

**CADERNOS DO FÓRUM
SÃO PAULO
SÉCULO XXI**

Caderno 16

**REFORMA DO
ESTADO**



Assembleia Legislativa
de São Paulo



Pensando
São Paulo

SEADE
Fundação Sistema
Estadual de Análise
de Dados



CRISE E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

O projeto de reforma do governo brasileiro, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, apóia-se num diagnóstico que aponta a reconstrução do Estado como elemento central da agenda política dos anos 90: trata-se de uma necessidade imposta pela globalização da economia e pela própria crise do Estado.

Ao intensificar a competição e promover a reorganização da produção em escala mundial, a globalização coloca novos desafios aos Estados: de um lado, a promoção da competitividade de seus respectivos países no plano internacional; de outro, a proteção dos cidadãos contra a tendência de concentração de renda entre países e entre cidadãos de um mesmo país.

A crise do Estado é definida em três dimensões: como uma crise fiscal, caracterizada pelo crescente descrédito em relação ao Estado e pela poupança pública que se torna negativa; como crise do modo de intervenção do Estado, que na maioria dos países em desenvolvimento corresponde ao esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importações, e como crise do modelo burocrático de gestão pública, revelada pelos elevados custos e baixa qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

De acordo com esse diagnóstico, o esforço de reconstrução do Estado consiste em propiciar a recuperação da poupança pública e a superação do déficit fiscal, redefinir as formas de intervenção nos campos econômico e social e implantar um novo modelo de gestão que ultrapasse os obstáculos colocados pela administração burocrática. Esse processo deve ser entendido no contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social (através da produção de bens e serviços) e passa a exercer a função de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a reforma do Estado brasileiro conjuga quatro processos interdependentes.

a) redefinição das funções do Estado orientada para a redução de seu tamanho e, principalmente, de seu contingente de pessoal, mediante adoção de programas de privatização, terceirização e "publicização";¹

b) redução do grau de interferência do Estado, mediante adoção de programas de desregulação e realização de reformas econômicas orientadas para o mercado visando, sobretudo, a promoção da capacidade de competição internacional do país;

c) aumento da governança do Estado – aqui entendida como a capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, ou seja, de implementar políticas públicas de forma eficiente e conjugada com a sociedade –, envolvendo o ajuste fiscal – direcionado à recuperação

da autonomia financeira do Estado –, e a implantação da administração pública gerencial.²

d) aumento da governabilidade, que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Essas orientações deram origem a um modelo conceitual de reforma do Estado, que distingue setores característicos da ação estatal segundo a natureza de suas atividades, associando-os a diferentes formas de propriedade e modelos gerenciais, conforme especificado no Quadro I. A construção desse modelo, segundo seus autores, tem como principal vantagem permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado, evitando a alternativa de propor soluções genéricas para atividades de distintas naturezas. Nesse modelo, o aparelho do Estado compreende quatro setores:

- denominado núcleo estratégico – correspondente aos três Poderes e ao Ministério Público, ou seja, ao governo, em sentido lato – é o setor que toma todas as decisões estratégicas, define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; no Poder Executivo, compreende as atividades do presidente da República, dos ministros e de seus auxiliares e assessores diretos;

- setor das atividades exclusivas do Estado, que abrange o exercício de um poder que só o Estado pode realizar: o "poder extroverso do Estado", ou seja, o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar; compreende as atividades da Polícia, da Fazenda, da Receita Federal, da Segurança Pública e da Seguridade Social, entre outras;

- setor dos serviços não exclusivos – ou competitivos – do Estado, que envolve as atividades não referidas a poder extroverso do Estado, realizadas simultaneamente pelo Estado, pelo setor privado e pelo setor público não estatal (ou terceiro setor); corresponde, notadamente, às áreas sociais (saúde e educação), culturais, de proteção ambiental e de pesquisa científica e tecnológica;

- setor designado de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro, caracteriza-se pelas atividades econômicas orientadas para o lucro; compreende, por exemplo, as empresas do setor de infra-estrutura do Estado.

