

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Departamento de Ciência Política

**A REFORMA DO SERVIÇO CIVIL PÚBLICO BRASILEIRO A PARTIR DE
UM DUELO DE TITÃS: Tecnopols *versus* Togados**

Leonardo de Vargas Marques

Belo Horizonte

2007

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Leonardo de Vargas Marques

**A REFORMA DO SERVIÇO CIVIL PÚBLICO BRASILEIRO A PARTIR DE UM
DUELO DE TITÃS: Tecnopols *versus* Togados**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Universidade Federal de
Minas Gerais, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Professor Dr. Renato Raúl Boschi

Belo Horizonte

2007

Leonardo de Vargas Marques

**A REFORMA DO SERVIÇO CIVIL PÚBLICO BRASILEIRO A PARTIR DE UM
DUELO DE TITÃS: Tecnopols *versus* Togados**

Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, Belo Horizonte, 2006.

Renato Raul Boschi

Renato Raúl Boschi (Orientador) – UFMG

Antonio Fernando Mitre Canahuati

Antonio Fernando Mitre Canahuati - UFMG

Sérgio de Azevedo

Sérgio de Azevedo - UENF

Esta dissertação é dedicada aos hipossuficientes de nosso querido Brasil que tanto demandam a atenção do Estado, mas se deparam com um Leviatã disfuncional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos discentes e, especialmente, aos docentes do curso de mestrado em Ciência Política, sem quaisquer exceções. Na pessoa de Edmar Cassalho Moreira Dias, faço meus sinceros agradecimentos aos discentes. Na pessoa de meu orientador científico, o Professor Dr. Renato Raúl Boschi, faço meus agradecimentos aos docentes. Também agradeço ao Professor Boschi pela sua vasta competência, inteligência, paciência, atenção, dedicação e disposição. Agradeço-lhe, além disso, por ter me dado a oportunidade de ser seu assistente de pesquisa na feitura de um *paper position* destinado a orientar a reforma administrativa do Estado do Rio Grande do Sul. Através de tal honrosa atividade, pude ter acesso a uma vasta bibliografia que trata da reforma administrativa, o que auxiliou-me muitíssimo na realização desta dissertação.

Faço, também, meus sinceros agradecimentos ao Professor Dr. Antonio Fernando Mitre Canahuati e ao Professor Dr. Bruno Pinheiro Wanderley dos Reis, que também me auxiliaram muitíssimo nos meus estudos sobre a reforma do serviço civil público, bem como a dar seguimento às minhas pesquisas sobre o tema.

Também aproveito o ensejo para fazer meus agradecimentos ao Professor Dr. Sérgio de Azevedo, por ter se disposto a integrar a banca examinadora de minha dissertação. Para mim é honra ser avaliado por um professor que tão vasto conhecimento possui sobre a reforma do serviço civil público brasileiro. Digo isso com base no que recebi a partir da leitura de vários artigos de sua autoria.

Também, é claro, devo meus agradecimentos à boa parte do *staff* do Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela atenção dada a um simples estudante de pós-graduação *stricto sensu* que nos últimos anos tem dedicado a sua vida a pesquisar a reforma do serviço civil público.

Por fim, agradeço a quem me deu a vida, e me amparou tanto na busca por conhecimento e justiça, Jesus Cristo.

"Política e politicalha não se confundem, não se parecem, não se relacionam uma com a outra. Antes se negam, se excluem, se repulsam mutuamente. A política é a arte de gerir o Estado, segundo princípios definidos, regras morais, leis escritas ou tradições respeitáveis. A politicalha é a indústria de o explorar a beneficio de interesses pessoais."

Rui Barbosa, discurso em 17 de setembro de 1917

RESUMO DA DISSERTAÇÃO

Em nossa dissertação procuramos tratar do processo de Reforma do Serviço Civil Público no Brasil indo além da maior parte da literatura que trata do tema. A partir da nossa perspectiva analítica, procuramos salientar, além da discussão que tem se pautado por análises jurídicas, administrativas e econômicas, a influência internacional realizada sobre a reforma que se objetivava introduzir sob a égide do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, formulado em 1995. Da mesma forma, buscando uma perspectiva mais aprofundada sobre tal tema, apresentamos o Poder Judiciário brasileiro como principal agente de entrave à reforma pretendida. Procuramos demonstrar que a Constituição Federal de 1988 realçou a independência do referido Poder, permitindo-lhe interferir substancialmente no alcance de políticas públicas que visem a alterar o perfil da administração pública brasileira.

Não obstante, não nos rendendo ao poder acentuado do Judiciário brasileiro, apresentamos agentes capazes de promover mudanças significativas no quadro administrativo brasileiro, as comunidades epistêmicas. Para emprendermos tal análise, nos amparamos à Haas (1997), que apresenta as comunidades epistêmicas como uma rede de especialistas, em suas respectivas áreas de conhecimento, que se incumbem de propor mudanças políticas por eles consideradas relevantes.

Palavras-chave: Reforma do serviço civil público brasileiro; comunidades epistêmicas; agentes com poderes constitucionais de veto

ABSTRACT

In our dissertation we intend to deal with the process of Brazilian Civil Service Reform beyond the majority of the literature that conceives this theme. From our analytical perspective, we look for assess, beyond the analyses that have been conceived under legal, administrative and economic patterns, the international influence on the reform introduced according to the Managerial Plan of State Reform, formulated in 1995. In another hand, seeking a deepened perspective on this theme, we present the Brazilian Judiciary Branch as the main agent that impeded the aforesaid reform. We try to demonstrate that the Federal Constitution of 1988 enhanced the independency of this Branch, allowing it to reduce the reach of public policies that aim to modify the Brazilian Public Administration structure. Notwithstanding, relieving the broad power of the Brazilian Judiciary, we present agents capable to promote significant changes in the Brazilian administrative scope, the epistemic communities. To undertake this analysis, we base it on Haas (1997), who presents the epistemic communities as a net of specialists, in their respective areas of Knowledge, that propose political changes considered by them as politically relevant.

Key-words: Brazilian Civil Service Reform; epistemic communities; constitutional veto agents

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1	Financiamentos do BID e do BIRD ao Governo Brasileiro entre 1992 e 2005 (em milhões de dólares)	27
GRÁFICO 2	Financiamentos do BID ao Brasil entre 1996 e 1999 (em milhões de dólares)	28
GRÁFICO 3	Financiamentos concedidos pelo BID ao Governo Brasileiro entre 1996 e 1999 (em milhões de dólares)	38
GRÁFICO 4	Remuneração dos Servidores do Poder Judiciário, por Nível Hierárquico	55
GRÁFICO 5	Remuneração dos Servidores do Poder Legislativo, por Nível Hierárquico....	60
GRÁFICO 6	Remuneração dos Servidores do Poder Executivo, por Nível Hierárquico	61
QUADRO 1	Estratégia de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro	42

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Participação dos Gastos do Governo Brasileiro com Pessoal na Receita Líquida Disponível	46
TABELA 2	Avaliação do STF, Médias de Notas de 0 a 10, por Situação Funcional	53

LISTA DE ABREVIATURAS

Ed. – Edição

Org. – Organização

LISTA DE SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

AJUFE – Associação dos Juizes Federais do Brasil

AMAJUM – Associação dos Magistrados da Justiça Militar Federal

AMB – Associação dos Magistrados do Brasil

ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BEMGE – Banco do Estado de Minas Gerais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CEDE – Centro para o Desenvolvimento Econômico (CEDE)

CEPRE – Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado

CF – Constituição Federal

CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores

CIDE – Centro de Investigação e Docência Econômicas

CLAD – Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento

CREDIREAL – Banco de Crédito Real de Minas Gerais

CUT – Central Única dos Trabalhadores

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

EUA – Estados Unidos da América

FGV-SP – Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

IMD – International Institute for Management Development

INDES – Instituto de Desenvolvimento Social

KPMG – Peat Marwick International (PMI) and Klynveld Main Goerdeler (KMG)

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MP – Ministério Público

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NPM – New Public Management

OEA – Organização dos Estados Americanos

PEC – Projeto de Emenda Constitucional

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado

PNUD – Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento

PRI – Partido Revolucionário Institucional

SINDILEGIS – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União

STF – Supremo Tribunal Federal

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UNICAMP – Universidade de Campinas

WDI – World Development Indicators

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS MULTILATERIAS SOBRE A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO	25
2.1	Como se pensar na influência internacional	25
2.2	O apoio do BID à reforma administrativa engendrada pelo governo Cardoso	27
2.3	Como se pensar na influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre a reforma administrativa dos Estados?	28
2.4	Nos meandros do processo de tomada de decisão destaca-se um importante ator: as comunidades epistêmicas	30
2.5	O INDES como meio de socialização dos que propunham a reforma do Estado..	35
2.6	A emergência de uma comunidade epistêmica a partir do Banco Interamericano de Desenvolvimento	37
3	O PROJETO REFORMISTA BRASILEIRO	41
3.1	O Plano Diretor e seus mecanismos de controle	41
3.2	Um projeto de emenda constitucional pela reforma administrativa	44
3.3	A Emenda Constitucional 19: resistências, impasses e vários privilégios mantidos	45
3.4	O que foi aprovado?	47
3.5	Uma breve análise sobre o marco legal da reforma	49
3.6	Conclusão	50
4	OS ENTRAVES À REFORMA DO APARELHO DE ESTADO	51
4.1	Quais seriam os principais agentes de entrave?	51
4.2	O Poder Judiciário como agente de bloqueio às reformas	52
4.3	O Ministério Público como agente de bloqueio às reformas	57
4.4	Os servidores do Legislativo como agente de bloqueio às reformas	59
4.5	Conclusão	63

5	CONCLUSÃO: COMO REFORMAR O ESTADO?	66
	REFERÊNCIAS	71
	ANEXOS	81

1 INTRODUÇÃO

Quando nos deparamos com a literatura que versa sobre a reforma do aparelho de Estado, principalmente no âmbito latino-americano, dois aspectos são sistematicamente abordados: o suporte internacional, exercido por organismos financiadores multilaterais, e os obstáculos no âmbito doméstico, promovidos por agentes com notório poder político. Porém, percebemos que os desdobramentos da incompatibilidade entre os intentos de agentes externos e internos é pouco analisada, ainda que os mesmos sejam sistematicamente apresentados pela literatura que versa sobre a reforma administrativa ou reforma do aparelho de Estado, literatura essa que tem se estendido a várias áreas das Ciências Sociais Aplicadas, como, por exemplo, à jurídica, à econômica, à administrativa e à sociológica, principalmente,

Com isso, várias perguntas nos vêm à mente, tais como: quais agentes com inserção internacional estiveram, de fato, mais envolvidos com a reforma administrativa engendrada em nosso país ao final dos anos 90? Quais seriam os principais agentes de entrave a esse projeto reformista? Como se processaram, a partir do envolvimento dos dois ditos agentes, as incompatibilidades concernentes à formulação e à implementação do projeto reformista em discussão naquele contexto?

Assim, por meio deste trabalho, nos propomos a ir além de grande parte das discussões que têm pautado a reforma do aparelho de Estado brasileiro, buscando respostas a essas questões extremamente pertinentes. Inicialmente, procuramos a resposta à primeira questão, ou seja, “quais agentes com inserção internacional estiveram, de fato, mais envolvidos com a reforma administrativa engendrada em nosso país ao final dos anos 90?” Assim sendo, a partir de um enfoque neo-institucionalista, apresentamos o modelo das comunidades epistêmicas, apontadas por Haas (1997) como uma rede de especialistas em um dado tema de pertinência política que se incumbem de propor mudanças políticas que são por eles consideradas pertinentes.

Por meio desse modelo teórico, o qual se insere numa vertente neo-institucionalista sociológica, procuramos discutir aspectos não abordados por autores como, por exemplo, Gaetani e Heredia (2002) e Bresser Pereira (1998b), tendo este sido o grande empreendedor da reforma administrativa realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). A relevância do trabalho de Gaetani e Heredia (2002), a nosso ver, diferentemente dos estudos, ensaios, artigos e livros produzidos pelo Ministro Bresser Pereira, se deve ao fato de o estudo realizado por aqueles autores examinar, a partir de uma ótica neo-institucionalista,

quais seriam os principais agentes envolvidos com reforma administrativa promovida durante os anos do governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, Gaetani e Heredia (2002), assim como o Ministro Bresser Pereira (1998b), afirmam que a reforma administrativa empreendida durante o governo Fernando Henrique Cardoso não foi influenciada por agências multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Não obstante, dado o fato de o trabalho de Gaetani e Heredia (2002) apresentar uma rápida análise das partes envolvidas no processo de reforma do serviço civil público brasileiro, diríamos que o mesmo pode ser considerado um marco inicial de discussão e análise.

Visando a acrescentar aspectos sobre a reforma administrativa não abordados por autores como Gaetani e Heredia (2002) e Bresser Pereira (1998b), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999), procuramos evidenciar a importância da persistência de membros de uma possível comunidade epistêmica para que a reforma administrativa que se pretendia, sob a égide do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, tivesse continuidade mesmo após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1999. Segundo nossas análises, essa comunidade epistêmica estaria atrelada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Os financiamentos do BID ao governo brasileiro, que em 1999 ultrapassaram os 5 bilhões de dólares, seriam uma das evidências do elo que foi estabelecido entre aquele organismo internacional e o governo brasileiro por meio de prováveis membros de uma comunidade epistêmica atrelada ao mesmo.

Ao apresentarmos o Banco Interamericano de Desenvolvimento como a principal agência multilateral envolvida com reforma administrativa do Estado brasileiro, perceberemos não só um aumento expressivo dos financiamentos do BID ao Brasil no contexto da implementação da reforma, mas também a participação de membros vinculados àquela instituição na fase de implementação da mesma.

Buscando respostas à segunda pergunta central de nosso trabalho, ou seja, “quais seriam os principais agentes de entrave a esse projeto reformista?”, também procuraremos analisar o posicionamento de supostos agentes de bloqueio ao projeto reformista brasileiro. Segundo veremos, esses agentes, articulados no âmbito interno do Estado brasileiro, têm o poder de desvirtuar as inovações pretendidas a partir de um consenso entre outros que compartilham crenças e valores. De acordo com nossas análises, esses agentes seriam os membros do Poder Judiciário, principalmente, que tanta autonomia ganhou após a promulgação de nossa mais recente Carta Política.

Ao apresentarmos esses agentes, procuramos, também, ir além de aspectos não devidamente explorados por grande parte da literatura que versa sobre a reforma do aparelho de Estado brasileiro, principalmente a que se insere no campo da Ciência Política. Esta literatura ressalta a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo como principal parâmetro para a implementação de uma política pública, dando relativamente pouca relevância ao Poder Judiciário no que diz respeito a esse processo. Nossas análises, tomando como marco inicial de discussão as negociações para a aprovação do Projeto de Emenda Constitucional 173/95, salientam a importância do Poder Judiciário como agente de bloqueio à reforma administrativa pretendida. O referido PEC originou a Emenda Constitucional 19, que amparava legalmente a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos, bem como o controle de despesas e finanças públicas, as grandes metas pretendidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado.

A literatura que trata da reforma do serviço civil público brasileiro durante os anos 90, em sua maior parte, salienta a influência dos seguintes atores sobre aquele processo: o Poder Legislativo; entidades ligadas aos servidores públicos; governadores, e o Poder Judiciário.

O Poder Legislativo brasileiro, no que toca a seu posicionamento frente à reforma do serviço civil público, é apresentado pela literatura como um Poder pouco reativo. Gaetani e Heredia (2002), por exemplo, salientam que, durante o contexto de aprovação da Emenda Constitucional 19, legisladores de partidos conservadores, ainda que pertencentes ao bloco governista, inicialmente, se mantiveram contrários ao Projeto de Emenda Constitucional 173/95, que deu origem à Emenda Constitucional 19, temendo perdas eleitorais, já que se tratava de um bloco que havia sido responsável pela promulgação da Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. Como percebemos, tal Constituição havia ampliado significativamente direitos e benefícios trabalhistas da população brasileira, aumentando exponencialmente os gastos do governo brasileiro, principalmente previdenciários. Porém, os referidos legisladores se renderam aos intentos reformistas do Executivo graças aos benefícios concedidos pelo mesmo ao longo do processo de negociação para aprovação da Emenda 19; benefícios tais como repasse de verbas públicas e, principalmente, execução de emendas orçamentárias, como mostram Gaetani e Heredia (2002). Esses autores também ressaltam a resistência dos legisladores pertencentes ao bloco oposicionista; porém, como eles próprios apontam, esse bloco não representava mais do 20% das cadeiras congressuais, algo insuficiente para vetar a aprovação de uma Emenda Constitucional.

Quanto às entidades ligadas aos servidores públicos, percebemos que as mobilizações feitas pelas mesmas não foram capazes de gerar quaisquer efeitos substanciais. Azevedo

(1999) aponta o confronto de interesses existente entre entidades como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Força Sindical e o governo brasileiro no que toca à reforma do serviço civil público. Essas entidades teriam procurado evitar a perda de direitos trabalhistas e salariais de servidores públicos de menor escalão, ainda que sem qualquer sucesso, como salienta Azevedo (1999).

O envolvimento dos governadores na aprovação do PEC 173/95 talvez possa ser considerado aquele tratado de maneira mais controversa pela literatura concernente à reforma administrativa em questão. Gaetani e Heredia (2002) alegam que os governadores foram fundamentais para que o PEC 173/95 fosse aprovado, visto que mobilizaram suas bancadas estaduais no Congresso Nacional a fim de que votassem pela introdução da dita emenda à nossa Carta Política. Porém, Abrucio e Costa (1998) salientam que o PEC 173/95 tinha, entre seus tópicos, a determinação de que os gastos com funcionalismo público não excedessem 60% da receita líquida. Segundo Abrucio e Costa (1998), essa determinação não foi bem aceita pelos governos estaduais. Conforme ressaltam os referidos autores, os entes federados da União tinham uma situação de endividamento alarmante e gastos com funcionalismo que excediam os 60% determinados pela União. Grande parte desses gastos seria resultado da estabilidade permitida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos “apadrinhados” por políticos com fortes bases regionais.

Com isso, segundo Abrucio e Costa (1998), no contexto de aprovação da Emenda Constitucional 19, os governadores mobilizaram os deputados federais de seus estados e formaram uma significativa pressão contrária ao projeto de reforma inicialmente apresentado. Como apontam Abrucio e Costa (1998), os deputados federais, pelo fato de terem fortes bases regionais, necessitam do apoio dos governadores de seus estados para mantê-las. Em troca do apoio dos governadores, os deputados federais manteriam uma certa fidelidade em relação aos mesmos e ajuda-los-iam no que toca às matérias legislativas federais.

Assim, como salientam Abrucio e Costa (1998), o governo federal, tendo em vista a resistência dos governadores, optou por renegociar as dívidas dos estados, e, assim, pôde barganhar. De forma racional, os governadores notaram que, caso aprovada, a Emenda Constitucional só entraria em vigor a partir do mandato seguinte. Com isso, percebeu-se que seria possível, no mandato seguinte, ter um recurso institucional para diminuir os gastos com o funcionalismo, renegociando a dívida pública dos estados por meio da barganha instituída, e, além disso, sem ônus eleitorais a priori.

Com isso, percebemos que a relação entre os chefes de executivo dos Estados federados e o Executivo federal se apresenta como um processo dual, em que um projeto

reformista que visava, em grande parte, reduzir os custos com servidores e equilibrar as contas públicas, para ser implementado representou um aumento significativo da dívida pública, visto que o governo federal, durante as negociações, cedeu à pressão dos governadores e acabou por assumir parte significativa das dívidas públicas dos Estados federados. Portanto, por se mostrar um processo dual e, inclusive, aos nossos olhos, apontado pela literatura de forma controversa, optamos por não analisar a relação entre os governadores e o governo federal para fins de reforma e modernização do aparelho de Estado brasileiro.

