de gestão públicas de gestão na era FHC. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

MARTINS, Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n.8).

MATOS FILHO, José Coelho; OLIVEIRA, Carlos Wagner de A. **O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão n. 422).

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Ministério da Cultura, 2002.

-----. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

-----. *Governance* e reforma do Estado; o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 67-81, jan./abr. 1996.

MODESTO, Paulo. **Reforma administrativa e direito adquirido**. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, n. 23).

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Estado, transnacionalidade e políticas globais. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 51-58, jan./jul. 1994.

NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio; FURQUIM, Lilian (org.). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NASSUNO, Marianne. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, n. 30).

NAVARRO, Vicente. Produção e Estado de Bem-Estar. O contexto político das reformas. **Lua Nova**. São Paulo, n. 157-199, p., 1993

----- . Welfare e “keynesianismo militarista” na era Reagan. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 189-210, 1991.

NEVES, Gleisi Heisler. **Reflexões sobre a proposta de reforma do Estado brasileiro**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para discussão, 3).

NITSCH, Manfred; SCHWARZER, Helmut. **Progressos recentes no financiamento da Previdência Social na América Latina**. Tradução de Istvan Vajda Berlim: Universidade Livre de Berlim, 1995. (Cadernos ENAP, n. 9).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Permanência e Mudança no Setor Público. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, v. 118, n. 1, p. 43-53, jan./jul. 1994.

NUNBERG, Barbara. **Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos**. Brasília: ENAP, 1998. (Cadernos ENAP, n. 14)

NUNES, Edson. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 2003.

NUNES, Marcos Alonso. **Custos no serviço público**. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para discussão, n. 31).

----- . **Agências executivas: estratégias de reforma administrativa**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Texto para discussão, n. 18).

O'DONNELL, Guillermo. Acerca del estado em América Latina: diez tesis para discusión. In: PNUD. **La democracia en América latina:hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**: contribuciones para el debate. Buenos Aires: Aguilar, altea, alfaguara, 2004. p. 149-192.

----- . Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova**. São Paulo, n. 37, p. 5-31, 1996.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

-----. **Capitalismo Desorganizado**: transformações contemporâneas do trabalho e da política. Tradução de Wanda Caldeira Brant, Revisão da tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OSÓRIO, Hector Hernán González. Ser e como ser...Eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 65-72, jan./jul. 1994.

OSZLAK, Oscar. As demandas de formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 1, v. 119, p. 45-67, jan./abr. 1994.

PALERMO, Vicente (comp.). **Política brasileña contemporánea**. De Collor a Lula em años de transformaci3n. Buenos Aires: Instituto di Tella; Siglo Veintiuno de Argentina. 2003.

-----. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituiç3es pol3ticas e gest3o de governo. **DADOS** – Revista de Ci4ncias Sociais. Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 521-557, 2000.

PANITCH, Leo. The New Imperial State. **New Left Review**. London, n. 2, p. 5-20, mar./abr. 2000.

PEIXOTO, Jo3o Paulo M. Reforma do Estado no contexto da trajet3ria pol3tica brasileira. **Revista do Serviç3o P3blico**. Bras3lia, ano 45, n. 1, v. 118, p. 37-49, jan./jul. 1994.

PEREIRA, Cl3udia Fernanda de Oliveira. **Reforma Administrativa**: o Estado, o Serviç3o P3blico e o Servidor. 2ª ed. rev. ampl. Bras3lia: Bras3lia Jur3dica, 1998.

-----. **Reforma da Previd4ncia**. Bras3lia: Bras3lia Jur3dica, 1999.

PIMENTA, Carlos C3sar. **Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na Am3rica Latina e Caribe**: o caso brasileiro. Bras3lia: ENAP, 1998. (Texto para discuss3o, n. 25).

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, F3bio; MOREIRA, Maur3cio Mesquita. **O Brasil na d3cada de 90**: uma transiç3o bem-sucedida? Rio de Janeiro: BNDES, 2001. (Texto para discuss3o, n. 91).

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 3, p. 5-29, jun./set. 2002.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

----- . Reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 32, ano 11, p. 18-40, out. 1996.

----- . **Capitalismo e Social-democracia**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras. 1986.

----- . A falácia neoliberal. **Lua Nova**. São Paulo, n. 209-225, p., 1993

REIS, Fábio Wanderley. Notas sobre a Reforma do Estado. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 17-25, jan./jul. 1994.

REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em Perspectiva Comparada. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. **O Estado em uma era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento/Pnud, 2002. Disponível em: <<http://www.gestaopublica.gov.br/pdf/livroabrucioparte1.pdf>>

----- . Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho *versus* ajuste fiscal. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002.

----- . Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.

----- . Os leviatãs estão fora do lugar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-211, 1996.

RIBEIRO, Luiz Dario. Privatizações na Grã-Bretanha. In: CARRION, Raul K. M.; VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?** 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

RIBEIRO, Scheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial**. Brasília: MARE/ENAP, 1997. (Texto para discussão, n. 17)

----- . Paternalismo de Estado. governabilidade e contrato social em questão. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 1, v. 118, p. 55-73, jan./jul. 1994.

RICUPERO, Rubens. Profissionalização do Servidor Público: requisito para o desenvolvimento. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 2, v. 118, p. 149-153, jul./ago. 1994.

RODRIGUES, Alberto Tosi. **O Brasil de Fernando a Fernando**: neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

ROSENBERG, Justin. **The Empire of Civil Society**: a Critique of the Realist Theory of International Relations. London: Verso, 1994.

----- . **The Follies of Globalization Theory**. Polemical Essays. London: Verso, 2000.

----- . Globalization Theory: A Post Mortem. **International Politics**. Palgrave Macmillan, n. 42, p. 2-74, 2005.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.). **Pór-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 1999.

SAES, Décio. **República do Capital**: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial. 2001.

----- . Uma Interpretação Marxista da Evolução do Estado no Brasil. In: COSTA, Silvio (org.). **Concepções e formação do Estado brasileiro**. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.

SALLUM Jr., Brasília. **Labirintos**: dos generais à Nova República. São Paulo: Hucitec; Sociologia-USP, 1996.

----- . A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, Carlos Guilherme. **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000.

----- . Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Ano 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda Sampaio. O impasse da “formação nacional”. In: FIORI, José Luiz (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 805-835, 2003.

SANTANA, Marco Aurélio. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O Brasil Republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. O modelo brasileiro para a organização da alta administração. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 2/3, v. 119, p. 77-94, mai./dez. 1995.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão, n. 11).

SANTOS, Maria Helena de Castro; PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes; MACHADO, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública – o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 45, n. 2, v. 118, p. 35-89, jul./ago. 1994.

SCHNEIDER, Ben Ross. Conexão da Carreira: uma análise comparativa de preferências e insulamento burocrático. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 46, n. 1, v. 119, p. 9-43, jan./abr. 1995.

SCHWARTZMAN, Simon. **Desempenho e controle na reforma administrativa**. Brasília: MARE/ENAP, 1996. (Texto para discussão, n. 8).

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (org.). **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo conceito de funções públicas por particulares. Serviço público “à brasileira”? **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 199-226, dez/2003.

----- Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 27, n. 57, p. 227-247, dez/2003.

SMITH, Martin. Pluralism. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste neoliberal e desjuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

SOLA, Lourdes. Reformas do Estado para qual democracia? O lugar da política. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (org). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999 p. 23-65.

----- (org.). **O Estado da Transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988.

-----, Estado, Regime Fiscal e Ordem monetária: Qual Estado? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 27, ano 10, p. 29-60, fev. 1995.

SORENSEN, Georg. The transformation of the state. In: HAY, Colin; LISTER, Michael; MARSH, David (editors). **The State: theories and issues**. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 2006.

SOUZA, Celina; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**. São Paulo, n. 48, p. 185-212, 1999.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um “velho” tema: a descentralização. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 377-411, 1997.

SOUZA, Antônio Ricardo de; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002)**. Disponível em: [http://www.iigov.org/documentos/print.php?print=4/4\\_0128&T1=&pagina=&grupo=](http://www.iigov.org/documentos/print.php?print=4/4_0128&T1=&pagina=&grupo=) Acesso em 22/10/2003.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAYLOR-GOOBY, Peter. Welfare, hierarquia e a “nova direita” na era Thatcher. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p. 165-187, 1991.

THERBORN, Göran. A crise e o futuro do capitalismo, in: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

TORRE, Juan Carlos. O encaminhamento político das reformas estruturais. **Lua Nova**. São Paulo, n. 37, p. 57-76, 1996.

URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio; REIS, José Guilherme de Almeida (org.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 24, p.151-164, 1991.