A distinção entre setores específicos de atuação estatal constitui aspecto crucial desse projeto porque fornece um esquema conceitual para a efetivação dos quatro processos fundamentais da reforma, já mencionados. As próprias características desses setores oferecem critérios para o reexame do que o Estado deve financiar e realizar, do que deve financiar mas não executar e do que não deve nem financiar nem executar.³ Esses elementos servem como base para a redefinição das funções e dos campos preferenciais de atuação do Estado, para a delimitação de seu grau de interferência na economia, assim

1. Entende-se por processo de "publicização" a transferência dos serviços não exclusivos do Estado para o setor público estatal ou terceiro setor mediante transformação de entidades estatais em organizações públicas não estatais, denominadas organizações sociais. São considerados serviços não exclusivos aqueles que, embora não envolvam o exercício do Poder do Estado, devem ser apoiados pelo Estado em razão de serem fundamentais para a sociedade. Museus, universidades, escolas, centros de pesquisa e hospitais são exemplos de instituições, prestadoras de serviços considerados não exclusivos do Estado. Veja-se, a respeito, Brasil, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1997).

2. Segundo Bresser Pereira (1997), a Administração Gerencial "apresenta as seguintes características: a) orientação da ação do Estado para o cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão (em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos) e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser competitivamente licitadas nos mercados".

3. Essa distinção entre o que o governo deve ou não realizar e financiar constitui um dos elementos centrais da "nova administração pública" ou "administração pública gerencial".

como para a concepção de toda uma estratégia de elevação da capacidade administrativa e política do governo.

A consequência dessa análise é a identificação de uma forma ideal de propriedade para cada setor de ação governamental, a qual, por sua vez, apresenta maior compatibilidade com um modelo específico de gestão.

No caso do núcleo estratégico de governo, por exemplo, essa análise aponta a propriedade estatal como mais adequada, porque esse setor desenvolve atividades de governo por excelência, o que torna o modelo de gestão burocrático-hierárquico mais adequado por garantir maior compromisso com a observância das normas e com a efetividade das decisões.

Da mesma forma, no setor das atividades exclusivas do Estado, a propriedade deve ser também estatal. Porém, como se trata tão somente da execução de serviços públicos típicos do Estado, propõe-se a adoção do modelo da administração gerencial e a descentralização de sua execução para agências estatais autônomas ou executivas.

No setor de produção de bens e serviços para o mercado, a proposta da reforma é óbvia: como a lógica prevalente é a da propriedade privada, e será a regra, exceto nos casos de inexistência de capitais privados disponíveis – o que, segundo os formuladores do plano, não ocorre do Brasil –, ou de monopólio natural. Mesmo neste último caso, a forma mais adequada continua sendo a propriedade privada,

desde que acompanhada de um efetivo sistema de regulação. E, em qualquer situação, impõe-se a administração gerencial.

A estratégia da reforma para o setor dos serviços não exclusivos do Estado assume que a forma ideal de propriedade é a não-propriedade, ou seja, a denominada propriedade pública não estatal, que corresponde ao formato institucional das associações civis sem fins lucrativos e sem proprietários. São organizações públicas não estatais, também chamadas organizações não-governamentais, não empresariais e não cooperativas, voltadas ao atendimento do interesse público.

Segundo os formuladores do Plano Diretor da Reforma, a adoção dessa forma de propriedade – assim como do modelo de administração gerencial – para a realização dos serviços sociais, culturais, de pesquisa científico-tecnológica e de proteção ambiental, apóia-se nas seguintes considerações:

- primeiramente, o problema central desse setor consiste na rigidez administrativa inerente ao modelo burocrático de gestão;

- como esses serviços não são típicos de governo e nem se apóiam no poder extroverso do Estado, não há por que submetê-los aos constrangimentos impostos pela administração burocrática ou mesmo mantê-los dentro do âmbito do Estado;

- ademais, esse modelo de propriedade permite um tipo de gestão muito mais autônomo e flexível, impossível de ser exercido dentro do aparelho do Estado, que resolve os problemas burocráticos detectados no diagnóstico.