Já no que toca à reação do Poder Judiciário a uma proposta de Emenda Constitucional que propunha a flexibilização da estabilidade do funcionalismo público e a igualdade remuneratória entre os três poderes, percebemos pouca atenção dada pela literatura. Gaetani e Heredia (2002) ressaltam que os juízes da Suprema Corte Brasileira, o Supremo Tribunal Federal, obstaculizaram significativamente a proposta de flexibilização da estabilidade dos servidores, temendo a perda de privilégios trabalhistas e remuneratórios da magistratura. Além disso, como ressaltam Gaetani e Heredia (2002), programas que visavam à maximização da eficiência no exercício da função pública foram completamente rejeitados pelo Poder Judiciário, bem como a proposta de igualdade remuneratória entre os três poderes. Assim, percebemos, a partir de uma leitura atenta do estudo dos referidos autores, que a rejeição do Judiciário aos intentos reformistas se deu durante a formulação e a implementação do projeto reformista brasileiro.

Apesar de salientarem a resistência do Poder Judiciário frente ao pacote de medidas sugeridas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que em grande parte se traduziam no Projeto de Emenda Constitucional 173/95, Gaetani e Heredia (2002) não detalham os argumentos ou a estratégia utilizada pelo Judiciário para se opor às medidas, tampouco analisam os poderes “constitucionais de veto” do Poder Judiciário brasileiro.

Gaetani e Heredia (2002) também apontam a burocracia do Legislativo como agente de bloqueio às reformas. Segundo os referidos autores, a burocracia do Poder Legislativo federal e o Poder Judiciário seriam os dois principais agentes de entrave ao projeto de modernização administrativa do Estado brasileiro. A burocracia permanente do Legislativo teria a capacidade de maximizar seu poder graças à relação de dependência que os legisladores mantêm com a mesma, sendo aquela responsável por orientá-los frente a políticas e programas sobre as quais o Congresso tem o direito e o dever de interferir. Assim, no que diz respeito à influência do Legislativo sobre a reforma administrativa, percebe-se que as pressões contrárias emanadas de tal Poder se restringiram a ações que pouca influência tiveram sobre a reforma pretendida, principalmente, em função dos mecanismos de controle

que o Executivo possui. Além disso, as reivindicações da burocracia do Legislativo federal eram restritas à própria classe e geraram efeitos apenas sobre a mesma.

Não obstante, como salientam Gaetani e Heredia (2002), os juízes, diferentemente dos legisladores, não têm o mesmo prestígio político. Porém, percebemos que, conforme permite a Constituição brasileira, os magistrados integrantes da Suprema Corte, o Supremo Tribunal Federal, denominados ministros, têm o poder de fulminar de nulidade as leis que considerem inconstitucionais, através do que os constitucionalistas denominam controle concentrado de constitucionalidade.

Percebemos que Gaetani e Heredia (2002) são limitados em suas análises sobre o Judiciário e seus poderes constitucionais de veto. Portanto, ao longo de nosso trabalho temos como nossos principais objetivos: analisar os poderes de veto do Judiciário, bem como do Ministério Público, destacando, principalmente, o Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público da União, como possíveis agentes de entrave à reforma e modernização administrativa do Estado brasileiro. Perseguindo os referidos objetivos procuraremos respostas à terceira pergunta por nós formulada, qual seja: como se processaram, a partir do envolvimento dos dois ditos agentes, as incompatibilidades concernentes à formulação e à implementação do projeto reformista em discussão naquele contexto?

Objetivamos demonstrar que a interferência, principalmente, do Judiciário sobre a reforma administrativa pretendida durante o governo Fernando Henrique Cardoso limitou-a sensivelmente, visto que dois aspectos fundamentais da reforma foram completamente rejeitados por aquele Poder, sendo eles a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e a igualdade remuneratória entre os três Poderes do Estado. Esses dois importantes componentes da reforma administrativa, até os dias atuais, ou seja, doze anos após a formulação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado brasileiro, são completamente rejeitados pelo Poder Judiciário e pela burocracia do Poder Legislativo federal, ainda que neste caso com alcance significativamente mais restrito. Com isso, qualquer política pautada pela reforma e modernização da administração pública brasileira tem seu alcance limitado em função dos poderes de veto do poder Judiciário, principalmente. Portanto, visando a salientar os poderes de veto e pressão contrária do Poder Judiciário, no que toca à reforma da administração pública brasileira, nossas análises irão além do período que compreende o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Por outro lado, apontaremos membros de uma comunidade epistêmica atrelada ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como agentes que, após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado em 1999, e o subsequente repasse

de suas funções reformistas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foram capazes de dar seqüência ao projeto reformista brasileiro. Veremos que, por meio de análises, pautadas pelo modelo de comunidades epistêmicas, poderemos estudar de maneira mais aprofundada um processo de reforma administrativa que se mostrou tão descontínuo.

Portanto, procuramos ir além de grande parte da literatura que trata do processo de reforma e modernização administrativa pretendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso concebendo-o a partir de decisões puramente racionais, e que focaliza sua atenção, essencialmente, sobre a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, destacando a supremacia do Executivo sobre o Legislativo. Também procuraremos ir além da literatura que, em grande parte, limita suas atenções sobre o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999), desconsiderando a importância do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no que toca à reforma e modernização do Estado, e além, é claro, de organismos supostamente hierarquicamente superiores, como as agências multilaterais.

No primeiro capítulo, discorreremos sobre o suporte internacional procurando compreender como se deu a influência das agências multilaterais sobre a reforma do aparelho de Estado brasileiro. Destacaremos a influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento a partir de uma perspectiva neo-institucionalista sociológica, o que nos permitirá perceber que a influência do BID sobre a reforma administrativa, promovida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, não se restringiu aos financiamentos repassados ao Brasil.

No segundo capítulo, apresentaremos os principais aspectos concernentes ao projeto reformista brasileiro, destacando a proposta de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e a igualdade remuneratória entre os três poderes, imperativos estratégicos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado proposto pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

No terceiro capítulo, apresentaremos os agentes de entrave ao projeto reformista brasileiro, destacando o Poder Judiciário brasileiro. Tal Poder teve sua independência e autonomia realçadas pela nossa mais recente Carta Política, dando aos membros daquele Poder notórios recursos de entrave, o que nos faz denominá-los “agentes com poderes constitucionais de veto”. Nesse capítulo, poderemos, inclusive, estabelecer um cotejo entre os principais agentes de entrave, o que nos permitirá concluir qual deles, de fato, mais capacidade teve de desvirtuar a reforma administrativa pretendida.

Ao final, concluiremos se diante desses agentes de bloqueio é possível reformar o Estado brasileiro e quais seriam as principais falhas da reforma introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso que levaram a mudanças pouco substanciais tendo em vista o que foi proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado formulado em 1995.

2 A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS MULTILATERIAS SOBRE A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO

Neste capítulo, procuramos perceber o suporte internacional à reforma do aparelho de Estado brasileiro, destacando o Banco Interamericano de Desenvolvimento como principal agência multilateral envolvida com esse processo. Além disso, perceberemos que a influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento não se restringiu ao repasse de financiamento com vistas à reforma pretendida, tampouco à prescrição de imperativos estratégicos à mesma.

2.1 COMO SE PENSAR NA INFLUÊNCIA INTERNACIONAL

Bresser Pereira (1998a) destaca que a reconstrução do Estado na América Latina implicaria a superação da crise fiscal, a redefinição das formas de intervenção nos níveis econômico e social, além da realização da reforma administrativa. Dada a grande importância desse tema, o autor destaca o apoio dado pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à reforma do serviço civil público ou reforma administrativa. Porém numa outra obra, Bresser Pereira (2002) alega que seria um equívoco chamar as reformas gerenciais de reformas de segunda geração impulsionadas pelo Banco Mundial, afirmando que durante sua gestão frente ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi visitado por representantes do BM que não demonstraram qualquer interesse pela reforma que ele procurava introduzir.

Pacheco (1999) procura rever a versão de que a proposta reformista de Bresser Pereira havia sido transplantada dos países de colonização anglo-saxã, ou assimilada a partir da influência de organizações internacionais como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), principal agência controladora do Banco Mundial, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Porém, ela destaca o programa de cooperação existente entre o MARE e a Grã-Bretanha. Quanto às agências internacionais, a autora ressalta que o BID havia se interessado consideravelmente pelos intentos do Plano Diretor e que o então ministro Bresser Pereira havia, inclusive, sido convidado por esse órgão a divulgar suas propostas de reforma em encontros internacionais patrocinados pelo BID.

Lage (2002) destaca, no caso da reforma do aparelho de Estado da Bahia, empréstimos feitos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para fins de melhoria da gestão pública e da máquina fazendária. Não obstante, a autora alega que, tendo em vista a prioridade que foi dada ao ajuste fiscal, avançou-se pouco no que tange à transparência, ao

foco no cidadão, à desburocratização e noutros temas amplamente tratados nos anos 90, com base no Plano Diretor.

Já Ochoa Henríquez (2003), tendo como parâmetro a reforma do aparelho de Estado da Venezuela, ressalta que a reforma mais sensível foi a do aparato tributário, tendo ela sido impulsionada por organismos internacionais como o BID, o Banco Mundial e o FMI. Ao final do artigo, a referida autora destaca o apoio financeiro oferecido por organismos internacionais como o PNUD e o BID, e alega que, na Venezuela, buscou-se, por meio de reformas administrativas, uma gestão pública democrática e que possa promover justiça social.

Narbondo e Ramos (2002), tomando como parâmetro o caso uruguaio, ressaltam, no nível Executivo, a importância do Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), órgão que mantinha a articulação entre a Presidência da República e o Ministério da Economia e Finanças. Também ressaltam o fato de esse órgão ter sido constituído por 15 técnicos mantidos pelo BID.

No que diz respeito às relações entre o Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, principalmente do ponto de vista dos financiamentos, percebemos que os mesmos são significativamente superiores àqueles realizados pelo Banco Mundial, por meio de sua principal agência, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. Principalmente entre os anos de 1996 e 1999, vemos que o volume total de financiamentos do BID junto ao Brasil é consideravelmente maior do que o realizado pelo BIRD. O gráfico abaixo explicita essa condição.

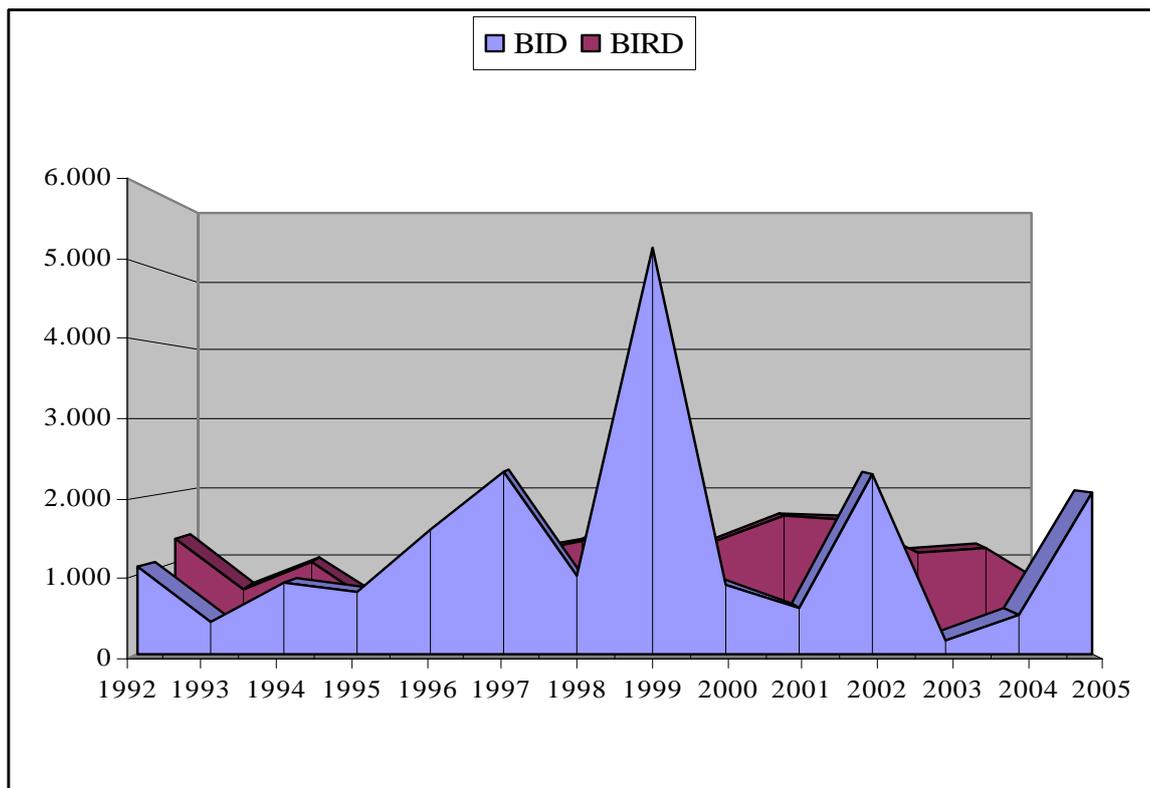


Gráfico 1: Financiamentos do BID e do BIRD ao Governo Brasileiro entre 1992 e 2005 (em milhões de dólares)

Fonte: Ministério do Planejamento. Secretária para Assuntos Internacionais, 2006

2.2 O APOIO DO BID À REFORMA ADMINISTRATIVA ENGENDRADA PELO GOVERNO CARDOSO

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi fundado em 1959, tendo como fundadores 19 países da América Latina e os Estados Unidos. O Brasil foi um desses países-fundadores. Atualmente, o BID possui 46 estados membros, sendo 26 países latino-americanos. O único país latino-americano não membro do BID é Cuba.

Para que um país latino-americano possa se tornar membro do BID, é preciso ser membro da Organização dos Estados Americanos (OEA). Países não situados na América Latina também podem ser membros do BID, desde sejam membros do Fundo Monetário Internacional (FMI). Para ambos os casos também é feita uma outra exigência, ter uma contribuição junto ao Fundo para Operações Especiais do BID e subscrever ações do Capital Ordinário. É o nível de subscrição de recursos de cada país junto Capital Ordinário do banco

que determina o poder de voto dos mesmos. O Brasil tem direito a 900.289 votos, que representam 10,75% do total.

Entre os anos de 1996 e 1999, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), segundo informações do próprio banco, aprovou um financiamento total ao Brasil de aproximadamente US\$ 9.728.900.000,00 (nove bilhões, setecentos e vinte e oito milhões, novecentos mil dólares norte-americanos). Desse montante, 9,1% foram destinados para fins diretos de reforma e modernização do Estado; 40,1% foram destinados a programas que objetivavam modernizar a produção e reduzir o chamado “custo Brasil”, especialmente no que diz respeito à liberação de créditos, transportes e programas de expansão da produção de energia; e outros 50,9% foram destinados a políticas, programas ou projetos que tinham por fim reduzir a pobreza e as desigualdades sociais. O gráfico abaixo ilustra o destino dos financiamentos do BID ao Brasil.

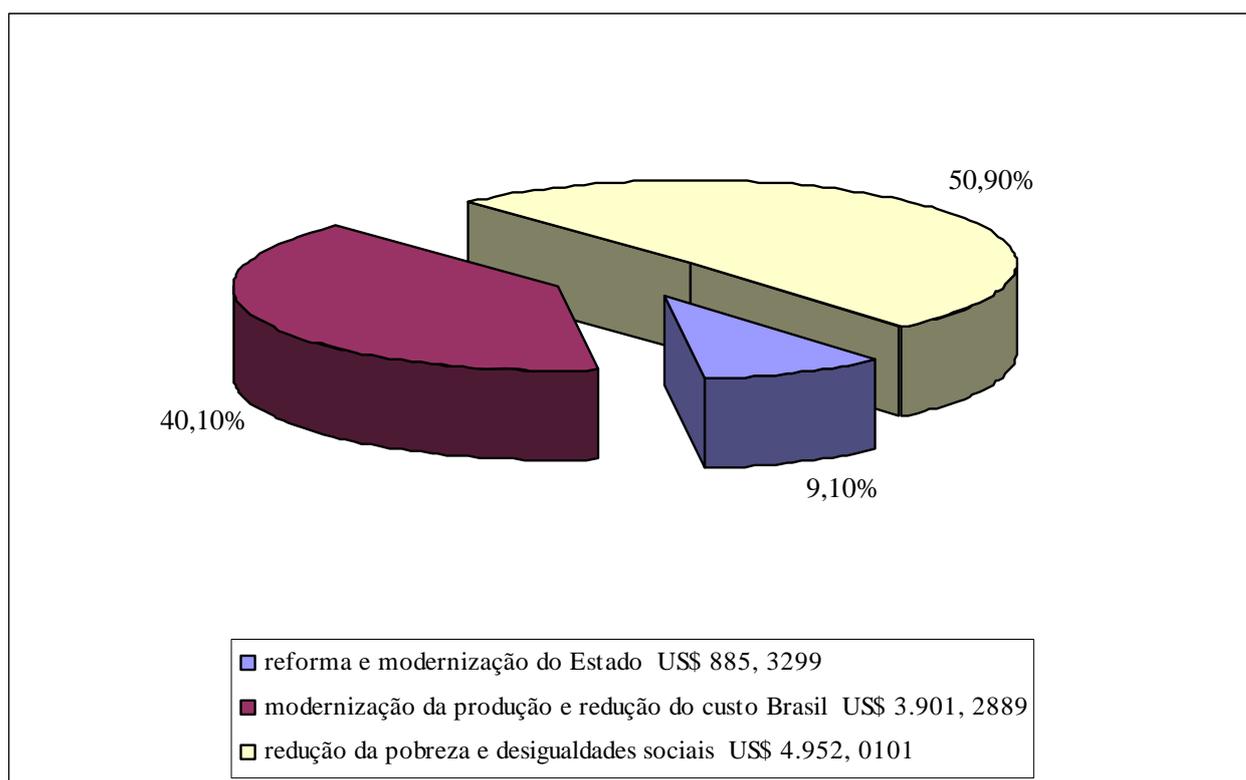


Gráfico 2: Financiamentos do BID ao Brasil entre 1996 e 1999 (em milhões de dólares)

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006

2.3 COMO SE PENSAR NA INFLUÊNCIA DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO SOBRE A REFORMA ADMINISTRATIVA DOS ESTADOS?

Segundo Spink (1998), na América Latina, a partir dos anos 90, percebe-se uma discussão mais específica propondo mudanças administrativas no setor público. Essas mudanças seriam definidas pelas expressões “reforma do Estado” ou “modernização administrativa”. De acordo com Caiden, um autor citado por Spink (1998), é possível enumerar 16 princípios preconizados pelas reformas administrativas na América Latina, sendo eles: atribuições e atividades do Estado administrativo; planejamento nacional por meio do estabelecimento de programas e indicadores de desempenho; organização e estrutura da máquina governamental; Constituições, *accountability*, direito à informação; formulação de políticas públicas; execução de programas; elaboração de orçamento público e administração financeira; emprego público, práticas e condições; regulamentação, salvaguardas e práticas públicas; preservação e manutenção do capital público; serviços gerais (consistência, desempenho e padronização); empresas públicas (impacto na economia e retorno do investimento); práticas de gestão pública (organizações e métodos, desburocratização, eficiência e qualidade); ética pública (honestidade, profissionalismo e anticorrupção); participação do público (voluntarismo, atendimento de reclamações), e institucionalização da reforma (pesquisa e desenvolvimento, treinamento, agências e escolas).