VALLEMONT, Serge. **A modernização do Estado: as lições de uma experiência**. Brasília: MARE-ENAP, 1996.

VELASCO Jr., Licínio. **A economia política das políticas públicas: fatores que favoreceram as privatizações no período 1985/94**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. (Texto para discussão, n. 54)

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). **O Leviatã ferido: a reforma do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1991.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Uma Reforma da Administração de Pessoal Vinculada ao Processo de Desenvolvimento Nacional. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 7-31, jan./jun. 1970.

----- . A Reforma Administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World System Analysis**. An Introduction. Durham; London: Duke University Press, 2004.

WEISS, Linda. **The myth of the powerless state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1998.

WERNECK VIANNA, L. **Esquerda brasileira e tradição republicana: estudos de conjuntura sobre a era FHC-Lula**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Editorial Boitempo, 2003.

-----. **Empire of Capital**. London: Verso, 2003.

-----. **The Origin of Capitalism**. A Longer View. London Verso, 2002.

-----. **The Pristine Culture of Capitalism**. A Historical Essay on Old Regimes and Modern States. London: Verso, 1991.

-----. The Politics of Capitalism. **Monthly Review**, v. 51, n. 4, set/1999. Disponível em: <http://www.monthlyreview.org/999wood.htm>. Acesso em: 19 agosto 2005.

-----. Labor, the State, and Class Struggle. **Monthly Review**. July/august 1997, p. 09-10. Disponível em : <http://www.monthlyreview.org/797wood.htm>.

### **Documentos oficiais**

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Perfil dos gestores de recursos humanos da administração pública federal**. Brasília: ENAP, 2000. (Texto para discussão, n. 34).

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Descentralização/Pacto Federativo**. Brasília: ENAP, 1993. (Cadernos ENAP, v. 1, n.1.)

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2000. (Cadernos ENAP, n. 19).

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de recursos humanos no setor público, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos**. Brasília: ENAP, 1993. (Cadernos ENAP, v. 1, n.1.)

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Proposta de nova redação das seções I e II do capítulo VII do título III da Constituição Federal**. Brasília: ENAP, 1993. (Cadernos ENAP, v.1, n.1.)

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Redefinição do papel do Estado**. Brasília: ENAP, 1993. (Cadernos ENAP, v. 1, n.1.)

-----. Escola Nacional de Administração Pública. **Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)/Pesquisa ENAP**. Brasília: ENAP, 2003. (Cadernos ENAP, n. 22).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 11).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma Administrativa na Imprensa**: seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 7).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais**: síntese & respostas a dúvidas mais comuns. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 6).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Agências Executivas**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 9).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 8).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-97. Brasília, 1998. Relatório preparado por Ciro Cristo, assessor do Ministro Bresser-Pereira.

-----. 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. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 10).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria da Reforma do Estado. **Organizações sociais**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 2).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano de reestruturação e melhoria da gestão do MARE**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 5).

-----. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de qualidade e participação na administração pública**. Brasília: MARE, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v. 4).

-----. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Itamar Franco. Brasília, 1993.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/95MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/96MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/96MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/97MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/97MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/98MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/98MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

-----. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS1.HTM](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS1.HTM) Acesso em: 12/03/2006.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO/CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, n. 1, p. 123-145, jan./mar. 1999.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Gerenciando a alta administração pública**: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília: ENAP, 1999. (Cadernos ENAP, 17).

### Legislação

BRASIL. **Constituição**, 1967. Constituição da República Federativa do Brasil: atualizada até a Emenda Constitucional nº. 27, de 28-11-1985, e acompanhada de completo índice alfabético-remissivo. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

-----. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1989. (Série legislação brasileira)

-----. **Constituição**, 1988. 17 ed. atual. Porto Alegre: CORAG, 2005.

-----. **Constituição Federal**: coletânea de legislação administrativa. Organização de Odete Medauar; obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais, com a coordenação de Giselle de Melo Braga Tapai. 3ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003 (RT mini-códigos).

-----. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Legislação Informatizada. **Medida Provisória nº. 813, de 01 de janeiro de 1995**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma>> Acesso em 25/11/05.

-----. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Legislação Informatizada. **Medida Provisória nº. 150, de 15 de março de 1990**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?id>> Acesso em 25/11/05.

**Periódicos**

Revista Veja. Edições 1995-2002.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)