Quadro 1
Setores do Estado, Forma de Propriedade e Modelo Gerencial

Setores de Atuação do Estado	Natureza da Atividade	Forma de Propriedade	Modelo Gerencial
1º SETOR NÚCLEO ESTRATÉGICO (Ex.: Presidente da República, Ministros, Auxiliares e Assessores diretos)	Atividades de governo: -tomada de decisões estratégicas; -definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento; -manutenção da ordem.	Propriedade Estatal	Modelo burocrático-hierárquico
2º SETOR ATIVIDADES EXCLUSIVAS DO ESTADO (Polícia, Fazenda, Receita Federal, Segurança Pública, Seguridade Social, etc)	Atividades nas quais se exerce o "poder extroverso do Estado", ou seja, atribuições que só o Estado pode realizar: -regulamentação; -fiscalização; -fomento; -cobrança de impostos.	Propriedade Estatal	Administração gerencial
3º SETOR SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS DO ESTADO (OU SERVIÇOS COMPETITIVOS)	Atividades nas quais não existe o "poder de Estado". Envolve áreas nas quais o Estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não estatais e privadas: -Saúde (hospitais); -Educação (universidades); -Cultura (museus); -Ciência e Tecnologia (centros de pesquisa); -Meio Ambiente.	Propriedade Pública Não Estatal, constituída por organizações sem fins lucrativos, orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.	Administração Gerencial
4º SETOR PRODUÇÃO DE BENS PARA O MERCADO	Atividades econômicas orientadas para o lucro. Correspondem à área de atuação das empresas. ⁴ Exemplo: Setor de Infra-estrutura.	Propriedade Privada	Administração Gerencial

4. O setor de produção de bens e serviços para o mercado é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro. De acordo com o diagnóstico orientador do projeto de reforma, atividades dessa natureza estão no aparelho do Estado ou porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou porque são atividades naturalmente monopolistas. Nesse último caso, para que seja viável privatizá-las, será necessário um efetivo sistema de regulação.

Com base nessas referências, o modelo conceitual de reforma do Estado define critérios de êxito administrativo para cada setor de atuação estatal. Esses critérios, por sua vez, norteiam o estabelecimento de objetivos específicos a serem alcançados pela reforma em cada setor, assim como a formulação de políticas e programas governamentais visando sua implementação, conforme indicado no Quadro 2.

Como se pode verificar no Quadro 2, grande parte da estratégia da reforma se apóia nos programas de "publicização" das atividades não exclusivas do Estado e privatização do setor de produção de bens e serviços para o mercado. Além desses dois programas, está também previsto um processo de terceirização, que abrange as atividades auxiliares ou de apoio, em todos os setores, conforme descreve o Quadro 3.

Quadro 2
Setores do Estado, Objetivos da Reforma e Políticas/Programas Governamentais

Setores de Atuação do Estado	Critério de Êxito Administrativo	Objetivos para a Reforma do Estado	Políticas e Programas Governamentais
NÚCLEO ESTRATÉGICO DO GOVERNO	-Correção e adequação das políticas e normas; -Efetividade das decisões tomadas.	-Eleva a capacidade administrativa/gerencial; -Aumentar a efetividade da ação governamental; -Introduzir a cultura gerencial, baseada no desempenho.	- <i>Política de Profissionalização do Serviço Público, envolvendo:</i> Política de carreira; Concursos públicos anuais; Educação continuada; Administração salarial.
ATIVIDADES EXCLUSIVAS DO ESTADO	-Eficiência, eficácia e efetividade dos serviços.	-Implantar o modelo de administração gerencial, orientada para resultados (em substituição ao modelo burocrático-hierárquico).	-Transformar as autarquias e fundações que possuem poder de Estado em agências autônomas (ou agências executivas) administradas segundo contratos de gestão.
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS DO ESTADO	-Garantia de maior agilidade, qualidade e eficiência no atendimento às demandas sociais.	-Superar a rigidez burocrática decorrente da aplicação de normas burocráticas -Lograr maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes desses serviços.	-Transferir estes serviços para o setor público não estatal (ou terceiro setor), através de Programa de Publicização, mediante transformação das atuais entidades públicas em organizações sociais.
PRODUÇÃO PARA O MERCADO	-Obedece à lógica do setor privado; o critério de êxito é o lucro.	-Adotar a mesma lógica de atuação do setor privado: propriedade privada e administração gerencial.	-Transferir essas atividades para o setor privado, dando continuidade ao Programa de Privatização; -Reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que forem privatizados.