A partir das prescrições do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) à reforma e modernização administrativa dos Estados latino-americanos, percebemos uma nítida consonância entre as mesmas e o que têm pautado a reforma dos ditos Estados, segundo nos alega Caiden *apud* Spink (1998). Com base nos últimos dez relatórios anuais do BID, que desde de 1996 salientam a necessidade de modernização dos Estados latino-americanos, também com base no programa de modernização do Estado criado a partir de 1996, pelo BID, percebemos que os principais alvos da reforma e modernização do Estado sugerida pelo BID são: a gerência pública (visando melhorar a eficiência, a neutralidade e a eficácia de instituições e de políticas públicas); a relação entre Estado, mercado e sociedade (para promover a competitividade do mercado e para ampliar as suas oportunidades); fortalecer a democracia (para realçar a estabilidade política e para aumentar a participação e a representatividade das políticas), e regular o direito e promover reformas jurídicas.

Porém, ao tentarmos empreender uma análise sobre a associação entre as prescrições reformistas feitas pelo BID e o que tem pautado a reforma e modernização dos Estados latino-americanos, principalmente a reforma administrativa do Estado brasileiro nos anos 90, notamos que a literatura existente sobre tal tema nos dá pouco amparo analítico. As análises de Melo e Costa (1995) sobre o tema em questão explicitam as limitações dos diversos

modelos teóricos sob os quais a temática da reforma do Estado é estudada, inclusive dos que tentam incorporar a influência de fatores internacionais na formulação de políticas, já que esses geralmente focalizam um único nível de análise. Ou seja, estes modelos desconsideram as diversas arenas que, dada as suas peculiaridades, podem estar informando comportamentos diversos aos atores envolvidos no processo. Por exemplo, os atores podem, ora estar interagindo no ambiente doméstico, ou seja, entre si, ora com organismos supostamente hierarquicamente superiores como as agências multilaterais, fazendo com que o processo decisório não obedeça a um curso linear de ação. Portanto, os estudo de Melo e Costa (1995) mostram a complexidade que envolve a formulação de políticas, tomando como exemplo o caso da reforma do Estado na América Latina, destacando as limitações das análises que não incorporam a interação entre os níveis. Melo e Costa (1995) também estendem a discussão sobre um termo analisado por Ikenberry, ou seja, aprendizado social. Aprendizado social seria um processo que implica a disseminação do conhecimento relevante para o entendimento de efeitos e impactos de políticas.

Assim, procurando compreender a influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre a reforma administrativa do Estado brasileiro, indo além das limitações das diversas análises que tentam incorporar a influência internacional sobre a reforma dos Estados latino-americanos, apresentamos o modelo construtivista das comunidades epistêmicas.

2.4 NOS MEANDROS DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DESTACA-SE UM IMPORTANTE ATOR: AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS

Haas (1997) aponta as comunidades epistêmicas como uma rede de *experts* que compartilham princípios racionais de julgamento e critérios de validade intersubjetivamente estabelecidos, exercendo autoridade em suas esferas de pertinência, e tendo como principal característica o julgamento de assuntos e empreendimentos considerados por eles como politicamente relevantes. As comunidades epistêmicas antecipam e avaliam os resultados de alternativas de ação, procurando dar visibilidade às conexões que estabelecem entre os programas de ação e as políticas públicas.

Com base na literatura sobre comunidades epistêmicas, é possível dizer que o que também pode desvirtuar as proposições feitas pelas próprias comunidades epistêmicas é quase sempre a articulação entre atores internos, em nível nacional, capazes de impor bloqueios às formulações, fazendo com que essas repercutam em mudanças pouco expressivas.

Esses atores que geram bloqueios agem de forma bastante *sui generis*, já que eles conseguem se infiltrar nos processos políticos em que as comunidades epistêmicas se envolvem justamente no momento em que ocorre a aproximação entre elas e os *policy makers* que não estão vinculados a elas. É durante essa aproximação que as comunidades epistêmicas procuram avaliar uma relação entre causa e efeito dos intentos apresentados pelos demais atores envolvidos num dado empreendimento político.

As comunidades epistêmicas refletem uma dinâmica que tende a excluir idéias contrapostas e a agrupar membros de uma rede que mantém crenças compartilhadas sobre aspectos políticos e meios tidos como os mais adequados. Admitir o conflito entre atores agrupados e comunidades epistêmicas, deu margem ao surgimento de um esquema de “coalizões promotoras” - *advocacy coalitions* - , a partir do qual os processos de mudança e os mecanismos de aprendizagem são vitais para a solução de conflitos.

Isso nos leva a dizer que as políticas públicas podem ser compreendidas por meio de dois enfoques adicionais: as coalizões promotoras - *advocacy coalitions* - e as comunidades epistêmicas. A primeira proposta, coalizões promotoras, destaca a importância do jogo entre universos simbólicos, quadros de referência, sistemas de crenças e modelos culturais durante o processo de definição de problemas, de configuração de agendas e de desenho de políticas. O modelo de comunidades epistêmicas destaca o arranjo entre mapas cognitivos e entre paradigmas de conhecimento existentes e emergentes. Em síntese, são caracterizadas as relações de poder no interior das redes participativas a partir de recursos de cunho cultural e cognitivo, proporcionando novas estruturas de oportunidade política a movimentos sociais e a possíveis atores que possam cooperar durante os processos políticos (analistas, consultores e acadêmicos, principalmente).

Durante o curso de suas ações, as comunidades epistêmicas conseguem demonstrar às partes envolvidas num dado processo de tomada de decisão quais seriam os seus possíveis ganhos e/ou perdas dependendo das suas ações. Essas características demonstram a especificidade da conduta das referidas, tornando ainda mais clara a diferença entre elas e outros grupos, até mesmo em relação a aqueles que também possuem alguma inserção nas academias.

O fato de os empreendimentos propostos pelas comunidades epistêmicas serem legitimados pelo nível de conhecimento das mesmas faz com muitas vezes elas sejam confundidas com outros grupos de profissionais, sendo essa confusão infundada.

O que se percebe é que o conhecimento é formado no interior das comunidades como fruto da intersubjetividade compartilhada entre os seus membros. É a partir daí que se chega a um consenso sobre um dado assunto, ou melhor, sobre qual é a melhor ação para que seja realizado um empreendimento político comum. Por isso, é possível dizer que vai sendo formada uma percepção da realidade por parte das comunidades epistêmicas que se diferencia daquela percebida por outros grupos e/ou atores envolvidos nos mesmos processos políticos.

Essa percepção própria da realidade, ou melhor, em torno de uma observação própria das variáveis dependentes de cada contexto político, faz com que as comunidades epistêmicas acabem por não participar de certos processos. Essa característica repercute em críticas por partes de outros grupos, que lhes dão uma conotação antidemocrática e de perfil extremamente elitista.

O que ocorre, quando se trata da participação das comunidades epistêmicas em processos democráticos, é, no limite, a hierarquização de algumas decisões a fim de que a sociedade civil participe somente de processos mais amplos e menos específicos. Dada essa possibilidade de escolha à sociedade civil, as referidas comunidades procuram orientá-la com o objetivo de que suas idéias e seus intentos possam nortear alguma decisão mais ampla, podendo, através dessa ação, inclusive, demonstrar quais podem ser as falhas decorrentes da ação e/ou empreendimento político comum não formulado de acordo com os padrões definidos no interior delas próprias. É a partir daí que se percebe outra característica das comunidades epistêmicas, a persistência, que implica num resguardo aos bloqueios realizados por atores que se opõem a suas formulações. São buscados, como instrumento de reação aos bloqueios, canais entre a sociedade civil e os governos. Também é a partir desses canais que são minimizados alguns dos efeitos gerados pelos bloqueios.

Esses canais são criados e cristalizados graças aos padrões de comportamento compartilhados pelas comunidades epistêmicas, que, como foi dito anteriormente, é moldado pelo elemento conhecimento, ou melhor, pelo “conhecimento compartilhado ou consensual”.

Dadas essas especificidades das comunidades epistêmicas, nos deparamos com uma importante questão: que tipo de atores são as comunidades epistêmicas?

Pois bem, de início podemos nos amparar a Ruggie (1997), que faz uma discussão sobre o modelo de comunidades epistêmicas. Segundo o mesmo, elas conseguem realizar mudanças em níveis internacional e nacionais que os Estados não conseguem.

Também é interessante lembrar, que o conceito de comunidades epistêmicas rompe com as fronteiras entre política interna e externa. O referido autor, além do próprio Haas (1997), deixa claro essa idéia quando trata das comunidades epistêmicas como atores que procuram inserir demandas típicas da sociedade civil nas agendas dos Estados.

Mesmo havendo essa semelhança, é mister compreendermos as referidas comunidades como não sendo atores internacionais em *stricto sensu*, como definem Adler e Haas (1997):

"As comunidades epistêmicas não são um novo ator internacional ou uma nova unidade de análise. Elas são um veículo para o desenvolvimento de compreensões teóricas sobre a criação da interpretação e da escolha coletivas. A abordagem das comunidades epistêmicas está baseada no "pluralismo metodológico" (ADLER & HAAS, 1997, P.368 – tradução nossa).

O que podemos observar se fizermos um contraponto entre as análises de Haas (1997) e Ruggie (1997), é que as comunidades epistêmicas não assumem a posição de atores internacionais a fim de aumentarem seu próprio poder de articulação durante algum empreendimento que ocorra nos níveis doméstico e internacional. Isso se explica em razão de elas considerarem mais viável manter esse perfil para que possam se infiltrar nos governos dos Estados durante seus processos de tomada de decisão.

Por fim, os próprios autores que propõem essa discussão encerram-na dizendo que

"Em fim, as comunidades epistêmicas não devem ser confundidas com um novo ator hegemônico que seja fonte de sentido político e moral na sociedade. As comunidades epistêmicas não estão controlando as sociedades; o que elas controlam são problemas internacionais. A abordagem delas é instrumental, e a vida delas é limitada ao tempo e ao espaço definidos pelo problema e por suas soluções. As comunidades epistêmicas não são filósofos, reis, nem reis-filósofos" (HAAS & RUGGIE, 1997, P.371 – tradução nossa).

A maioria das ações realizadas pelas comunidades epistêmicas é amparada por um mecanismo de ação denominado coordenação política, e é por isso que elas assumem a condição que explicitamos anteriormente. Mas quando percebemos isso, nos deparamos com uma questão simples, porém extremamente relevante, enfim o que é coordenação política?

Adler e Haas (1997) atribuem a ela uma definição sintética e ao mesmo tempo muito ampla: "(...) a coordenação política é, em suma, baseada no consentimento e em expectativas mútuas" (ADLER & HAAS, 1997, p.371 – tradução nossa). Por isso, eles próprios refletem em torno do que leva a essas expectativas: "(...) as expectativas na política internacional vêm dos processos interpretativos que envolvem estruturas políticas e culturais, bem como vêm das instituições "dedicadas à definição e modificação de valores e ao significado da ação" (ADLER & HAAS, 1997, p.371 – tradução nossa).

De forma nítida, percebe-se que o aspecto fundamental no processo de coordenação política é a formação dessas expectativas, por isso daremos atenção especial a essa questão. Adler e Haas (1997) apotam Putnan como sendo o autor que melhor descreve como se realiza esse processo nos dois âmbitos:

“(...) os grupos domésticos perseguem seus interesses exercendo pressão sobre o governo para que este adote políticas favoráveis, e os políticos buscam poder através da construção de coalizões entre esses grupos (...)”. “(...) governos nacionais buscam maximizar suas habilidades em satisfazer pressões domésticas ao minimizarem as conseqüências adversas do desenvolvimento externo” (apud ADLER & HAAS de PUTNAN, 1997, p.373 – tradução nossa).

Coordenando suas ações em torno de suas metas, ao longo desse processo, as comunidades epistêmicas conseguem constranger algumas ações dos grupos que promovem os referidos bloqueios, bem como maximizar o impacto de seus empreendimentos nos dois âmbitos. Inclusive, se focalizarmos nossa atenção no processo externo de ação das comunidades epistêmicas, e nos amparamos ao processo de socialização que Ikenberry e Kupchan, ambos citados por Adler e Haas (1997), definem como *“(...) um processo de aprendizagem no qual normas e ideais são transmitidos de uma parte a outra”* (IKENBERRY & KUPCHAN *apud* ADLER & HAAS, 1997, p.374 – tradução nossa), poderemos reforçar o argumento cognitivista de que as comunidades epistêmicas são capazes de criar regimes internacionais. Essa capacidade, no limite, tende a potencializar ainda mais o impacto das comunidades.

Para compreendermos melhor como se dá processo de socialização entre os membros das comunidades epistêmicas, bem como são potencializados os impactos das mesmas, é importante salientar como elas emergem na arena política. Haas (1997) cita o capítulo 8 da sua obra *Saving the Mediterranean*, no qual destaca como elas emergiram nas arenas políticas doméstica e internacional:

“A nova tecnologia e a natureza cada vez mais complexa e técnica das decisões globais não somente aumentou a incerteza dos tomadores de decisões – decision makers – sobre o ambiente político, mas também contribui para a difusão do poder, da informação, e dos valores entre os estados, criando desse modo um ambiente propício para comunidades epistêmicas” (HAAS, 1997, p.287 – tradução nossa).

Também na medida em que elas apareceram, foi possível perceber como foram emergindo de instituições internacionais voltadas para objetivos bem específicos, como, por

exemplo, a temática desenvolvimento¹. Assim, o que se percebe, logo de início, é uma conduta política sendo moldada no interior dessas comunidades, fazendo com que seus membros e outros agentes próximos a elas agissem de uma forma que fosse possível perceber que eles convergiam para um objetivo único comum. Por isso, destacam Adler e Haas (1997): “*Nosso argumento é de que as comunidades epistêmicas dão, cada vez mais, forma à visão dos policymakers (...)*” (ADLER & HAAS, 1997, p.388 – tradução nossa).

É por isso que os teóricos de comunidades epistêmicas dão mais ênfase às interações que acabam refletindo o vínculo das mesmas em torno de uma área temática. Assim sendo, a partir da literatura existente, ao nos depararmos com as temáticas que envolvem as proposições feitas pelas comunidades epistêmicas, notamos um alto nível de especificidade no que tange aos campos de pertinência dessas comunidades. No livro *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, por exemplo, é dedicada uma sessão inteira, sob autoria de Raymond F. Hopkins (1997), à temática que envolve segurança alimentar num contexto de propostas desenvolvimentistas. Nessa sessão, se fala, inclusive, na presença de um regime de assistência alimentar, constituído por *experts* nas áreas de engenharia alimentar, nutricional e agrária. Esse índice de especificidade é, em parte, resultado da inserção das comunidades epistêmicas nas instituições.

2.5 O INDES COMO MEIO DE SOCIALIZAÇÃO DOS QUE PROPUNHAM A REFORMA DO ESTADO

No âmbito do BID as discussões são realizadas no Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social (INDES), que se apresenta como um instituto pioneiro no treinamento de gerência social através de trabalhos específicos em parcerias com organizações sociais na América Latina e Caribe, com o objetivo de promover as iniciativas que melhorem simultaneamente a eficiência e a equidade da gerência. O INDES propõe como objetivo principal desenvolver uma “massa crítica” entre os responsáveis pelas decisões e os

¹ Schumpeter (1961, p.47) define o desenvolvimento como “(...) *um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais de fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente*”.

gerentes sociais a respeito do processo de desenvolvimento social, tornando-os hábeis nas suas execuções, e comprometidos com a reforma social democrática, equitativa e sustentável. É tendo em vista esse objetivo principal que o INDES procura promover treinamentos que possibilitem uma visão integrada e atualizada dos contextos sociais, econômicos e institucionais sobre sua área de atuação, analisando as mudanças realizadas pelos *policy-makers* e pelos demais agentes envolvidos num dado empreendimento político, considerando os desafios da política social e propondo ferramentas úteis para modernizar o campo da gerência social.

Também percebe-se que o INDES visa a fortalecer o elo entre a comunidade política que se preocupa com a reforma do Estado e os governos, já que o instituto dá suporte a governos e Estados em suas etapas para reformar setores sociais e para aliviar a pobreza, apresentando conceitos, métodos e ferramentas que podem ajudar os responsáveis pelas decisões e pela gerência social a dar seqüência a essas iniciativas. Pode-se dizer que o INDES ajuda os governos diretamente, desenvolvendo recursos humanos do setor público, e os ajuda a desenvolverem habilidades, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos.

Esse suporte oferecido aos governos é possível graças a uma equipe de professores universitários, cujos membros são oriundos dos países-membro do BID. A própria presidente do INDES, Nohra Rey de Marulanda, possui uma larga experiência acadêmica, tendo sido Professora da Faculdade de Economia da Universidade dos Andes (Bogotá-Colômbia), Diretora Docente, Professora e Diretora do Programa de Pós-graduação Econômica e Diretora do Centro para o Desenvolvimento Econômico (CEDE) daquela faculdade, além de Professora Visitante da Faculdade St. Antonys da Universidade de Oxford (Inglaterra).

Em suma, pode-se dizer que o INDES, por meio do elo que ele fortalece entre a referida comunidade política e os governos, graças ao compartilhamento de idéias de seu *staff*, procura modificar a percepção dos agentes envolvidos num dado processo de implementação de políticas.

Até os dias atuais, ou seja, num contexto em que a reforma de Estado não é um tema tão amplamente discutido como o foi nos anos 1990, o BID oferece, por meio do INDES, cursos sobre gerência social, a partir dos quais o paradigma do Novo Gerencialismo² é amplamente discutido e algumas de suas diretrizes são preconizadas.

² Segundo Massey (1993), Hughes (1994) e Dunleavy e Hood (1994), os paradigmas gerencialista e neo-gerencialista são pautados pelos seguintes princípios: - adoção de conduta racional de administração; - delegação de tarefas aos gestores públicos, pensada a partir da idéia de separação entre política e administração; - mudanças nas estruturas organizacionais baseadas na menor hierarquização de funções; - realização de empreendimentos organizacionais com base nos princípios de eficiência, eficácia e economia; - introdução de

2.6 A EMERGÊNCIA DE UMA COMUNIDADE EPISTÊMICA A PARTIR DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

É preciso reconhecer que no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente entre os anos de 1999 e 2000, as reformas estiveram marcadas pelo princípio do ajuste fiscal, tendo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) assumido as funções reformistas do MARE. Durante os dois primeiros anos do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MPOG foi chefiado por Martus Tavares e Paulo Paiva, *policy makers* que tinham vínculos estreitos com o BID, tendo este sido Vice-Presidente de Planejamento e Administração do BID após sua gestão à frente do MPOG. Martus Tavares, por sua vez, já havia sido consultor do BID antes de se tornar Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Contudo, vale destacar que em 1999, segundo dados da Secretária de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento do Brasil, o governo brasileiro recebeu o seu maior volume de financiamento junto ao BID. Justamente naquele ano, Paulo Paiva³ assumiu o posto de Vice-Presidente de Planejamento e Administração do BID, e Tavares, ex-consultor do BID e então Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Pedro César Farias, importante servidor do MPOG, empreenderam um ciclo de reformas reconhecido como eficiente por Gaetani e Heredia (2002).

mudanças na cultura organizacional da administração pública; - implementação de técnicas de administração de recursos humanos; - flexibilização da administração pública buscando aproximá-la dos cidadãos; - ênfase nos contratos de gestão.

³ Em 6 de julho de 1999, Paulo Paiva foi nomeado Vice-Presidente de Planejamento e Administração do BID.