Quadro 3
Áreas de competência do Estado e dos Setores Público não Estatal e Privado

	Atividades Principais	Atividades Auxiliares
NÚCLEO ESTRATÉGICO	Atuação Direta do Estado (enquanto pessoal)	<i>Processo de Terceirização (Contratação de empresas terceirizadas, mediante licitação pública)</i>
ATIVIDADES EXCLUSIVAS DO ESTADO	Atuação Direta do Estado (enquanto pessoal)	
ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS (SERVIÇOS SOCIAIS E CIENTÍFICOS)	<i>Programa de Publicização (Transferência para organizações públicas não estatais)</i> <i>Campo de Abrangência do Estado (enquanto Despesa)</i>	
PRODUÇÃO DE BENS E SERVIÇOS PARA O MERCADO	<i>Programa de Privatização (Transferência para empresas privadas)</i>	

É interessante notar que, como resultado do tríplice processo de privatização, publicação e terceirização em curso, a ação governamental direta (enquanto atuação direta do contingente de pessoal estatal) fica reduzida ao núcleo estratégico e ao setor das atividades exclusivas do Estado. Porém, como o Estado continuará a promover e a financiar as atividades sociais e científicas, de forma parcial ou total, seu campo de abrangência (no que se refere à despesa) deverá estender-se para além de seu campo de ação direta, envolvendo grande parte dos serviços não exclusivos ou competitivos.

Com base nessas grandes definições sobre funções, campos preferenciais de atuação e grau de intervenção desejável para o Estado, assim como na distinção entre seus diferentes setores de atuação, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – Mare – e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado⁵ em 21 de setembro de 1995, e pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em novembro do mesmo ano.

As Reformas Voltadas para o Mercado: ajuste fiscal, privatização e abertura comercial

A partir do início dos anos 90, e de forma mais consistente a partir de 1995, a agenda do setor público federal brasileiro vem sendo dominada pelo intuito de se introduzirem reformas que ampliem o escopo e a liberdade de ação das forças de mercado. Dentre essas reformas voltadas para o mercado – vistas como parte importante do conjunto de iniciativas mobilizadas visando estabilizar a economia e criar as bases para um novo padrão de desenvolvimento no País –, destacaram-se a abertura comercial, a privatização e as medidas voltadas ao ajuste fiscal.

Abertura Comercial

Após um período de elevação das barreiras comerciais (no bojo do II PND, visando estimular a substituição de importações em certos segmentos, e a seguir em resposta à escassez de divisas provocada pela crise da dívida externa), no final do governo Sarney teve início um processo de abertura comercial, tendo sido realizadas duas rodadas de revisão e redução da estrutura de tarifas de importação.

Mas o processo de liberalização comercial efetivamente ganhou impulso e prioridade dentro da agenda do setor público federal já no governo Collor. Logo ao ter início, a gestão Collor anunciou a virtual extinção das variadas e amplas barreiras não-tarifárias então existentes e apresentou um cronograma de redução progressiva do conjunto das tarifas de importação.

Esse cronograma foi cumprido, assim como o cronograma de desoneração unilateral acordado com os parceiros do Mercosul (que culminou com a conformação de uma virtual união aduaneira entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai).

Nos primeiros meses do Plano Real, a diminuição da proteção tarifária para os setores de bens de capital e bens de consumo durável foi aprofundada, iniciativa parcialmente revertida meses depois, quando a economia atravessava as seqüelas da crise do México.

Desde então, a estrutura tarifária não sofreu mudanças relevantes, destacando-se apenas a restrição a financiamentos a importações com prazo inferior a um ano, medida introduzida em 1997 visando estancar o aumento do déficit comercial.

A iniciativa desse processo abrangente e profundo de abertura comercial foi unilateral – ou seja, não se utilizou o acesso mais fácil ao mercado brasileiro como moeda de troca para obter concessões análogas da parte de nossos parceiros comerciais. Essa é justamen-

te uma das principais críticas que ao longo do tempo foram levantadas à liberalização comercial.

Os defensores do processo respondem que, sendo um instrumento para auxiliar a estabilização da economia (por meio do reforço do papel disciplinador desempenhado pelo vetor de preços internacional) e a modernização produtiva (por intermédio do acesso facilitado a bens de produção mais atualizados do ponto de vista tecnológico), não cabia fazer da abertura uma moeda de troca nas negociações com os parceiros comerciais, sob pena de deixar o processo suscetível a pressões contrárias advindas de setores domésticos afetados pela maior concorrência externa – pressões que poderiam até mesmo comprometer a andamento da abertura.

Os críticos rebatem que, caso tivesse sido articulada a uma política industrial, a abertura comercial poderia ter tido seus efeitos adversos (sobre o emprego, por exemplo) mitigados, e seus efeitos benéficos sobre a produtividade e a competitividade poderiam ser reforçados.

Esse debate ainda tem razão de ser, pois a debilidade das nossas contas externas (que culminou na perda de confiança na moeda, no início deste ano, e na sua forte desvalorização) continua em pauta e ainda representa um importante fator condicionante na condução da política econômica.

A articulação de uma política industrial que auxilie na reversão do déficit em transações correntes, necessária para eliminar o entrave a um crescimento mais rápido e sustentado da economia, ainda é objeto de discussão. Alguns ajustes na política de abertura comercial (como o reforço dos mecanismos não-tarifários de proteção) poderiam integrar o elenco de iniciativas voltadas a reforçar o dinamismo das exportações e a disciplinar as importações – cabendo identificar as salvaguardas necessárias para que tais ajustes na abertura não cobrassem preço excessivo em relação à estabilização da inflação.

Privatização

Também esboçada no final da gestão Sarney, a privatização (a exemplo da abertura comercial) só veio a ganhar impulso na gestão Collor. Em termos de amplitude setorial e volume de recursos envolvidos, o processo cresceu muito ao longo dos anos, chegando, já na gestão Fernando Henrique Cardoso, a envolver de forma intensa não só a União, mas também os Estados da Federação.

O argumento inicial em defesa da privatização centrava-se na busca de maior eficiência econômica e da superação de potenciais limitações de oferta (derivadas do esgotamento da capacidade de investimento do setor público). Alguns analistas, no entanto, identificavam desde o início forte vínculo entre a privatização e o esforço de ajuste fiscal (o que sugeria que o processo brasileiro, relativamente tardio do ponto de vista da experiência internacional, seguia o padrão latino-americano).

Com o passar do tempo o vínculo do processo de privatização com o esforço de ajuste fiscal foi se tornando mais explícito. Duas razões para isso parecem se destacar: de um lado, a crescente hegemonia do ideário liberal, que tornava dispensáveis “pretextos” para se defender a privatização; de outro, o rápido crescimento da dívida pública – inflada pela persistência, desde 1992, de taxas de juros bastante elevadas em comparação com o padrão internacional –, que encontrava na venda de ativos estatais um fator de moderação importante, pela preservação da confiança dos credores.

Um terceiro elemento de “motivação” para as privatizações foi ganhando peso a partir de fins de 1997: a necessidade de atrair investimentos externos para fechar o balanço de pagamentos e preservar a credibilidade da moeda. Contraface do aumento do déficit em transa-

5. A Câmara da Reforma do Estado foi constituída da seguinte forma – Presidente: Ministro Chefe da Casa Civil. Membros: Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministro do Trabalho, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento e Orçamento e Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

ções correntes, essa vulnerabilidade das contas externas reforçou as pressões contra a imposição de limitações à participação de capitais estrangeiros no processo de privatização, e tais limitações foram efetivamente sendo eliminadas.