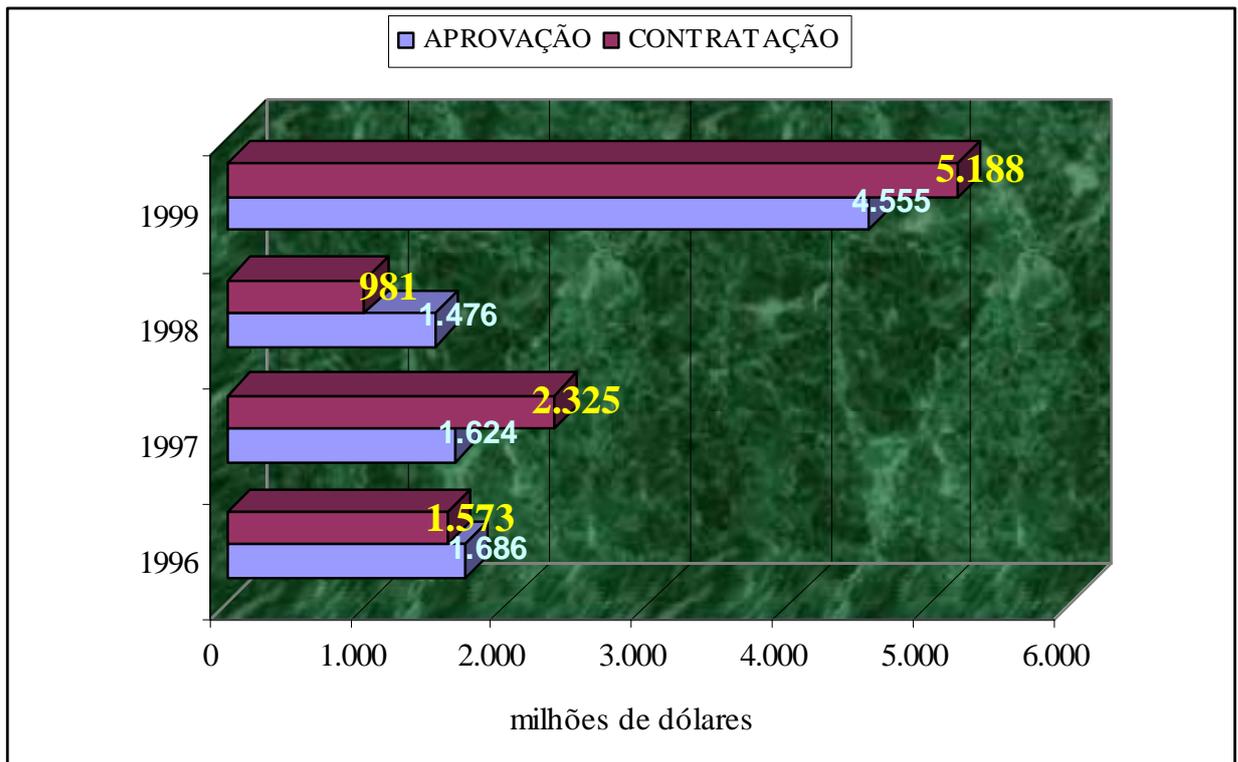


Gráfico 3: Financiamentos concedidos pelo BID ao Governo Brasileiro entre 1996 e 1999 (em milhões de dólares)

Fonte: Ministério do Planejamento. Secretária para Assuntos Internacionais, 2006

Paulo Paiva foi Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil entre 30 de março de 1998 e 30 de março de 1999. Além disso, exerceu as funções de professor de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais e Presidente dos Bancos de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), do Estado de Minas Gerais (BEMGE) e de Crédito Real de Minas Gerais (CREDIREAL). Martus Tavares foi ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil entre 19 de julho de 1999 e 03 de abril de 2002, bem como professor de Economia, técnico dos Ministérios da Economia e do Planejamento, e do Banco Central, e consultor do FMI e do BID. Também devemos destacar que os Ministros do Planejamento têm o posto de Governador junto ao BID, ou seja, de maneira simples, podemos dizer que eles são os representantes brasileiros junto àquela instituição.

Há indícios que nos levam a dizer que os referidos agentes configurariam características de membros de uma comunidade epistêmica vinculada ao BID, responsáveis pela implementação do projeto reformista brasileiro durante o segundo mandato de Fernando Henrique, contribuindo para que esse tema não fosse deixado de lado, mesmo que tenha sido

ênfatisado o ajuste fiscal em detrimento da transição de uma administração burocrática para a gerencial.

Também destaca-se a participação de um atual funcionário do BID, especialista em modernização e reforma de Estado, Pedro César Farias, que havia sido Diretor da área de modernização na Secretaria de Reforma Administrativa do MARE, durante a introdução de reformas no aparelho estatal no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Gaetani e Heredia (2002), *“A equipe econômica se beneficiou da incorporação de Farias, que conhecia a administração de dentro e se converteu no ator central da reforma do serviço civil na segunda etapa”* (GAETANI & HEREDIA, 2002, p.29 – tradução nossa).

Os referidos autores prosseguem dizendo que os outros dois membros do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que foram contemporâneos à participação de Farias naquele Ministério, o próprio Ministro Tavares e o Secretário Executivo daquele Ministério, Dias, *“(...) demonstraram uma rara capacidade de aceitar os critérios de Farias, embora fossem meros conhecidos antes de começarem a trabalhar juntos no ministério (...)”* (GAETANI & HEREDIA, 2003, p.29 – tradução nossa). Essa sintonia entre os três principais agentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, sob uma ótica reformista, *“(...) permitia a Tavares e a Dias ocuparem-se com a preocupação máxima deles, o ajuste fiscal (...)”* (GAETANI & HEREDIA, 2003, p.25 – tradução nossa).

Percebe-se, inclusive, que naquele momento foi possível criar uma Comissão de Ética Pública, em maio de 1999, para a elaboração de um Código de Ética para os altos servidores da Administração federal, publicado no Diário Oficial da União em 22 de agosto de 2000. Ela se propunha a *“(...) assegurar o cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal, proteger as autoridades que se conduzam de acordo com suas normas e inspirar assim o respeito à ética em todo o funcionalismo público (...)”*. (BIDAMÉRICA, 2002, p.2)

Segundo Roger Hamilton (2002), que em julho de 2002 publicou na revista *BIDAmérica* do Banco Interamericano de Desenvolvimento um artigo intitulado “Posso lhe pedir que seja honesto?”, *“A iniciativa brasileira conseguiu apoio também do BID, cuja Diretoria Executiva no mês (...) (de agosto de 2002) examinará a concessão de um empréstimo no valor de US\$6 milhões para fortalecer a Comissão, estender seu código de conduta a todos os 193 órgãos do Executivo federal e estudar a viabilidade de implantar algo semelhante em outros países”*.(BIDAMÉRICA, 2002, p.2)

Com isso, podemos afirmar que embora o BID não estivesse diretamente envolvido no projeto reformista brasileiro, a presença de agentes vinculados àquela instituição nos quadros

administrativos brasileiros possibilitou ao governo brasileiro dar seguimento a esse projeto, introduzindo iniciativas que se pautavam por paradigmas da administração pública preconizados por organismos financiadores internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

3 O PROJETO REFORMISTA BRASILEIRO

Neste capítulo, apresentaremos os principais imperativos estratégicos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado brasileiro, destacando as justificativas apresentadas por seu principal formulador, o Ministro Bresser Pereira. Ao destacarmos as justificativas apresentadas pelo Ministro Bresser Pereira, procuraremos perceber porque, segundo o insigne Ministro, uma reforma constitucional deveria amparar a reforma do serviço civil público proposta naquele contexto. Tomando como parâmetro as negociações para aprovação da Emenda Constitucional 19, responsável pela implementação dos objetivos propostos pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, perceberemos, com base na literatura sobre o tema em questão, os principais entraves ao projeto reformista brasileiro. Também perceberemos de onde estes partiram, e qual a interferência dos mesmos sobre a reforma pretendida.

3.1 O PLANO DIRETOR E SEUS MECANISMOS DE CONTROLE

Bresser Pereira (1998) alega que a globalização aponta possíveis soluções para a crise do Estado. De acordo com Bresser Pereira (1998), reforça-se o papel do cidadão após a terceira onda democrática nos países latino-americanos. Com isso, busca-se dar ao cidadão o status de “cliente privilegiado” dos serviços que lhe são prestados. A partir desse princípio, de acordo com Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999), foi formulado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado em 1995.

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) definia objetivos e estabelecia diretrizes voltadas para a reforma da administração pública brasileira, visando a realizá-la em bases tidas como modernas e racionais. Buscava-se constituir uma administração pública denominada “gerencial”. Isto seria dito com base em conceitos internacionalmente discutidos sobre administração e eficiência. Objetiva-se o controle dos resultados e a descentralização para poder chegar mais próximo ao cidadão, dando-lhe o status de “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. Com isso, podemos dizer que as diretrizes que faziam parte do PDRAE eram baseadas, principalmente, nos paradigmas do novo gerencialismo (New Public Management, NPM) e do gerencialismo. Pretendia-se promover “(...) *transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma*

administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p.13).

Durante a formulação do pacote de medidas que constituíam o Plano Diretor, buscou-se criar o Programa de Publicização, por meio do qual “(...) *transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle*” (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995, p.13). Dentre os serviços que poderiam ser subsidiados pelo Estado e executados pelo setor público não-estatal estariam a educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

A fim de se manter esse *mix* entre os setores público e privado, o Plano Diretor propunha a criação das organizações sociais. No que diz respeito às organizações sociais é importante salientarmos que, segundo é proposto pelo Plano Diretor, o governo, ao criá-las, não pretenderia simplesmente repassar parte de suas responsabilidades mais importantes à sociedade civil. Buscaria-se dinamizar a estrutura administrativa do Estado, promovendo “(...) *a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica*” (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p.13).

No próprio Plano Diretor é esboçada a estratégia de reforma do Estado a partir da distinção entre quatro setores do Estado. De acordo com o Plano Diretor, os setores do Estado seriam: Núcleo estratégico; Atividades exclusivas; Serviços não-exclusivos; e Produção para o mercado. Cada um desses setores teria atribuições e relações com o contrato de gestão. O contrato de gestão seria um instrumento essencial para a implementação da reforma do Estado, possibilitando a administração por objetivos, e maximizando a eficiência no uso dos recursos do Estado. O quadro abaixo nos permite visualizar melhor a proposta feita pelo MARE e quais seriam os ditos setores.

	Forma de propriedade			Forma de administração		Instituições Estratégicas
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo estratégico						Carreiras

Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	X			X	X	e Concursos
Atividades exclusivas Polícia, regulamentação, fiscalização, fomento, seguridade social básica	X				X	Agências Executivas
Serviços não- exclusivos Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização	X			X	Organizações Sociais
Produção para o mercado Empresas estatais		Privatização	X		X	Empresa Privada

Quadro 1: Estratégia de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro

Fonte: Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, 1995

Percebe-se, conforme o quadro acima formulado por Bresser Pereira (1998), que as organizações sociais, bem como os demais setores, devem ser geridas por uma administração gerencial. A administração gerencial, “(...) voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que (...) se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado” (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p.7), coadunaria com as organizações sociais no sentido de ter como grande controlador e fiscalizador, a sociedade civil.

Assim, o governo procurava ter um mecanismo que desse à população maior controle sobre os seus servidores, isso porque buscou-se instituir “(...) *princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada*”. (PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DE ESTADO, 1995, p.17). Com isso, conforme o Plano Diretor, buscava-se, principalmente, melhorar a qualidade da administração pública.

3.2 UM PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL PELA REFORMA ADMINISTRATIVA

Porém, Bresser Pereira (1995) alegava que para que a reforma administrativa fosse implementada, tendo como norte a administração pública gerencial que estava sendo introduzida nos países de tradição anglo-saxã, seria necessário modificar dispositivos da Constituição Federal de 1988 que garantiam “regime jurídico único” para todos os quadros da administração pública brasileira. Segundo Bresser Pereira (1995), esse “regime jurídico único” dava preferência aos servidores públicos em detrimento do Estado, dando-lhes uma estabilidade rígida, e instituindo um sistema de concursos de admissão ao serviço público ainda mais rígido.

Além disso, como salienta o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, a Constituição de 1988 havia dado estabilidade a mais de 400 mil servidores celetistas de fundações e autarquias ao dar-lhes a condição de servidores estatutários. Da mesma forma, tal Constituição estabelecia privilégios previdenciários, garantindo aos servidores o direito de se aposentarem antes dos cinquenta anos de idade, gozando vencimentos⁴ que correspondiam a 120% dos recebidos antes de se dar a aposentadoria.

Bresser Pereira (1995) também apontava como um dos grandes males da administração pública brasileira as distorções no sistema de remunerações dos servidores públicos brasileiros, geradas, principalmente, pelo princípio da “isonomia” emanado da Constituição de 1988, que havia permitido aos Poderes Legislativo e Judiciário, que, geralmente, possuem menos servidores, instituírem os vencimentos de seus servidores.

Por isso, Bresser Pereira (1995) propunha, por meio do Projeto de Emenda Constitucional 173/95, a flexibilização da estabilidade do funcionalismo público objetivando

⁴ É a retribuição paga ao servidor público pelo efetivo exercício do cargo mais as vantagens a ele incorporadas para todos os efeitos legais.

a maximização da eficiência e da qualidade, concomitantemente à minimização dos custos dos quadros administrativos. Bresser Pereira (1995) enumera as seguintes medidas a serem introduzidas por meio de uma emenda constitucional:

- A existência de mais de um regime jurídico no âmbito do Estado, permitindo à administração indireta adquirir autonomia e flexibilidade administrativa e financeira;
- A manutenção de um regime jurídico estatutário apenas para os servidores que exerçam funções no núcleo burocrático do Estado;
- Conservar a estabilidade rígida, determinada pela constituição em vigor, somente para os servidores de carreiras que demandem estabilidade em virtude das ameaças externas;
- Prever a dispensa do servidor público por, além dos motivos já determinados, insuficiência de desempenho e excesso de quadros;
- Permitir, de maneira alternada, que o servidor excedente seja colocado em disponibilidade com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço;
- Permitir a existência de concursos internos no nível de até 10% dos concursos públicos, caso o número de candidatos por vaga seja superior a 10, estimulando, assim, o desenvolvimento no nível dos recursos humanos administrativos do Estado;
- Exigir projeto de lei para autorizar qualquer aumento dos vencimentos dos servidores de qualquer dos três poderes, buscando garantir o equilíbrio remuneratório entre Legislativo, Executivo e Judiciário;
- Eliminar a idéia de isonomia como direito subjetivo do servidor, já que essa pode gerar reivindicações salariais sem fim;
- Limitar o direito de greve de servidores amparados pela estabilidade rígida.

3.3 A EMENDA CONSTITUCIONAL 19: RESISTÊNCIAS, IMPASSES E VÁRIOS PRIVILÉGIOS MANTIDOS

Segundo Gaetani e Heredia (2002), Bresser Pereira, o principal empreendedor da reforma do Estado brasileiro, havia mentalizado a proposta de reforma alinhando-a a consolidação do Plano Real. A partir de um exame detalhado sobre o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, pode-se dizer que os altos gastos com o funcionalismo público federal representavam uma grande ameaça à estabilidade econômica do país, e, ao mesmo tempo, um grande ônus à sociedade civil que era gradualmente menos amparada por

políticas sociais. Assim, Bresser Pereira, na condição de Ministro da Administração Federal e Reforma de Estado, procurou implementar vários aspectos do Plano Diretor por meio da Emenda Constitucional 19, dentre eles a flexibilização da estabilidade do funcionalismo público e o controle de despesas e finanças públicas, principalmente.

TABELA 1

Participação dos Gastos do Governo Brasileiro com Pessoal na Receita Disponível⁵

Média 82-84	38,4%
Média 85-87	40,6%
Média 88-89	50,9%
1990	60,1%
1991	57,9%
1992	57,2%
1993	60,4%
1994	56,1%
1995	60,4%



Ano de formulação do Plano Diretor

Fonte: Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, 1995

Gaetani e Heredia (2002) destacam que o Congresso brasileiro teve um papel imprescindível na consolidação da reforma, visto que o Presidente Fernando Henrique Cardoso demandava o apoio de 3/5 (três quintos) das duas casas congressuais, o Senado e a Câmara dos Deputados, para que o Projeto de Emenda Constitucional 173/95 fosse aprovado. Porém, dois aspectos fundamentais do PEC 173/95 geraram grandes resistências por parte do Congresso, a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e a igualdade remuneratória entre os poderes do Estado. Como os próprios autores destacam, no que diz respeito à igualdade remuneratória entre os três poderes, o Executivo foi vencido pela pressão

⁵ Receita tributária bruta (-) incentivos fiscais (-) transferências legais e constitucionais.

Obs.: este cálculo não corresponde ao critério estabelecido pela Lei Complementar 82/95, que considera também, entre outros, as receitas e despesas da Previdência Social não incluídas aqui.

Fonte: Execução. Fin. do Tesouro Nacional, 1995

contrária dos líderes congressuais e do Poder Judiciário antes mesmo de que a Emenda fosse votada.

Segundo Gaetani e Heredia (2002), o caso da reforma do Estado brasileiro revela a importância de dois atores extremamente *sui generis*, a burocracia do Poder Legislativo e o Judiciário. Os ditos autores afirmam que

“A burocracia congressual tem poderes que são invisíveis aos observadores externos. Os juizes constituem um caso particular da burocracia judiciária e não têm o mesmo status empregatício dos senadores e dos deputados. Conseqüentemente, mais atenção precisa ser dada à forma como eles negociam seus interesses a partir da condição de empregados civis. O problema é especialmente sério, já que não há qualquer discussão sobre o controle externo do judiciário” (GAETANI e HEREDIA, 2002, p.17 – tradução nossa).

Além dos próprios juizes, como destacam os autores, as burocracias, servidores administrativos, do Judiciário e do Ministério Público se opuseram à perda de vantagens e privilégios trabalhistas.

As pressões contrárias à reforma pretendida fizeram com que Bresser Pereira tivesse que fazer várias concessões para que o PEC 173/95 fosse aprovado pelo Congresso. Gaetani e Heredia (2002) alegam que o governo havia sido incapaz de persuadir o Congresso, dados os chamados "direitos adquiridos" de vários setores do funcionalismo público. Os privilégios foram mantidos e continuaram a gerar limitações ao sistema público de pensões e aposentadorias. Além disso, o Ministério Público, o Congresso, o Tribunal de Contas e o Judiciário, se julgando autônomos e independentes se mantiveram fora de qualquer tipo de controle externo sobre seus sistemas da folha de pagamento e de pessoal.

Apesar dessas restrições impostas à reforma, Gaetani e Heredia (2002) destacam a importância do empreendedorismo de Bresser Pereira para a realização da mesma. De acordo com os ditos autores, Bresser Pereira e seus assessores do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) percorreram, durante a implementação das reformas, todos os níveis do governo, buscando atrair a adesão de outros ministérios à causa do MARE. Foram promovidos vários encontros e debates com políticos, especialistas em políticas e acadêmicos.

3.4 O QUE FOI APROVADO?

O processo de transição entre a administração burocrática e a gerencial fora reconhecido pelo próprio Ministro Bresser como sendo de longo prazo, considerando-se aspectos como o forte legado patrimonialista da administrativa pública brasileira, e os privilégios trabalhistas que protegiam os maus servidores públicos. Reconheceu-se ser mister o fim de alguns privilégios, tendo o Artigo 21 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 posto fim à boa parte dos mesmos, como descreve o seu parágrafo 1º:

“§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”. (BRASIL, 1998, p.8)

Também foi dado aos servidores, um grau limitado de confiança. Com isso, os contratos de gestão também foram limitados, conforme prescreve o parágrafo 8º do Artigo 3º da Emenda Constitucional nº 19 de 1998:

“§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III - a remuneração do pessoal”. (BRASIL, 1998, p.7)

Também buscou-se diminuir de forma significativa o número de cargos de confiança, como destaca o inciso V do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 19. O referido inciso prescreve que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. A partir dessas medidas, só teriam estabilidade em seus respectivos cargos, os servidores contratados por concurso, depois de três anos de exercício, sendo exigida uma avaliação ao final do período.