A forte desvalorização do real observada ao longo de 1999 não foi suficiente para reverter a debilidade das contas externas, mas representou um passo nessa direção. No novo contexto econômico, pode-se voltar a discutir a articulação das privatizações com iniciativas de política industrial (tendo em vista os objetivos de reforçar o desempenho das exportações e mitigar o desemprego).

Outro ponto importante para discussão diz respeito às lições a tirar das experiências de privatização já vividas, do ponto de vista do aperfeiçoamento seja dos procedimentos de venda (em vista de vários questionamentos já surgidos), seja dos mecanismos de controle da sociedade sobre os setores recém-privatizados (o que envolve questões como o desenho das instituições e dos mecanismos de regulação).

Ajuste Fiscal

Apresentado como pedra angular do processo de estabilização deflagrado pelo Plano Real, o ajuste fiscal tem enfrentado contratempos variados.

Paradoxalmente, ao tempo em que se lograva derrubar drasticamente as taxas de inflação os desequilíbrios das contas públicas eram repositos. Do lado das contas não-financeiras, pesou, logo no início da gestão Fernando Henrique Cardoso, a inadaptação do setor público a um ambiente de baixa inflação – fator que contribuiu para forte crescimento das despesas e para a corrosão do expressivo primário que vinha sendo obtido nos anos anteriores. Nos anos seguintes, a despeito da elevação progressiva e expressiva da carga tributária, não se logrou voltar a obter superávits primários expressivos – o que só veio a ocorrer neste ano de 1999, sob o programa de ajuste supervisionado pelo FMI.

Do lado das contas financeiras, pesou ao longo dos anos a persistência de taxas de juros reais elevadas, que pressionaram o endividamento do setor público de forma significativa. Tais taxas de juros elevadas estiveram associadas à defesa da taxa de câmbio, defesa que no início deste ano perdeu sustentação, culminando em forte depreciação do real.

No novo contexto criado pela desvalorização cambial, abre-se a perspectiva de que a taxa de juros possa recuar – o que representaria alívio importante para as finanças públicas e importante elemento favorável ao ajuste fiscal. Outros elementos que podem agir nessa direção são as reformas institucionais (como a reforma administrativa e, num horizonte de tempo mais largo, a reforma da previdência), que buscam tornar as despesas menos rígidas.

Um foco de conflitos que terá de ser abordado no renovado esforço de ajuste fiscal diz respeito aos conflitos federativos. Como se sabe, o recente esforço de reforço das receitas públicas tem se concentrado, no caso da União, em receitas não-partilhadas com as demais esferas de governo. Essa centralização fiscal unilateral tem se baseado, ademais, em tributos de má qualidade, seja do ponto de vista da competitividade da economia (pois incidem em cascata, onerando nossas exportações), seja da perspectiva da justiça social (são tributos cuja incidência é reconhecidamente regressiva).

Cabe investigar de que forma tais distorções poderiam ser minoradas, a bem do equilíbrio federativo e da consistência macroeconômica.

Ao lado desses conflitos federativos ditos “verticais” têm-se verificado conflitos “horizontais” – notadamente entre Estados da Federação, no processo conhecido por “guerra fiscal”. São Paulo tem sido muito prejudicado nesse processo, e naturalmente cabe buscar meios de reverter essa disputa predatória por investimentos privados entre partes de uma mesma Nação.

Alterações Institucionais e Novo Papel do Estado na Organização da Infra-Estrutura

A crise histórica do padrão estatal de financiamento de investimentos no Brasil, culminada em fins da década de 1980, trouxe consigo a necessidade de mudanças profundas na atuação do Estado e na organização da infra-estrutura.