3.5 UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O MARCO LEGAL DA REFORMA

Marconi (2003), no artigo “Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil”, faz uma análise sobre o marco legal da reforma do serviço público brasileiro introduzida pelo Plano Diretor.

Como apresenta Marconi (2003), a maioria dos servidores públicos civis do governo federal é contratada pelo regime estatutário, com regras estabelecidas em lei. Portanto, a relação de trabalho é unilateral, já que impera a lei em detrimento de um acordo coletivo. Tendo em vista essa condição, segundo Marconi (2003), a Emenda Constitucional 19 buscou flexibilizar as relações de trabalho, criando regimes jurídicos de trabalho distintos para os servidores. Com isso, começaram a ser adotados no setor público, além do regime estatutário, os regimes celetista e de emprego. O regime celetista é o que vigora no setor privado, e o regime de emprego corresponde a um misto entre os regimes estatutário e celetista.

As atividades operacionais mais simples, como serviços de limpeza, foram terceirizadas na quase totalidade das instituições. Além disso, como destaca Marconi (2003), uma parcela significativa de servidores, especialmente aqueles que realizam atividades administrativas, culturais e sociais, passou a ser contratada junto a organismos internacionais.

Já os cargos de direção, como salienta o sobredito autor, continuaram a ser ocupados por meio de livre provimento, ou seja, por qualquer pessoa que pode ser exonerada por quem a nomeou ou por quem assumir o posto de quem a nomeou. Porém, Marconi (2003) destaca um ponto positivo desse sistema, o fato de ele permitir o trânsito de bons profissionais dos setores público e privado. Isso geraria uma certa competição entre os profissionais mais competentes para alcançar os cargos de chefia. O autor ressalta que em caso de o ocupante do cargo em comissão já ser um servidor público, sua remuneração corresponderá à soma de seu cargo efetivo e um adicional decorrente do exercício do cargo de gerência. Mas se o ocupante do cargo em comissão for um trabalhador vindo do setor privado, sua remuneração será fixada de acordo com o seu desempenho em tal cargo.

Marconi (2003) alega que parte considerável dos integrantes das diversas carreiras do setor público têm grande resistência em relação ao sistema proposto a partir da reforma do Estado. Essa resistência é devida, principalmente, ao receio de que haja redução de vantagens e direitos. O supracitado autor destaca que “(...) o *Judiciário exagera sua interpretação do conceito de isonomia, o que impede fortemente a prática de uma política de recursos humanos mais flexível, que possibilitasse a definição de soluções distintas para situações específicas*” (MARCONI, 2003, p.12).

3.6 CONCLUSÃO

Podemos dizer que as principais justificativas apresentadas para a reforma do Estado brasileiro eram pautadas pela transposição do paradigma do Estado desenvolvimentista para o de Estado gerencial-regulador, com funções mais retraídas na esfera econômico-produtiva e com atuações sociais mais focalizadas. Com isso, percebe-se a reforma do aparelho de Estado brasileiro durante a década de 1990 sendo tratada como um processo que abrange decisões racionais, pautadas simplesmente pela detecção de um mau funcionamento do aparelho estatal.

A partir dessa percepção, foi proposto o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado. Este plano, como foi dito acima, definia objetivos e estabelecia diretrizes voltadas para a reforma da administração pública brasileira, visando a realizá-la em bases modernas e racionais. Buscava-se constituir uma administração pública denominada “gerencial” pelo próprio Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, com base em conceitos internacionalmente discutidos sobre administração e eficiência. Inclusive, a criação das organizações sociais se apresentava como um dos grandes pilares da nova administração pública pensada por Bresser Pereira e seus colaboradores. Porém, diferentemente da flexibilização da estabilidade do funcionalismo público, proposta pela Emenda Constitucional 19, a criação das organizações sociais, por meio da Medida Provisória n. 1591, de 9 de outubro de 1997, não gerou tantos descontentamentos por parte dos servidores públicos, conforme demonstram Gaetani e Heredia (2002). Assim sendo, nas seções seguintes discutiremos e analisaremos os entraves à proposta de administração gerencial, propriamente dita, feita pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), bem os poderes veto usufruídos pelos agentes que impõem esses entraves.

4 OS ENTRAVES À REFORMA DO APARELHO DE ESTADO

Neste capítulo, analisaremos o posicionamento dos principais agentes de entrave ao projeto reformista brasileiro, quais sejam: o Poder Judiciário, o Ministério Público e a burocracia do Poder Legislativo. Nesta etapa de nosso trabalho, nossa discussão irá além do período que compreende a implementação da reforma administrativa, proposta sob égide do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, no intuito de analisar os poderes de bloqueio exercidos pelos agentes em questão.

Perceberemos que diferentemente do Poder Judiciário, a burocracia do Poder Legislativo tem demandas que se restringem a sua própria categoria funcional. O Poder Judiciário, no entanto, se apresenta como uma esfera dotada de poderes constitucionais de veto, permitindo-lhe interferir de maneira assaz eficaz sobre a reforma do serviço civil público brasileiro. Já o Ministério Público se apresentaria, a partir de nossas análises, como um “poder” que possui reivindicações bem semelhantes às do Judiciário, porém sem os mesmos poderes constitucionais de veto, mas da mesma forma que este, produzindo efeitos *erga omnes*.

4.1 QUAIS SERIAM OS PRINCIPAIS AGENTES DE ENTRAVE?

O projeto reformista era considerado muito polêmico, pois como já foi dito, procurava flexibilizar os planos de carreira dos servidores públicos, além de ter proposto a busca de maior controle sobre os serviços prestados aos cidadãos, alegando estar objetivando minimizar ou até mesmo acabar com duas práticas muitíssimo comuns nos órgãos administrativos governamentais: o nepotismo e a corrupção. Além disso, devemos reconhecer que distribuir competências e, por conseguinte, promover a descentralização da prestação de serviços aos cidadãos envolve um jogo de interesses muito complexo, bem como tangencia a todos os setores da estrutura do Estado.

Também é importante perceber que nos principais setores do funcionalismo público que estiveram contrários ao projeto reformista brasileiro, principalmente no que toca à imobilidade remuneratória, às competências de auto-organização e à igualdade de vencimentos entre os três poderes, estão servidores que desempenham atividades capazes de alterar a agenda do governo, e que têm um status significativo. Esses servidores, conforme nossas análises, estariam distribuídos pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário e pela

burocracia do Legislativo. Os dois primeiros, como veremos a seguir, possuem poderes constitucionais que lhes dão maior poder de articulação para fazerem frente aos intentos reformistas propostos pelo Executivo.

4.2 O PODER JUDICIÁRIO COMO AGENTE DE BLOQUEIO ÀS REFORMAS

Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004), no artigo “*Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*”, salientam que a Constituição Federal de 1988 realçou ainda mais a independência do Poder Judiciário. Isso seria determinado, principalmente, pelo fato de o Judiciário poder determinar seu próprio orçamento anual (Art. 99); e de os tribunais poderem nomear os juizes (Art. 96). Essas medidas teriam dado maior independência ao Judiciário, que, na visão dos autores, se torna nítida quando são verificados casos em que a Suprema Corte brasileira, ou seja, o Supremo Tribunal Federal (STF), contrariou os interesses do Executivo e/ou do Congresso.

De acordo com os referidos autores, um bom exemplo seria a tentativa, por parte do governo Fernando Henrique Cardoso, de taxar trabalhadores aposentados. Segundo os autores, a equipe de governo de Cardoso considerou essa iniciativa um componente importante para solucionar a crise fiscal do governo. Naquele contexto, o sistema público de seguridade social do Brasil era considerado uma das maiores fontes do grande déficit interno.

Porém, como apresentam os autores, fazer com que essa medida fosse aprovada pelo Congresso implicou num enorme esforço por parte do Executivo, visto que tal medida envolveria direitos e vantagens adquiridas pelos trabalhadores. Apesar desse grande esforço realizado pelo Executivo, o Supremo Tribunal Federal declarou tal medida inconstitucional.

Num momento posterior, durante o mandato do Presidente Lula, de acordo com Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004, p.18 – tradução nossa), “*O governo Lula conseguiu a aprovação da mesma medida de reforma previdenciária pelo Congresso. Lula conseguiu a aquiescência do Supremo Tribunal Federal fazendo concessões nas regras previdenciárias para o poder judiciário e contando com o apoio direto dos três juízes do STF recentemente nomeados por ele*”.

Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) também salientam que em 1997 o Supremo Tribunal Federal determinou ao governo que reajustasse a remuneração dos servidores públicos federais em 28,86%, a fim de compensar as perdas remuneratórias resultantes dos

últimos planos de estabilização econômica. Isto teria imposto uma grande restrição às reformas planejadas pelos *policy makers*, visto que elevou sensivelmente os gastos do governo com os servidores públicos.

Apesar de Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) salientarem a independência do Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, em pesquisa realizada em 2005, por iniciativa da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), sobre o perfil sociológico dos magistrados brasileiros, nota-se que a independência do STF em relação aos outros poderes não é tão nítida aos olhos dos próprios magistrados. Os dados da tabela abaixo, preenchidos com base nos dados da pesquisa realizada com 3.258 magistrados brasileiros deixam clara essa condição.

TABELA 2
Avaliação do STF, Médias de Notas de 0 a 10, por Situação Funcional

	Ativa	Aposentado	Total
Independência em relação ao Executivo	3,7	4,5	3,9
Independência em relação ao Congresso	5,1	5,8	5,3
Relação com demais Tribunais Superiores	6,4	7,0	6,5
Relação com a magistratura	4,9	5,9	5,1
Relação com as associações de classe	4,7	5,6	5,0
Independência em relação às forças econômicas privadas	4,6	5,6	4,8

Fonte: Pesquisa AMB, 2005

Com base na tabela acima, percebe-se como aspectos pior avaliados pelos magistrados, a independência do STF em relação ao Executivo e em relação às forças econômicas privadas. Como um dos aspectos melhor avaliados, percebe-se a independência em relação ao Congresso, esfera de poder esta que, como atesta Santos (2003), tem perdido grande poder decisório nos últimos anos. A relação do STF com demais Tribunais Superiores, com a magistratura e com as associações de classe é relativamente bem vista pelos magistrados entrevistados.

Diante desses dados, nota-se que o STF mantém uma relação relativamente boa com os magistrados. A avaliação dos entrevistados no que toca a relação do STF com os demais tribunais superiores e com a magistratura demonstra essa condição. Isso reflete, acima de tudo, a grande identidade de classe entre os magistrados brasileiros, conforme salientam Vianna, Carvalho e Melo (1997), no livro *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*.

Recentemente, nos referimos ao ano de 2006, houve uma grande mobilização dos magistrados tendo em vista os efeitos da sanção, por parte do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, das leis nº 11.143 e nº 11.144 que fixam o subsídio de Ministro do STF e do Procurador-Geral da República, respectivamente. O valor fixado pelas referidas leis é R\$ 24.500,00 a partir de 1º de janeiro de 2006. Com essa fixação do subsídio dos magistrados, mantém-se o subteto nos Estados de 90,25% do teto nacional.

A fixação do subsídio dos magistrados por parte do Executivo fez com que, em outubro de 2005, as associações representativas dos juízes brasileiros Ajufe⁶, Amajum⁷, AMB e Anamatra⁸, divulgassem uma nota conjunta declarando estarem imbuídas do propósito de atuarem em conjunto na preservação de privilégios, que elas denominam “critérios de distinção remuneratória do juiz”, a fim de valorizar a carreira da magistratura. Dentre essas associações, se destaca a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), fundada em 1949. Segundo dados da própria AMB, esta entidade possui 13.726 filiados, entre juízes estaduais, trabalhistas e militares, congregando 36 associações regionais, sendo 27 de magistrados estaduais, sete de trabalhistas e duas de militares.

Nos últimos anos a Associação dos Magistrados do Brasil tem se engajado na defesa dos privilégios dos magistrados. Segundo reportagem do jornal Estado de São Paulo, de 19 de

⁶ Associação dos Juízes Federais do Brasil

⁷ Associação dos Magistrados da Justiça Militar Federal

⁸ Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho

outubro de 1998, o então presidente da AMB, Desembargador Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho

“(...) cobrou do governo a recomposição dos salários dos magistrados, a exemplo do que foi feito em várias carreiras do serviço público. Ele informou que os vencimentos do setor estão congelados desde janeiro de 1995. A situação faz com que um diretor administrativo na Justiça Federal e na Justiça do Trabalho, que tiveram os vencimentos reenquadrados pelo governo, ganhe mais do que os juizes, cujo salário inicial líquido é de R\$ 3,6 mil” (CARVALHO, 1998, p.17 – grifo nosso).

A remuneração mensal inicial líquida criticada pelo então presidente da AMB era aproximadamente dez vezes superior à renda per capita brasileira mensal no período. Segundo dados fornecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em 2003, numa pesquisa sobre a remuneração dos altos cargos do setor público de alguns países latino-americanos, dentre eles o Brasil, a remuneração do primeiro nível hierárquico da magistratura brasileira é 29 vezes superior à renda per capita brasileira.

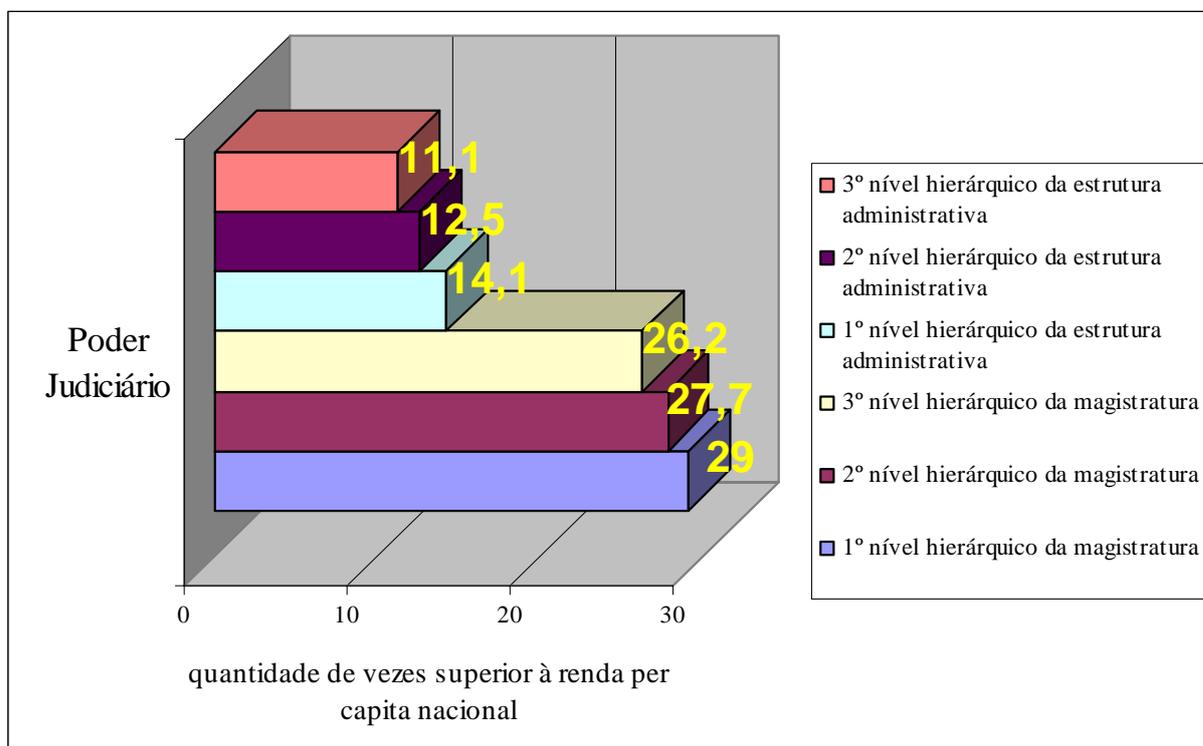


Gráfico 4: Remuneração dos Servidores do Poder Judiciário, por Nível Hierárquico

Fonte: BID e CLAD, 2003

Também na edição de 19 de outubro de 1998 do jornal O Estado de São Paulo, Reali Júnior (1998) declarou que o presidente da mais alta Corte francesa usufruía uma remuneração mensal bruta de 28.861 francos, acrescido de 39% referentes a gratificações por ser membro da Corte Superior – *Cour de Cassation*. Além dos magistrados da *Cour de Cassation*, somente os presidentes do Tribunal Superior de Recursos, do Tribunal de Grande Instância, procuradores da República e o diretor-geral da Escola Nacional da Magistratura teriam direito ao acréscimo de 39%. Essa elite da magistratura francesa teria direito a uma verba de representação anual de aproximadamente 4 a 15 mil francos, ou seja, de US\$ 720 a US\$ 2.730, naquele período. Além disso, como todos os juizes franceses, teriam direito a reembolso ao adquirirem a toga, que não deveria ultrapassar 2.300 francos ou US\$ 220. Dessa forma, a maior remuneração de um magistrado francês seria equivalente a 40.405 francos ou US\$ 7.346. Além disso, Reali Júnior (1998) salientou que a remuneração dos magistrados seria determinada pelo Ministério da Justiça francês, ou seja, pelo Executivo.

Na França, segundo Reali Júnior (1998), um juiz em início de carreira recebia o equivalente a 12.283 francos ou US\$ 2.230, além de uma gratificação de 35%, que elevaria seus vencimentos a US\$ 3.112. Durante a fase da carreira que equivaleria à segunda entrância brasileira, ou seja, no meio da carreira, um juiz francês recebia vencimentos de aproximadamente US\$ 5.430. Já na fase final da carreira esses vencimentos seriam de 38.921 francos ou US\$ 7.250.

Já no que diz respeito aos Estados Unidos América, a maior potência econômica do mundo, segundo Renan Antunes de Oliveira (1998), a remuneração mais expressiva do Judiciário naquele período era o do presidente da Suprema Corte, que era de US\$ 14.583 mensais, sem acréscimo de 13º salário. Nos Tribunais Regionais Federais a remuneração oscilava entre US\$ 10.600 a US\$ 13.400. A remuneração e os aumentos do Judiciário seriam fixados pelo Congresso. Porém, segundo Oliveira (1998), a última vez em que o Judiciário havia protestado por melhores salários havia sido em 1996, ainda que em vão.

No âmbito dos entes federados norte-americanos, esses rendimentos também oscilam relativamente pouco. Segundo Oliveira (1998), em Alabama, um Estado pobre para padrões norte-americanos, o presidente do mais alto tribunal recebe US\$ 8.830. Já num Estado rico e desenvolvido como a Califórnia, a remuneração de um magistrado com cargo equivalente é de US\$ 11.416.

No Brasil, naquele período, de acordo com a mesma reportagem do jornal O Estado de São Paulo, os vencimentos dos juizes do trabalho brasileiros seriam de R\$ 11.448,00 (US\$ 5.962) para os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho; de R\$ 10.303,00 (US\$ 5.366)

para os Juizes dos Tribunais Regionais; de R\$ 9.272,00 (US\$ 4.829) para os Juizes Presidentes de Juntas, e de R\$ 8.344,00 (US\$ 4.346) para os Juizes Substitutos. Já nos dias atuais, em Estados federados pobres do Brasil, como é o caso de Pernambuco, cuja renda per capita anual, segundo dados de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é de R\$ 3.673, a remuneração mensal dos magistrados do Tribunal de Justiça Estadual oscila entre R\$ 17.251,45, no caso dos Desembargadores, e R\$ 12.576,31, no caso dos juizes de 1ª entrância. Os juizes de 2ª e 3ª entrâncias têm subsídios estipulados em R\$ 13.973,68 e R\$ 15.526,31, respectivamente.

4.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE BLOQUEIO ÀS REFORMAS

Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) descrevem o papel do Ministério Público (MP) como importante ator político no processo de formulação de políticas. Conforme esses autores destacam, o Ministério Público brasileiro existe desde 1609, porém as suas atribuições e a sua organização institucional tem mudado a cada nova Constituição. As mudanças mais expressivas teriam começado a partir de 1985, quando o Ministério Público passou a ter como instrumento "a ação civil pública"⁹, por meio da qual o MP poderia conduzir aos tribunais toda a pessoa ou de entidade que realize dano ao ambiente, aos direitos do consumidor, ou ao patrimônio artístico, cultural, histórico, turístico ou paisagístico nacional.

Porém, como salientam os ditos autores, a partir da Constituição de 1988 é que o Ministério Público ampliou consideravelmente o alcance das "ações civis públicas". Conforme o artigo 129 da Constituição brasileira, no seu inciso III, é função institucional do Ministério Público "(...) *promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (...)*" (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.40). Para Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004, p.23 – tradução nossa), "*Este artigo aparentemente inócuo tem, de fato, permitido que o Ministério Público traga para sua jurisdição o monitoramento de toda política pública, já que praticamente qualquer ato de formulação de política pública pode ser interpretado como algo que afeta "interesses difusos e coletivos"*".

⁹ Lei federal 7.347/1985

Além disso, os autores salientam que a Constituição de 1988 deu autonomia ao Ministério Público, fazendo com que o mesmo deixasse de ser visto como um mero apêndice jurídico do Poder Executivo. Segundo os autores, além de se tornar imune aos outros Poderes, o MP passou a ter o direito de fixar seu próprio orçamento; e ao Executivo foi dado apenas o direito e o dever de escolher o maior posto do Ministério Público, ou seja, o Procurador Geral da República, conforme consta no inciso XIV do artigo 84 da Constituição. Com essa mudança, a função de defesa do Executivo passou a ser atribuída à Advocacia Geral da União (AGU).

Dentre os privilégios dos membros do Ministério Público, ou seja, os promotores ou procuradores, Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) salientam o fato de esses agentes não poderem ser demitidos, uma vez concursados e nomeados, a não ser por sentença judicial; bem como não poderem ser transferidos de função (princípio da inamovibilidade), nem terem seus rendimentos reduzidos (princípio da irredutibilidade de subsídios). A remuneração dos procuradores estaria entre as mais elevadas do serviço civil público brasileiro. Além disso, baseando-se em Arantes (1999), Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) afirmam que “(...) *cada procurador é independente no âmbito profissional, sendo imune da pressão interna porque há, de fato, somente uma hierarquia administrativa e não funcional*” (PEREIRA, MUELLER, MELO e ALSTON, 2004, p.23 – tradução nossa).

Dentre os instrumentos legais e judiciais que conferem notório poder ao Ministério Público, estariam, segundo os supracitados autores, o “Ajustamento de Conduta”, por meio do qual o Ministério Público pode determinar a um indivíduo, firma ou entidade governamental que cesse ou mude um determinado comportamento, caso contrário a mesma poderá ser processada. Também é possível impor multas diárias até que cessem determinados tipos de comportamento. Além disso, como destacam os sobreditos autores, o MP pode, por meio de ações civis públicas, conduzir aos tribunais aqueles que prejudicam os interesses coletivos e difusos. Isto, segundo os autores, daria ao MP o status de defensor da sociedade. Esse status de defensor da sociedade é muito bem assimilado pelo Ministério Público. Pereira, Mueller, Melo e Alston (2004) alegam que

“Uma pesquisa feita por Arantes (1999) com 763 membros do Ministério Público mostra que eles vêem o desempenho social e político do Executivo e do Legislativo, em todos os níveis e partidos políticos, como muito baixo. Além disso, vêem-se como a instituição mais importante para defender, ampliar e consolidar direitos sociais” (PEREIRA, MUELLER, MELO E ALSTON, 2004, p.24 - grifo nosso - tradução nossa).

Estendendo nossa análise a partir da sobredita afirmação, percebemos que os membros do Ministério Público da União possuem uma grande identidade de classe e são extremamente conscientes do status social que possuem. Da mesma forma, também como os magistrados, os procuradores possuem associações de classe muito ativas e imbuídas de preservar os privilégios remuneratórios da classe. Dentre essas associações destaca-se a Associação Nacional dos Procuradores da República.

A Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), segundo dados da própria entidade, congrega aproximadamente 800 procuradores de todo o Brasil, tendo sido fundada em 22 de setembro de 1973. Fundamentalmente, essa entidade se propõe a fortalecer o Ministério Público Federal e a carreira dos procuradores da República.

Segundo informação obtida a partir do sítio eletrônico da entidade em novembro de 2006, os objetivos da ANPR seriam os seguintes: zelar pelo prestígio, direitos e prerrogativas da classe dos procuradores; defender os interesses de seus sócios, diante da adoção de medidas que incentivem o bom desempenho das funções e cargos do Ministério Público da União; contribuir para com o Estado na busca e na solução das questões relacionadas ao exercício das funções dos Procuradores da República, bem como na definição, estruturação e disciplina dessa carreira; propugnar pelos seus associados judicial e extrajudicialmente perante autoridades públicas, evitando que direitos e prerrogativas funcionais da classe sejam desrespeitados; realizar ou promover conferências, cursos, estudos e seminários, principalmente, e a publicação de trabalhos jurídicos, tendo em vista o aprimoramento profissional dos membros do Ministério Público; primar pela harmonia entre os membros da classe e estimular o intercâmbio de estudos e trabalhos entre associados; realizar, diretamente ou por meio de convênios, programas de assistência, previdência e lazer dos sócios, associados e de seus dependentes.

Com base nas últimas iniciativas da Associação Nacional dos Procuradores da República, poderíamos dizer que se destacam os objetivos 1, 2 e 4 propostos pela entidade. Inclusive, no contexto de execução das reformas propostas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1999, a ANPR, durante o XVI Encontro Nacional dos Procuradores da República, realizado no Rio de Janeiro, protestou contra o que os membros da entidade denominaram “corrosão salarial” da classe de Procuradores da República.

4.4 OS SERVIDORES DO LEGISLATIVO COMO AGENTE DE BLOQUEIO ÀS REFORMAS

Os servidores do Legislativo federal brasileiro, conforme dados fornecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) em 2003, estão entre os servidores públicos brasileiros melhor remunerados. O gráfico abaixo explicita essa condição.

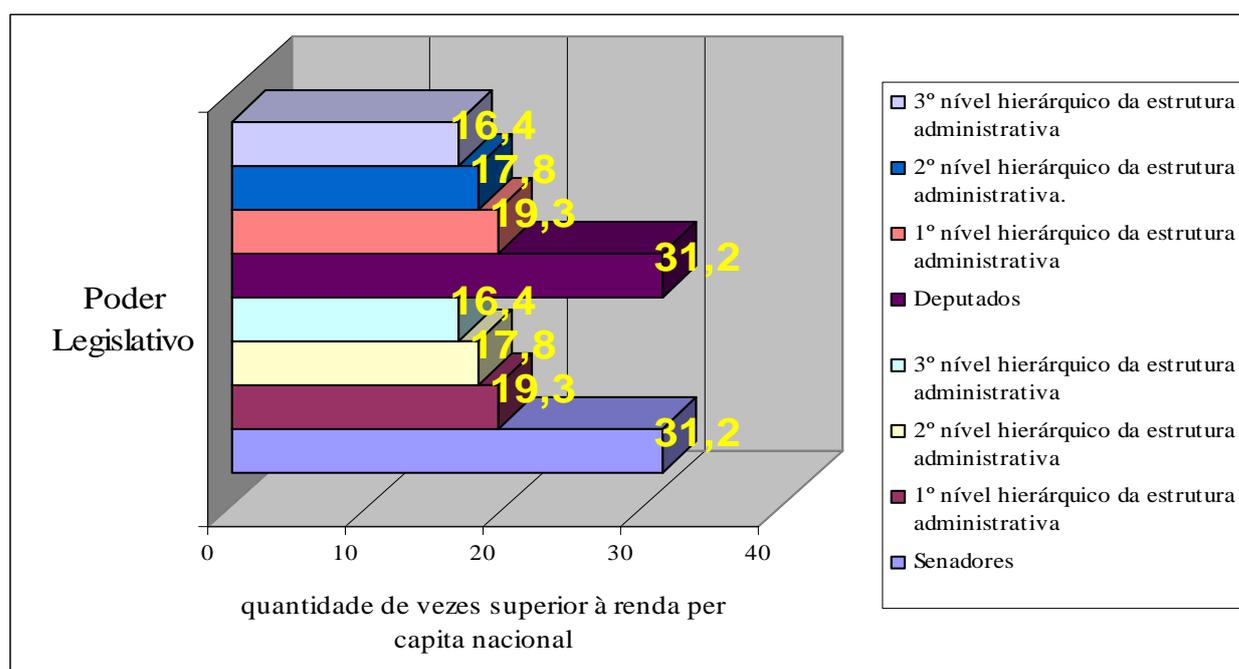


Gráfico 5: Remuneração dos Servidores do Poder Legislativo, por Nível Hierárquico

Fonte: BID e CLAD, 2003

Segundo matéria de 13 de maio de 2005 do jornal O Estado de São Paulo, um servidor do Legislativo receberia em média R\$ 9.089, valor este, segundo a própria reportagem, superior aos R\$ 7.378 recebidos, em média, pelos servidores do Banco Central, órgão Executivo que melhor remunera seus servidores.

Conforme dados fornecidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), em 2003, percebemos que a remuneração dos servidores administrativos do Legislativo se aproxima à remuneração dos mais altos cargos do Poder Executivo.

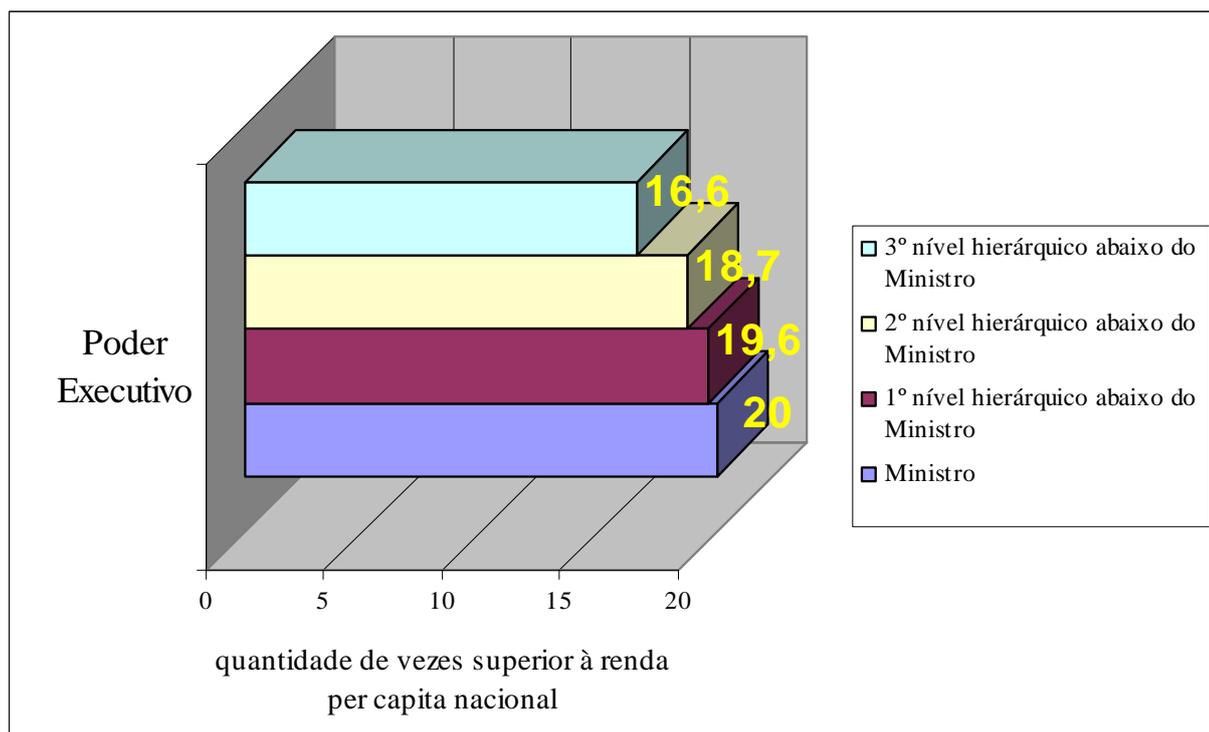


Gráfico 6: Remuneração dos Servidores do Poder Executivo, por Nível Hierárquico

Fonte: BID e CLAD, 2003

Esses servidores públicos federais são amparados por uma forte organização sindical, o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), fundado em 06 de outubro de 1988. O Sindilegis possui mais de 11 mil filiados, entre servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União. Segundo declarações da própria entidade, seus principais objetivos seriam garantir uma remuneração considerada pela entidade como sendo justa, e melhores condições de trabalho para todos os servidores do Poder Legislativo. Além disso, o Sindilegis diz ter, nos anos recentes, redobrado seus esforços para evitar que os servidores sejam ainda mais punidos por medidas de contenção de gastos públicos oriundas do Poder Executivo.

Além de contarem com o suporte dessa importante entidade, os servidores do Legislativo contam com o apoio significativo dos próprios legisladores. O próprio aumento remuneratório de 15% que os servidores do Congresso brasileiro receberam graças à derrubada de um veto presidencial, em 31 agosto de 2005, por parte do Congresso, à lei que determinava o referido aumento explicita essa condição.

Sob autoria das mesas diretoras da Câmara dos Deputados¹⁰ e do Senado¹¹, foram apresentadas as Leis 11.169/05 e 11.170/05, que determinam em 15% o aumento da remuneração dos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado, respectivamente. Além disso, de acordo com as referidas leis, esse reajuste deverá ser retroativo a 1º de novembro de 2004. Essas leis foram aprovadas pelo Congresso, porém foram vetadas pelo presidente da República, conforme lhe permite o parágrafo 1º do artigo 66¹² da Constituição. Porém, esse veto do presidente foi rejeitado pelo Congresso, conforme lhe permite o parágrafo 4º do artigo 66 da Constituição. Assim sendo, as leis foram promulgadas pelo presidente do Senado, Senador Renan Calheiros, em 2 de setembro de 2005.

De acordo com análises orçamentárias feitas pelo Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, a União terá que arcar com mais de R\$ 577 milhões para cobrir esse reajuste. Diante disso, o presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, através da Advocacia Geral da União (AGU), propôs ao Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 3599) pedindo concessão de liminar para suspender a eficácia das Leis 11.169/05 e 11.170/05 que autorizavam o aumento em 15% da remuneração de servidores do Congresso brasileiro, bem como eventuais pagamentos delas decorrente.

De acordo com a ação proposta pelo Presidente Lula, o conteúdo das referidas leis contraria a iniciativa privativa do Presidente da República em promover a revisão de remuneração dos servidores públicos, conforme expressa o artigo 61, no seu parágrafo 1º,

¹⁰ Mesa da Câmara dos Deputados (em agosto de 2005): Severino Cavalcanti (Presidente); José Thomaz Nonô (1º Vice-Presidente); Ciro Nogueira (2º Vice-Presidente); Inocêncio Oliveira (1º Secretário); Nilton Capixaba (2º Secretário); Eduardo Gomes (3º Secretário); João Caldas (4º Secretário).

¹¹ Mesa do Senado Federal (em agosto de 2005): Renan Calheiros (Presidente); Tião Viana (1º Vice-Presidente); Antero Paes de Barros (2º Vice-Presidente); Efraim Morais (1º Secretário); João Alberto Souza (2º Secretário); Paulo Octávio (3º Secretário); Eduardo Siqueira Campos (4º Secretário).

¹² “Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escritório secreto. § 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará e, se este não fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.27).

inciso II, aliena “a”, da Constituição Federal¹³. Além disso, a AGU afirma que por meio das referidas leis há violação ao princípio da isonomia, já que o percentual da revisão geral remuneratória obrigatória (artigo 37 da Constituição) não pode ser diferente entre os três poderes. Também alega-se que as supracitadas leis contrariam a exigência constitucional de prévia dotação orçamentária para o reajuste.

4.5 CONCLUSÃO

Nesta seção de nossa dissertação, procuramos descrever e analisar os arranjos domésticos que envolvem a reforma do Estado brasileiro. Como verificamos, por iniciativa do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), foram criadas as organizações sociais, tidas pelo próprio Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado como um dos pilares da administração gerencial.

Porém, mais importante do que a criação das organizações sociais, tendo em vista o foco analítico de nosso trabalho, foi a tentativa de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e o controle das finanças públicas por meio da aprovação da Emenda Constitucional 19. Sabemos que os objetivos do Plano Diretor vão muito além da flexibilização da estabilidade do funcionalismo público e do controle das finanças públicas, porém dada a repercussão gerada por esses temas, durante o governo Fernando Henrique, achamos mais prudente enfatizá-los em detrimento de empreender análises sobre as organizações sociais, as privatizações ou as agências reguladoras. Os três ditos assuntos, também relativos à reforma do aparelho de Estado, já são bem tratados por Di Pietro (1996), Di Pietro (1999), Modesto (1997), Modesto (1998), Moreira Neto (1997), Nassuno (1997), Boschi e Diniz (1998), Boschi e Diniz (2002), Boschi e Lima (2002), principalmente.

Ao tratarmos dos entraves à proposta de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e à igualdade remuneratória entre os três poderes, destacamos as ações do Judiciário, do Ministério Público e da burocracia do Legislativo federal no sentido de preservarem os altos subsídios e alguns privilégios trabalhistas. No caso, principalmente, do Judiciário salientamos que este busca defender os ditos direitos trabalhistas de sua classe profissional

¹³ “(...) São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II- disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...)” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p.67).

através de poderes que a Constituição Federal brasileira lhe confere, dentre eles a isonomia constitucional. Também destacamos o status deste Poder e do Ministério Público. No caso do Ministério Público esse status é mais evidente tendo em vista a atribuição que lhe é dada, pela Constituição federal, de garantir os direitos coletivos e difusos dos cidadãos.

A burocracia do Legislativo, assim como o Judiciário e o Ministério Público, possui uma poderosa ordem de classe, sendo ela o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), com seus mais de 11 mil filiados. Porém, tenho em vista o fato de a relação do *staff* congressional com os legisladores se apresentar como essencial para o exercício das atividades políticas dos legisladores, poderíamos dizer que estes acabam agindo no sentido de dar àquela classe condições de trabalho, principalmente do ponto de vista remuneratório, assaz especiais. De acordo com nossas análises, isso se traduziria na apresentação e derrubada de veto das Leis 11.169/05 e 11.170/05, que determinam em 15% o aumento da remuneração dos servidores do Congresso brasileiro.

Procuramos dar destaque ao poder de alteração da agenda e das alternativas por parte dos referidos atores, não apenas salientando o contexto de reformas gerenciais introduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, com destaque para as iniciativas de Bresser Pereira, pois procuramos nos ater mais ao poder desses agentes do que ao critério temporal. Isso foi feito para complementar grande parte da literatura de Administração Pública e Ciência Política que destaca a reação contrária de servidores públicos às reformas administrativas pretendidas como um ponto importante de entrave às reformas, porém não é criteriosa ao destacar quais seriam os servidores públicos com reais poderes de bloqueio. Tampouco, essa literatura, em sua vasta maioria, não procura destacar quais seriam os poderes de veto dos agentes que empreendem esses bloqueios.

Além disso, percebe-se que muita atenção é dada ao Congresso, por parte da literatura, no que toca à implementação de uma política pública iniciada pelo Executivo. Porém, como já salientamos, até mesmo num contexto de reformas, o Congresso se demonstra pouco reativo diante da supremacia do Executivo. Os mecanismos de controle por parte do Executivo, expressos, principalmente, na forma de emendas orçamentárias, poderes de agenda e veto, somados à perda gradual de prestígio político por parte do Legislativo e ao alto índice de renovação dos membros desse Poder, acentuam essa condição.