A revisão do papel a ser desempenhado pelo Estado no desenvolvimento econômico e social do país, iniciada na Constituição de 1988, foi acompanhada pelo importante movimento de privatização deflagrado a partir de 1990, com implicações institucionais muito significativas ao longo dos anos seguintes, particularmente no que diz respeito à redistribuição das funções e atividades exercidas pelos governos.

Dentro desse quadro, um dos aspectos mais importantes a considerar é a radical mudança no modelo básico de financiamento dos setores de infra-estrutura, que está levando ao redesenho completo dos modos de suprimento e prestação de serviços públicos nos diversos sistemas setoriais.

Nesse processo, a introdução de agentes privados e da lógica de mercado na operação corrente e na expansão da infra-estrutura implica necessariamente a redefinição da atuação do Estado. Este deverá deixar de participar como produtor direto, passando a exercer as funções de orientador e regulador das atividades de empresas privadas, encarregadas de prestar serviços de caráter público, via concessão.

Essa mudança de modelo visa garantir novas fontes de financiamento para a expansão dos sistemas setoriais, em face do esgotamento da capacidade de financiamento do setor público, e ao mesmo tempo busca introduzir a competição na prestação de serviços públicos de infra-estrutura, como forma de incrementar a eficiência econômica em sua produção.

A concessão de operação a empresas privadas, no entanto, não exime o Estado da responsabilidade final, definida na Constituição Federal, quanto à adequada prestação desses serviços à população.

Na verdade sua posição se torna mais delicada, na medida em que passa a responder socialmente pelos resultados da operação de um sistema mais complexo e diversificado de agentes independentes.

O funcionamento da infra-estrutura dentro da lógica de mercado introduz o conflito entre a necessidade de operação integrada em cada sistema setorial, por um lado, e a ação desagregadora por natureza da atuação de agentes privados, por outro, sempre em busca da maximização de seus resultados econômicos individuais.

Desse modo, cresce a importância da atividade reguladora, em sentido lato, ainda que ela deva se dar em bases radicalmente diferentes do tipo de controle burocrático, estatista e centralizador presente na tradição histórica brasileira, desde sua origem colonial portuguesa.

A regulação em sentido geral, como controle de Estado, deverá incidir agora fundamentalmente sobre os vários tipos de relação (transação) entre operadores privados, de modo a garantir o funcionamento harmonioso, produtivo e satisfatório de cada sistema setorial.

Seu objetivo final é possibilitar a apropriada satisfação das demandas específicas de serviços públicos, por consumidores e cidadãos, do modo mais eficiente e barato que se possa obter sob condições de mercado.

Para tanto se faz necessário buscar o desempenho integrado e convergente das diversas ações reguladoras, gerais e específicas, destinadas a garantir a concorrência e o suprimento adequado de serviços, tanto em termos de quantidades, qualidade e preços (direito do consumidor), como em termos de universalização de atendimento e proteção ao meio ambiente (direito do cidadão).

O modelo de prestação privada de serviços públicos compreenderá alterações fundamentais (em graus variados, conforme as especificidades de cada setor) na organização e operação industrial dos sis-

temas setoriais, em sua operação comercial (por meio da constituição de mercados, livres ou cativos) e nos mecanismos de financiamento de sua expansão.

Novos órgãos operacionais especializados, com funções integradoras específicas, estão sendo constituídos na esfera de atuação do Estado ou fora dela, e, ao mesmo tempo, operadores privados de diversos tipos estão começando a atuar em segmentos diferenciados de cada sistema setorial.

Isso introduz uma complexidade muito maior no funcionamento de cada setor, exigindo o correspondente aparelhamento da atividade reguladora do Estado.

Novo quadro regulador geral, novos órgãos reguladores setoriais, aparatos e instrumentos mais especializados e detalhados, tudo isso constitui parte desse processo de reaparelhamento do Estado, já em curso, em seus aspectos legais, institucionais, administrativos e mesmo operacionais.