Percebe-se que os agentes de bloqueio supracitados conseguem ser eficientes ao agirem de forma contrária às iniciativas gerencialistas. Isso é perceptível quando cotejamos o que era proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado e o que foi aprovado

pela Emenda Constitucional 19 e seu marco legal. Não obstante, segundo Bresser Pereira (2002), a reforma da gestão pública introduzida a partir de 1995 foi a segunda maior reforma administrativa que já ocorreu no Brasil. Ele destaca o êxito do Plano Diretor ao se introduzir uma emenda à Constituição de 1988.

Apesar de poucas mudanças substanciais terem sido introduzidas no perfil da administração pública brasileira, em 1999, a partir da reforma ministerial introduzida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no interregno de seus mandatos, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi extinto. Segundo Bresser Pereira (2002), isso foi feito optando-se por dar andamento às reformas de maneira mais gradual por meio do Ministério do Planejamento, seguindo o exemplo chileno. Assim, o Ministério que até fins do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso era denominado Ministério do Orçamento e Gestão, passou, por meio da Medida Provisória nº 1.911-8 de 30 de julho de 1999, a receber o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A partir de então, e até os dias atuais, o Ministério do Planejamento passou a possuir secretárias especializadas que se incumbem de modernizar o Estado brasileiro, dentre elas, se destacam a Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Gestão. Em suma, o MPOG passou a ter desde a reforma ministerial, no começo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003), além das antigas atribuições, o objetivo de implementar políticas e diretrizes para modernização do Estado e de promover a coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e de orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa.

5 CONCLUSÃO: COMO REFORMAR O ESTADO?

Por meio deste trabalho procuramos analisar a reforma administrativa introduzida pelo governo Fernando Henrique a partir de uma perspectiva não usualmente adotada pelos estudos que tratam desse tema. A partir de um referencial teórico neo-institucionalista sociológico, visualizamos a presença de possíveis membros de uma comunidade epistêmica emergida do Banco Interamericano de Desenvolvimento nos quadros administrativos responsáveis pela implementação da reforma no segundo mandato de Cardoso. Também procuramos focalizar, de forma mais específica, nossa atenção sobre agentes que teriam obstaculizado a reforma pretendida. Segundo nossas análises, esses agentes seriam o Judiciário, principalmente, o Ministério Público da União e o *staff* congressional.

No que diz respeito aos agentes de bloqueio, percebemos que os membros do Judiciário possuem poderes emanados da Constituição Brasileira. Portanto, seriam agentes com “poderes constitucionais de veto”. Diferentemente dos legisladores, esses agentes não são atingidos por correntes de *accountability*, o que, a priori, nos faz pensar que seria um fator que permitiria a eles tomarem decisões que poderiam ser consideradas imorais por uma parcela significativa da população brasileira, como, por exemplo, determinar e defender, sistematicamente, reajustes remuneratórios para a categoria funcional de que fazem parte. Com isso, um dos principais objetivos da reforma administrativa, o ajuste dos gastos com servidores públicos, torna-se limitado, visto que privilégios trabalhistas e salariais de várias categorias de servidores públicos acabam sendo conseqüentemente mantidos.

Da mesma forma, pode-se dizer que a rígida estabilidade dos servidores públicos, tão criticada por Bresser Pereira, é, de fato, pouco flexibilizada. O que se percebe é que a Emenda Constitucional 19 introduz no texto constitucional apenas a exigência de que os servidores públicos concursados passem por um período probatório de 3 anos até que possam adquirir estabilidade. Segundo vários especialistas em administração pública, essa medida não representou qualquer maximização da eficiência do funcionalismo público. Além disso, magistrados e promotores continuam usufruindo a vitaliciedade de seus respectivos cargos, adquirida após dois anos de estágio probatório. Uma vez aprovados no estágio probatório, só poderão perder seus cargos em virtude de decisão judicial transitada em julgado.

O que de fato percebemos, é que a estabilidade dos servidores públicos representa um recurso de poder considerável para a burocracia permanente do Estado brasileiro. Se estabelecermos um cotejo, buscando analisar o poder de bloqueio, entre os membros do

Judiciário, do Ministério Público e os servidores do Legislativo, perceberemos que a rígida estabilidade do Judiciário se apresenta como um recurso de poder mais eficaz do que a proximidade com os legisladores usufruída pelos servidores do Legislativo.

Enfim, os poderes que a Constituição de 1988 dá ao Judiciário representam um dos principais fatores que fazem com que a reforma administrativa pretendida durante o governo Fernando Henrique Cardoso se apresente de forma totalmente diversa às que foram engendradas pelo Estado brasileiro em momentos anteriores. Como percebemos as reformas administrativas implementadas no aparelho de Estado brasileiro, anteriores à reforma introduzida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, ou seja, a de 1937, marcada pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), e a de 1967, marcada pela criação da administração pública indireta por meio do Decreto-Lei 200 de 1967, foram sustentadas por Constituições Federais recém-outorgadas.

A Constituição de 1937, que marcava o começo do Estado Novo, cerceava o poder de vários setores da burocracia estatal permanente, e, principalmente, deu ao Presidente Vargas o poder de, por meio de um Decreto-lei, centralizar o controle da burocracia estatal ao criar o DASP.

Já a sexta Constituição Federal brasileira, a Constituição de 1967, foi aprovada em função da determinação dada pela chefia do Executivo federal, por meio do Ato Institucional número 4, ao Legislativo para que aprovasse aquela Carta Política que dava ao Presidente da República Federativa do Brasil amplos poderes de agenda e veto, dentre eles o de governar por decretos. Foi por meio de um Decreto-lei, o de número 200, que, em 1967, foi criada a administração pública indireta.

Não obstante, a reforma administrativa pretendida por Bresser Pereira foi realizada num contexto democrático, o que a impediria de ser amparada legalmente por um mero decreto ou medida provisória. Além disso, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1999) reconhecia a necessidade de alterar vários dispositivos da Constituição Federal de 1988 para que a reforma administrativa pretendida fosse implementada. Segundo o Ministro Bresser Pereira, a Constituição de 1988 havia dado estabilidade e ampliado significativamente os privilégios trabalhistas e salariais de vários setores do funcionalismo público, representando um aumento expressivo dos gastos administrativos e previdenciários do governo. Portanto, Bresser Pereira propunha uma reforma constitucional para que houvesse reforma administrativa.

Porém, se atendo basicamente ao ponto de vista legal, percebemos, a partir de uma leitura atenta de vários textos e artigos publicados pelo então Ministro, durante o contexto da

reforma do aparelho de Estado, que Bresser Pereira subestimou os poderes de veto que a Constituição dava a certos agentes diretamente envolvidos com reforma administrativa. Como percebemos, foi em razão desses poderes que a reforma administrativa pôde ser rejeitada pelo Judiciário, principalmente.

Sabemos que a aprovação de uma Emenda Constitucional demanda grande esforço de articulação política, visto que a aprovação da mesma depende da votação favorável de 3/5 dos membros de cada Casa congressual, ou seja, Senado e Câmara dos Deputados, em dois turnos de votação. Porém, apesar de uma Emenda Constitucional demandar a aprovação de 308 deputados federais e 49 senadores, o voto contrário de nada mais do que 6 ministros da Suprema Corte Brasileira, o Supremo Tribunal Federal, é suficiente para fulminar tal medida de nulidade. Portanto, nossas análises chamam a atenção para uma esfera de poder, o STF, que tem adquirido notório poder, e que tem oferecido mais bloqueios às iniciativas do Executivo do que oferece o Legislativo em outros países.

Em países latino-americanos também atingidos pela terceira onda democrática, percebe-se um cenário semelhante. O Mexicano, por exemplo, possui um sistema político semelhante ao brasileiro. O México tem o presidencialismo como forma de governo, tendo o Executivo exercido significativo controle sobre o Legislativo entre os anos de 1929 e 1997. Durante esses 68 anos, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) controlava a Presidência da República e detinha a maioria absoluta das cadeiras congressuais. Portanto, cabia ao Legislativo apenas a função de referendar as ordens emanadas do Executivo, algo semelhante ao que ocorreu no Brasil durante o contexto do Estado Desenvolvimentista, entre a Era Vargas e o fim da ditadura militar.

Da mesma forma, coube, por vários anos, ao presidente mexicano indicar os governadores dos estados federados. Essa prática só foi interrompida a partir do início dos anos 90, quando, no México, foram introduzidas reformas econômicas que se realizaram *pari passu* à redefinição do pacto federativo.

Porém, o Poder Judiciário mexicano, da mesma forma que o brasileiro, teve sua independência realçada em função de dispositivos legais recentemente promulgados. No caso mexicano, a reforma constitucional de 1993, assim como a Lei Orgânica do Poder Judiciário da Federação de 22 de novembro de 1996, foram responsáveis pela maior independência do Judiciário.

Assim, no que toca à reforma do serviço civil público na América Latina, é mister focalizarmos nossa atenção sobre o Poder Judiciário e os magistrados que compõem tal Poder. Os magistrados são denominados excelentíssimos e meritíssimos por serem indivíduos hábeis,

cientificamente, com equilíbrio e notório saber legal, a processar as dialéticas que lhes são apresentadas. Eles são agentes que se amparam à hermenêutica jurídica na busca pela decisão que seja razoável, legal, neutra, impessoal e, principalmente, justa. Portanto, cabe a pergunta: perderia o magistrado a sua excelência e o seu mérito ao se envolver emocionalmente com uma causa, sendo esta amparada pela defesa de “critérios de distinção remuneratória” de seu próprio grupo ocupacional, e completamente descabidos da realidade sócio-econômica de nosso país?

Diante de tal cenário, é plausível que nos venha outro questionamento: é possível introduzir reformas num Estado como o Brasil, sem a promulgação de uma nova Constituição Federal e/ou a aquiescência do Supremo Tribunal Federal?

Como percebemos, as reformas administrativas em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, tem se pautado pela detecção de gastos excessivos e da ineficiência da administração pública. A partir dessa percepção são introduzidas medidas amparadas por decisões políticas que remontam ao período ditatorial latino-americano, ou seja, são tomadas medidas legais, como edição de decretos, criação de leis e alteração de dispositivos constitucionais visando, principalmente, reduzir os gastos com o funcionalismo a fim de equilibrar as contas públicas. Como percebemos, como base na vasta literatura que trata da reforma administrativa na América Latina e, mais especificamente, no Brasil, tais medidas atendem às prescrições de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional. Em suma, na maioria dos casos, os planos de reforma do aparelho de Estado propõem a transição de uma administração burocrática para uma administração gerencial, porém postas em prática essas medidas se traduzem na busca incessante pelo ajuste fiscal.

O ajuste fiscal se apresenta como um princípio amplamente recomendado pelo organismo internacional que destinou maiores financiamentos ao governo brasileiro para fins diretos e indiretos da reforma administrativa, como evidenciam os gráficos 1,2 e 3, ou seja, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com base no caso brasileiro, percebemos que a busca incessante pelo ajuste fiscal nos leva a perceber a presença de membros de uma possível comunidade epistêmica nos quadros administrativos responsáveis pela reforma do aparelho de Estado.

Ao nos ampararmos ao modelo de comunidades epistêmicas para analisar o que de fato foi feito do ponto de vista da reforma administrativa durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, percebemos que os agentes vinculados ao BID foram capazes de se resguardar dos bloqueios oferecidos por outros agentes a fim de darem continuidade ao

projeto reformista brasileiro após a extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), ainda que primando pelo ajuste fiscal. Esses agentes demonstram duas características salientadas por Haas (1997) ao definir uma comunidade epistêmica: persistência e compartilhamento de interesse em relação a uma proposta de mudança política, neste caso, a reforma administrativa, ainda que primando pelo ajuste fiscal. Dentre os feitos dos três agentes engajados na dita proposta, Paiva, Tavares e Farias, é importante salientar a promulgação de um Código de Ética para os altos servidores da Administração federal, iniciativa esta apoiada pelo BID. Como percebemos a partir da leitura de tal código, não são prescritas sanções penais para os que violarem o mesmo, mas procura-se disseminar o respeito à ética no exercício das funções públicas.

Portanto, diríamos que uma estratégia de reforma administrativa para o Brasil deveria se ater menos aos aspectos legal e econômico, e mais ao aspecto político, especialmente aos poderes políticos de agentes como os Ministros da Suprema Corte, que se apresentam como importantes *stakeholders* nesse processo. Além disso, seria mister não conceber a reforma administrativa a partir de uma lógica de curto prazo. Vários autores salientam que a reforma administrativa brasileira foi iniciada de maneira abrupta e interrompida muito rapidamente, daí o seu fracasso. Diante disso, diríamos que a reforma, para ser eficiente, precisa ser pensada no longo prazo não desmerecendo a interferência de agentes que tem posições bem definidas acerca da reforma, como é o caso do Judiciário, defensor da administração burocrática voltada o cumprimento de regras e processos, e os agentes vinculados a organismos internacionais, defensores da administração gerencial.

Diante de nossas análises sobre os cerceadores da reforma pretendida, diríamos que somente uma reforma constitucional limitaria os principais recursos de entrave dos mesmos, ou seja, a estabilidade e o poder de limitar a eficácia das leis que amparavam a reforma administrativa. Quiçá apenas a promulgação de uma nova Constituição, visto o poder que esses atores têm de alegar “inconstitucionalidade” das medidas reformistas, inclusive daquelas amparadas por Emendas Constitucionais, como é o caso da Emenda 19. Porém, como sabemos a promulgação de uma nova constituição demanda um esforço político enorme, e a reforma do aparelho de estado requer urgência. Assim sendo, não podemos desprezar a importância de possíveis membros de comunidades epistêmicas para que alguma mudança administrativa seja introduzida visando à maximização da eficiência do funcionalismo público e a contenção de gastos com mesmo, possibilitando que os recursos do Estado sejam mais bem geridos e repassados a setores da sociedade que precisam ser amparados por políticas mais eficientes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n.10, 1997.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n.47, p.100-239, jun.1999.

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven; London: Yale Univ. Press, 1990. 282p.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. Magistrados Brasileiros: caracterização e opiniões. *AMB: Brasília*. 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.anpr.org.br>> Acesso em: 01 jul. 2005 a 14 out. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *La Remuneración De Los Altos Dirigentes Del Sector Público: Un Análisis Sobre Los Países De América Latina*. Washington: IADB. 2003.

BARZELAY, Michael. Beyond the bureaucratic Paradigm. Em: BARZELAY, M. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press. 1992.

BARZELAY, Michael. Case studies on public management policy-making. Em: BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.

BARZELAY, Michael. Studying the new public management. Em: BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.

BARZELAY, Michael. The Post- Bureaucratic Paradigm in Historical Perspective. Em: BARZELAY, M. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press. 1992.

BELTRÃO, R.; ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M.R. Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil: a experiência do programa de demissão voluntária nos governos estaduais. Em: BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Reforma Administrativa em países em desenvolvimento*. Brasília: ENAP, 1997. p.irreg p. (Papers. Coleção Seminário ENAP, n.2). Seminário sobre Reforma Administrativa nos Países em Desenvolvimento realizado em Brasília na ENAP Escola Nacional de Administração Pública nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

BOSCHI, Renato Raul ; DINIZ, Eli . Reformas Econômicas e Perspectivas do Capitalismo no Brasil dos Anos 90: Empresariado Nacional, democracia e Equidade. In: 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2002, Rio de Janeiro, 2002.

BOSCHI, Renato Raul ; DINIZ, Eli . The Political Economy of Administrative Reform in Brazil: Project and Process. In: Seminário The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries, 1998, México. A Economia Política e a Reforma Administrativa, 1998.

BOSCHI, Renato Raul ; LIMA, Maria Regina Soares de . O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório. In: Luiz Werneck Vianna. (Org.). A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Rio de Janeiro, 2002, v. 1, p. 195-253.

BOSCHI, Renato Raul e LIMA, Maria Regina Soares. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. Em: BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. *Cadernos MARE*, n.12, 1998b. 47p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 49, de 2005, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. – 25. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005. 86 p. – (Série textos básicos; n.37)

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19. 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p. 5, 5 jun. 1998.

BRASIL. Medida Provisória n. 1591, de 9 out. 1997. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, p.7, 12 out. 1997.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. *Organizações Sociais*. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/sobre/sociais.htm>> Acesso em: 02 fev. 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Ministros da Fazenda*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/institucional/ministros.asp>> Acesso em: 29 mar. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico 75*, Brasília: MPOG, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 01 jul. 2005 a 14 abr. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Galeria dos Ministros*. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/galeria/galeria_ministros.htm>
Acesso em: 28 fev. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Histórico do Ministério*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/conheca_mp/conteudo/historico.htm>
Acesso em: 28 fev. 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Liderança e setor público no século 21: governança*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. 128 p. (Coleção Gestão Pública, v.4).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Livro de desburocratização*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002. 182 p. (Coleção Gestão Pública, v.7).

BRASIL. Presidência da República. *Comissão de Ética: Institucional*. Brasília, out. 2004. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/etica/frame_instituc.htm> Acesso em: 30 fev. 2006.

BRASIL. Presidência da República/Câmara da Reforma do Estado, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. A interpretação da Crise do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do aparelho do estado e a Constituição Brasileira*. Brasília: ENAP; MARE, 1995. 24 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1997. 57 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. e GRAU, N. C. G. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e GRAU, N. C. G. (Org.) *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Estado, aparelho do estado e sociedade civil*. Brasília: ENAP; MARE, 1995. 31 p.

BRESSER PEREIRA, L. C. Os ciclos do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reconstruindo um novo estado na América Latina*. Brasília: ENAP, 1998. 18 f.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ... *Revista do Serviço Público*,: ENAP. Ano 53 Número 1 Jan-Mar, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a Cidadania*. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), v. 38, n. 150, p. 517-550, julio-septiembre, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 1998. p. 15-41.

BRESSER-PEREIRA's WEBSITE. *Biografia de 1 página*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso em: 19 mar. 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 1998.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability.. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 3, p. 05-36, set-dez 1997.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim; BRESSER PEREIRA, Luiz C.; LOUREIRO, Maria Rita Garcia; AZEVEDO, Clóvis Bueno de; CAMPOS, Anna Maria; SANTIAGO JR., Dércio. *Burocracia e Reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. 109p

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS. División de Estudios Políticos. *Política y Gobierno*. Disponível em: <<http://www.politicaygobierno.cide.edu>> Acesso em: 22 fev. 2006.

COSTA, Nilson. Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado. Em: MELO, Marcus André. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

COTTA, Tereza Cristina Silva. *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*. Brasília: ENAP, 1997. 10 p. (Texto para Discussão, n.21).

DAVERIO, A. ; MIDAGLIA, C. Itinerario institucional de las Reformas de Estado: el caso de las políticas sociales. Em: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P.; RAMOS, C. (Org.). *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevidéo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Contrato de gestão”. In: *Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 252-253.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. “Organizações Sociais” In: *Direito Administrativo*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 311-313.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1996.; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1996.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil nos anos 90. Em: DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil 1985-95*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DROR, Yehezkel. O Administrador público tipo delta para o século vinte um. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 2, p. 05-26, mai-ago 1997.

DUNLEAVY, P. Existing public choice models of bureaucracy. Em: DUNLEAVY, P. *Democracy, bureaucracy and public choice*. Economic explanations in political science. New York, London: Harvester, Wheatsheaf, 1991.

FARNHAM, D.; HORTON, S. Public Service Managerialism: A Review and Evaluation. Em: FARNHAM, D.; HORTON, S. *Managing the new public services*. London: Macmillan, 1992.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FILGUEIRA, Fernando. Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Em: MELO, Marcus André. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

FLEURY, Sonia. Programa de estudos e pesquisas em reforma do Estado e governança. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, v. 119, n. 2/3, p. 121-125, mai-dez 1995.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: discutindo os instrumentos. *INDES/BID*, Washington, DC, 1997.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. *INDES/BID*, Washington, DC, 1997.

FLEURY, Sonia. Reforma del Estado. *INDES/BID*, Washington, DC, 2000.

GAETANI, Francisco. Com quem governar? Dilemas de montagem de equipe no executivo. Em: OCDE. *Balanço da reforma do estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

GAETANI, Francisco; Heredia, Blanca. La economía política de la reforma del servicio civil en Brasil: los años de Cardoso, *BID*, Washington, DC, 2002.

GOBETTI, Sérgio. *R\$ 9 mil é o salário médio do Legislativo federal*. São Paulo: O Estado de São Paulo, 13 de maio de 2005.

HAAS, Peter M.(Ed.). *Knowledge, power, and international policy coordination*. Columbia: University of South Carolina Press, 1997. 390p.

HAGGARD, Stephan. A reforma do Estado na América Latina. Em: LANGONI, Carlos Geraldo. *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV. 1996, Cap. 2, p. 57-105.

HAMILTON, Roger. Posso lhe pedir que seja honesto?. *BIDAmérica*, Washington, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/portuguese/APR02P/apr02p5.html>> Acesso em: 30 mar. 2006.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Knowledge-based theories: ideias, arguments, and social identities. In: HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: University Press, 1997. Cap.5, p.136-210.

HEREDIA, Blanca; SCHENEIDER, Ben. The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries: working hypotheses and a framework for analysis. Em: BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. *Reforma Administrativa em países em desenvolvimento*. Brasília: ENAP, 1997. 97 p. (Papers. Coleção Seminário ENAP, n.1). Seminário sobre Reforma Administrativa nos Países em Desenvolvimento realizado em Brasília na ENAP Escola Nacional de Administração Pública nos dias 24 e 25 de novembro de 1997.

HERZ, Monica. Teoria das relações internacionais no pós-guerra fria. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.40, n.2, maio 1997.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. Disponível em: <<http://www.iadb.org>> Acesso em: 01 jul. 2004 a 14 abr. 2006.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Instituto Interamericano de Desarrollo Social*. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/main.asp?lg=EN>> Acesso em: 01 jul. 2004 a 14 abr. 2006.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Seminario Reformulación de las Reformas*. Washington: IADB, 2002.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Strategy Document: Modernization of State*. Washington: IADB, 2003.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. *Faculty & Research*. Disponível em: <<http://www01.imd.ch/>> Acesso em: 23 mar. 2006.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores praticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*, : ENAP Escola Nacional de Administração Pública, n. 3, p. 31-48, 2002.

KAUFMAN, Robert R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, p. 43-69, jan-mar. 1998.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma administrativa do setor público. Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 1998.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Addison-Wesley Pub Co, 1997. 254p.

KLYNVELD MAIN GOERDELER & PEAT MARWICK INTERNATIONAL. *Brasil – Privatizações*. São Paulo: KPMG, 1999.

KRASNER, Stephen D. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p.364 - 371.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311p.

MACEDO, Marcelo E.; ALVES, A.M. Reforma administrativa: O caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 3, set-dez 1997.

MAINWARING, S. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MARCONI, Nelson. *Diagnóstico do sistema de serviço civil do governo federal do Brasil*. Panamá: CLAD, 2003. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047409.pdf>. Acesso em: 28/03/2006 (VIII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 oct.)

MARENCO DOS SANTOS, André. Comparando legislativos: recrutamento parlamentar na Argentina, Brasil, Chile e México. *Teoria e Sociedade*, nº11, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e administração.. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 1, p. 43-80, jan-abr 1997.

MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e Cultura política no Brasil numa visão geral*. Brasília, Cadernos ENAP (8), 1998, p. 15-27.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: Rico, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999. Cap. 1, p.11-26.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré/ANPOCS, 2002. V. 4, p. 59-99.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, v. 120, n. 1, p. 67-79, jan-abr 1996.

MELO, Marcus André. Reforma do Estado e mudança institucional: a agenda de pesquisas nas décadas de 80 e 90. In: MELO, Marcus André. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999, p. 13-32.

MELO, Marcus André; COSTA, Nilton do Rosário. A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais. In: REIS, Elisa; FRY, Peter. *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS, 1995, Cap. 7, p. 153-176.

MESQUITA, Adriana de S ; FERREIRA, Sílvia Pereira. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana.. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 3, p. p. 37, set-dez 1997.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. “Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil”. In: *Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 48, número 2, mai._ago. 1997, pp. 27_57.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. “Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil”. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, out._dez. 1998, v. 214, pp. 55-68.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “Organizações Sociais de Colaboração (Descentralização Social e Administração Pública Não-Estatal).” In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar, out._dez. 1997, v. 210, pp. 183_194.

NARBONDO, P.; RAMOS, C. La reforma de la administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. Em: MANCEBO, M. E.; NARBONDO, P.; RAMOS, C. (Org.). *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevidéo: Instituto de Ciencia Política, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

NASSUNO, Marianne. “Organização dos Usuários, Participação na Gestão e Controle das Organizações Sociais”. In: *Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, Brasília: ENAP, ano 48, número 1, jan._abr. 1997, pp. 27_42.

NASSUNO, Marianne. Organização dos usuários, participação na gestão e controle das organizações sociais.. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 1, p. 27-42, jan-abr 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. *Cadernos FUNDAP*, n. 21, p. 6-27, 1997.

OCHOA HENRIQUEZ, Haydee. Gobernaciones y nueva gestion pública en Venezuela. *Revista do Servicio Público*, : ENAP, n. 1., p. 77-96, 2003.

OLIVEIRA, Renan Antunes de. *A mentira sobre os salários altos*. São Paulo: O Estado de São Paulo, 19 de outubro de 1998.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espirito empreendedor esta transformando o setor público* . 2.ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Propostas de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. Em: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB : ENAP, 1999.

PACHECO, Regina Silvia. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e Accountability democrática. Em: MELO, Marcus André. (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

PENENGO, Miguel. O papel do gerente público no processo de mudança. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 1, p. 81-90, jan-abr 1997.

PEREIRA, C.; MUELLER, Bernardo ; MELO, Marcus André ; ALSTON, Lee . Political Institutions, Policy Making and Policy Outcomes: The Case of Brazil. In: *Seminar on Political Institutions, Policy Making and Policy Outcomes*, 2003, Puebla, 2003.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº2, 2002.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43, 2000.

PEREIRA, Carlos. Why the Brazilian Legislators Have Decided to Clean up their Sidewalks. Em: NAGEL, Stuart. (Org.). *Handbook of Global Political Policy*, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32, p.18-40, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 1998.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 2, p. 81-100, mai-ago 1997.

REALI JÚNIOR. *A mentira sobre os salários altos*. São Paulo: O Estado de São Paulo, 19 de outubro de 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. As Reformas e as Transformações no papel do Estado: O Brasil em Perspectiva Comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz e LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 1. Brasília: MP, SEGES, 2002, p. 163-207.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 3, p. 135-154, set-dez 1997.

SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER Paul A. (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press, 1999.

SAMUELS, David. Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, XXV, 3, 2000.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: ed. Best seller, 1999. p.449.

SANTOS, Fabiano. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil – 1946-1999. Em: SANTOS, Fabiano. INSTITUTO UNIVERSITARIO DE PESQUISAS DO RIO DE

JANEIRO. *O poder legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. *A política: lógica e método nas Ciências Sociais*. Brasília, Ed. UnB, 1981, caps. 7 e 8.

SCHNEIDER, Ben. Burocratas móveis e instituições fracas. Em: SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 1994.

SCHNEIDER, Ben. Nomeações e política burocrática. Em: SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré, 1994.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo: Nova Cultural, 1961. p.47.

SILVA, Alexandra de Mello. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 14, nº2, p.209-239, jul./dez. 1992.

SILVA, Pedro Luiz Barros. *Reforma do Estado e Política Social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental*. NEEP-UNICAMP, Campinas, Caderno de Pesquisa n.31, p.3-24, 1998.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. Em: Em: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 1998.

STOKES, S. *Political support for market reforms in new democracies*. New York: Cambridge University Press, 2001.

SUNKEL, Osvaldo. *Globalism and the New Regionalism*. Nova York: St. Martin's Press, 1999. P.169-185.

TOHA, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerencia pública. *Revista do Serviço Público*, : ENAP, n. 3, p. 85-105, set-dez 1997.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. National Integrity Systems Country. *Report Brazil 2001*. Berlim: TI, 2001.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann. *Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997. 334 p.

WILLIAMSON, John. What should the World Bank think about the Washington Consensus. *The World Bank Research Observer*, Washington, v.15, n. 2, p.251-264, ago. 2000.

WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/wdi2004/>> Acesso em: 12 mar. 2006.

ANEXO A – Emenda Constitucional 19, de 1998

ANEXO B - Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 2000

ANEXO A – Emenda Constitucional 19, de 1998

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998

Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 21. Compete à União:

.....

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

.....

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

....."

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

....."

Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

"Art.27.

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 28.

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

"Art. 29.....

.....

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

.....

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

.....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

.....

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

.....

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

.....

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

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

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

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

.....

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."

Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

....."

Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."

Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.

§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."

Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

....."

Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

.....

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

....."

Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57.

.....

§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 93.

.....

V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;

....."

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

....."

"Art. 96. Compete privativamente:

.....

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

....."

Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 127.

.....

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

....."

Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 128.

.....

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

.....

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

....."

Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".

Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."

Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."

Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:

"Art. 144.

.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

.....

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

.....

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."

Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:

"Art. 167. São vedados:

.....

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

....."

Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.173.....

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

....."

Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....

V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

....."

Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.

Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.

Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.

Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."

Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.

Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 4 de junho de 1998

A Mesa Da Câmara Dos Deputados: Deputado Michel Temer, Presidente; Deputado Heráclito Fortes, 1º Vice-Presidente; Deputado Severino Cavalcanti, 2º Vice-Presidente; Deputado Ubiratan Aguiar, 1º Secretário; Deputado Nelson Trad, 2º Secretário; Deputado Efraim Morais, 4º Secretário.

A Mesa Do Senado Federal: Senador Antonio Carlos Magalhães, Presidente; Senador Geraldo Melo, 1º Vice-Presidente; Senadora Júnia Marise, 2º Vice-Presidente; Senador Carlos Patrocínio, 2º Secretário; Senador Flávio Melo, 3º Secretário; Senador Lucídio Portella, 4º Secretário.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 5.6.1998

ANEXO B - Código de Conduta da Alta Administração Federal, de 2000

CÓDIGO DE CONDUTA DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

Art. 1º Fica instituído o Código de Conduta da Alta Administração Federal, com as seguintes finalidades:

I - tornar claras as regras éticas de conduta das autoridades da alta Administração Pública Federal, para que a sociedade possa aferir a integridade e a lisura do processo decisório governamental;

II - contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos da Administração Pública Federal, a partir do exemplo dado pelas autoridades de nível hierárquico superior;

III - preservar a imagem e a reputação do administrador público, cuja conduta esteja de acordo com as normas éticas estabelecidas neste Código;

IV - estabelecer regras básicas sobre conflitos de interesses públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício de cargo público;

V - minimizar a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional das autoridades públicas da Administração Pública Federal;

VI - criar mecanismo de consulta, destinado a possibilitar o prévio e pronto esclarecimento de dúvidas quanto à conduta ética do administrador.

Art. 2º As normas deste Código aplicam-se às seguintes autoridades públicas:

I - Ministros e Secretários de Estado;

II - titulares de cargos de natureza especial, secretários-executivos, secretários ou autoridades equivalentes ocupantes de cargo do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, nível seis;

III - presidentes e diretores de agências nacionais, autarquias, inclusive as especiais, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Art. 3º No exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.

Parágrafo único. Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos da autoridade pública na relação entre suas atividades públicas e privadas, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses.

Art. 4º Além da declaração de bens e rendas de que trata a Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, a autoridade pública, no prazo de dez dias contados de sua posse, enviará à Comissão de Ética Pública - CEP, criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, publicado no Diário Oficial da União do dia 27 subsequente, na forma por ela estabelecida, informações sobre sua situação patrimonial que, real ou potencialmente, possa suscitar conflito com o interesse público, indicando o modo pelo qual irá evitá-lo.

Art. 5º As alterações relevantes no patrimônio da autoridade pública deverão ser imediatamente comunicadas à CEP, especialmente quando se tratar de:

I - atos de gestão patrimonial que envolvam:

- a) transferência de bens a cônjuge, ascendente, descendente ou parente na linha colateral;
- b) aquisição, direta ou indireta, do controle de empresa; ou
- c) outras alterações significativas ou relevantes no valor ou na natureza do patrimônio;

~~H - atos de gestão de bens, cujo valor possa ser substancialmente afetado por decisão ou política governamental da qual tenha prévio conhecimento em razão do cargo ou função, inclusive investimentos de renda variável ou em *commodities*, contratos futuros e moedas para fim _____ especulativo.~~

~~§ 1º Em caso de dúvida sobre como tratar situação patrimonial específica, a autoridade pública deverá consultar formalmente a CEP.~~

~~§ 2º A fim de preservar o caráter sigiloso das informações pertinentes à situação~~

~~patrimonial da autoridade pública, uma vez conferidas por pessoa designada pela CEP, serão elas encerradas em envelope lacrado, que somente será aberto por determinação da Comissão.~~

II - atos de gestão de bens, cujo valor possa ser substancialmente alterado por decisão ou política governamental. (Redação dada pela Exm nº 360, de 17.9.2001)

§ 1º É vedado o investimento em bens cujo valor ou cotação possa ser afetado por decisão ou política governamental a respeito da qual a autoridade pública tenha informações privilegiadas, em razão do cargo ou função, inclusive investimentos de renda variável ou em *commodities*, contratos futuros e moedas para fim especulativo, excetuadas aplicações em modalidades de investimento que a CEP venha a especificar. (Redação dada pela Exm nº 360, de 17.9.2001)

§ 2º Em caso de dúvida, a CEP poderá solicitar informações adicionais e esclarecimentos sobre alterações patrimoniais a ela comunicadas pela autoridade pública ou que, por qualquer outro meio, cheguem ao seu conhecimento. (Redação dada pela Exm nº 360, de 17.9.2001)

§ 3º A autoridade pública poderá consultar previamente a CEP a respeito de ato específico de gestão de bens que pretenda realizar. (Parágrafo incluído pela Exm nº 360, de 17.9.2001)

§ 4º A fim de preservar o caráter sigiloso das informações pertinentes à situação patrimonial da autoridade pública, as comunicações e consultas, após serem conferidas e respondidas, serão acondicionadas em envelope lacrado, que somente poderá ser aberto por determinação da Comissão. (Parágrafo incluído pela Exm nº 360, de 17.9.2001)

Art. 6º A autoridade pública que mantiver participação superior a cinco por cento do capital de sociedade de economia mista, de instituição financeira, ou de empresa que negocie com o Poder Público, tornará público este fato.

Art. 7º A autoridade pública não poderá receber salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei, nem receber transporte, hospedagem ou quaisquer favores de particulares de forma a permitir situação que possa gerar dúvida sobre a sua probidade ou honorabilidade.

Parágrafo único. É permitida a participação em seminários, congressos e eventos semelhantes, desde que tornada pública eventual remuneração, bem como o pagamento das despesas de viagem pelo promotor do evento, o qual não poderá ter interesse em decisão a ser tomada pela autoridade.

Art. 8º É permitido à autoridade pública o exercício não remunerado de encargo de mandatário, desde que não implique a prática de atos de comércio ou quaisquer outros incompatíveis com o exercício do seu cargo ou função, nos termos da lei.

Art. 9º É vedada à autoridade pública a aceitação de presentes, salvo de autoridades estrangeiras nos casos protocolares em que houver reciprocidade.

Parágrafo único. Não se consideram presentes para os fins deste artigo os brindes que:

I - não tenham valor comercial; ou

II - distribuídos por entidades de qualquer natureza a título de cortesia, propaganda, divulgação habitual ou por ocasião de eventos especiais ou datas comemorativas, não ultrapassem o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Art. 10. No relacionamento com outros órgãos e funcionários da Administração, a autoridade pública deverá esclarecer a existência de eventual conflito de interesses, bem como comunicar qualquer circunstância ou fato impeditivo de sua participação em decisão coletiva ou em órgão colegiado.

Art. 11. As divergências entre autoridades públicas serão resolvidas internamente, mediante coordenação administrativa, não lhes cabendo manifestar-se publicamente sobre matéria que não seja afeta a sua área de competência.

Art. 12. É vedado à autoridade pública opinar publicamente a respeito:

I - da honorabilidade e do desempenho funcional de outra autoridade pública federal; e

II - do mérito de questão que lhe será submetida, para decisão individual ou em órgão colegiado.

Art. 13. As propostas de trabalho ou de negócio futuro no setor privado, bem como qualquer negociação que envolva conflito de interesses, deverão ser imediatamente informadas pela autoridade pública à CEP, independentemente da sua aceitação ou rejeição.

Art. 14. Após deixar o cargo, a autoridade pública não poderá:

I - atuar em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, em processo ou negócio do qual tenha participado, em razão do cargo;

II - prestar consultoria a pessoa física ou jurídica, inclusive sindicato ou associação de classe, valendo-se de informações não divulgadas publicamente a respeito de programas ou políticas do órgão ou da entidade da Administração Pública Federal a que esteve vinculado ou com que tenha tido relacionamento direto e relevante nos seis meses anteriores ao término do exercício de função pública.

Art. 15. Na ausência de lei dispendo sobre prazo diverso, será de quatro meses, contados da exoneração, o período de interdição para atividade incompatível com o cargo anteriormente exercido, obrigando-se a autoridade pública a observar, neste prazo, as seguintes regras:

I - não aceitar cargo de administrador ou conselheiro, ou estabelecer vínculo profissional com pessoa física ou jurídica com a qual tenha mantido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração;

II - não intervir, em benefício ou em nome de pessoa física ou jurídica, junto a órgão ou entidade da Administração Pública Federal com que tenha tido relacionamento oficial direto e relevante nos seis meses anteriores à exoneração.

Art. 16. Para facilitar o cumprimento das normas previstas neste Código, a CEP informará à autoridade pública as obrigações decorrentes da aceitação de trabalho no setor privado após o seu desligamento do cargo ou função.

Art. 17. A violação das normas estipuladas neste Código acarretará, conforme sua gravidade, as seguintes providências:

I - advertência, aplicável às autoridades no exercício do cargo;

II - censura ética, aplicável às autoridades que já tiverem deixado o cargo.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela CEP, que, conforme o caso, poderá encaminhar sugestão de demissão à autoridade hierarquicamente superior.

Art. 18. O processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado neste Código será instaurado pela CEP, de ofício ou em razão de denúncia fundamentada, desde que haja indícios suficientes.

§ 1º A autoridade pública será oficiada para manifestar-se no prazo de cinco dias.

§ 2º O eventual denunciante, a própria autoridade pública, bem assim a CEP, de ofício, poderão produzir prova documental.

§ 3º A CEP poderá promover as diligências que considerar necessárias, bem assim solicitar parecer de especialista quando julgar imprescindível.

§ 4º Concluídas as diligências mencionadas no parágrafo anterior, a CEP oficiará a autoridade pública para nova manifestação, no prazo de três dias.

§ 5º Se a CEP concluir pela procedência da denúncia, adotará uma das penalidades previstas no artigo anterior, com comunicação ao denunciado e ao seu superior hierárquico.

Art. 19. A CEP, se entender necessário, poderá fazer recomendações ou sugerir ao Presidente da República normas complementares, interpretativas e orientadoras das disposições deste Código, bem assim responderá às consultas formuladas por autoridades públicas sobre situações específicas.

Este texto não substitui o publicado no D.O. de 22.8.2000

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](#)