É claro que, como em todo processo de constituição do novo, há tentativas de perpetuação dos antigos esquemas. A formação dos novos órgãos específicos de regulação setorial sofre a influência dos arranjos políticos que compartilham o poder e das velhas posturas estatistas e centralizadoras. Do mesmo modo, as burocracias estatais preexistentes também tentam migrar para os novos órgãos, metamorfosando-se para garantir sua sobrevivência.

No entanto, a tendência é de que se torne cada vez mais difícil a compatibilização de velhas práticas com a nova lógica de operação privada dos sistemas setoriais.

A descentralização de funções e sua independentização e personificação em novos órgãos, mais distanciados em relação aos centros de controle direto do Estado, conformam situações que aos poucos vão se tornando irreversíveis e que devem consolidar-se à medida que comecem a operar de fato, e em bases diferentes, os novos sistemas setoriais de infra-estrutura.

Os novos órgãos reguladores setoriais deverão assumir responsabilidades bastante especializadas e específicas, delimitadas em suas leis de constituição (com variações setoriais de certa importância), com relação à orientação, coordenação, regulamentação, controle e fiscalização de aspectos das políticas e dos procedimentos gerais de cada setor.

Ao lado dos processamentos práticos ligados à licitação, formalização e fiscalização de performance das concessões, esses órgãos irão encarregar-se também da regulação dos mecanismos gerais de funcionamento dos respectivos mercados.

Devem desempenhar ainda papel arbitral na solução de conflitos entre operadores, agentes e consumidores, apesar de sua posição potencialmente parcial, dada sua ligação umbilical com o Estado.

Obviamente, a atividade reguladora geral do Estado ultrapassa o âmbito especializado de atuação dos órgãos reguladores setoriais.

Cada nexos relacional a ser estabelecido entre agentes ou operadores, nos novos modelos de operação industrial e comercial de cada setor, deverá ser regulamentado, normatizado e objetivado em contratos de diferentes tipos.

Esse amplo arranjo regulamentar deverá definir com clareza e exatidão as regras de funcionamento dos modelos, buscando ao mesmo tempo garantir a flexibilidade e a liberdade necessárias ao estabelecimento da concorrência econômica e à busca da eficiência operacional.

Ao lado disso, deverá crescer a importância do controle social sobre o desempenho dos novos formatos de provisão de serviços públicos, o que deverá traduzir-se na criação e aperfeiçoamento de organismos de acompanhamento e fiscalização destinados a melhor garantir os direitos dos consumidores, usuários e cidadãos em geral.

Com relação à questão do processo geral de descentralização em curso na infra-estrutura, decorrente da implantação do novo modelo básico de funcionamento, é interessante considerar algumas de suas dimensões mais evidentes e significativas.

Em primeiro lugar, deverá ocorrer uma descentralização funcional nos diferentes setores, que compreende o fracionamento e a dispersão (em certa medida) do núcleo de poder do Estado, representado por ministérios, empresas estatais com poderes de articulação setorial (como Eletrobrás, Telebrás e Petrobrás, entre outras) e antigos órgãos reguladores.

Deverá haver uma separação explícita (mais evidente ou menos, dependendo de cada setor) entre as funções de definição de políticas, de planejamento setorial, de coordenação operacional, de agente de financiamento e de órgão regulador.

Essas funções, na verdade, estiveram por bom tempo embaralhadas e concentradas em poucos órgãos de governo, e sua separação representa rompimento fundamental com a lógica centralizadora e estatizante de funcionamento da infra-estrutura no país, prevalente e crescente ao longo das últimas cinco décadas.

Outra dimensão importante é a descentralização operacional nos diversos setores da infra-estrutura, que resultará na introdução de um número muito maior de operadores em cada sistema.

Isso se dará pela fragmentação das grandes empresas operadoras estatais (federais/estaduais) de cada setor em segmentos operacionais diferenciados, seja por tipo de atividade (desverticalização), seja por separação (horizontal) de serviços similares concorrentes numa mesma área, ou ainda por atividades de mesma natureza realizadas em diferentes áreas geográficas.

A concomitante abertura para os capitais privados contribuirá para a multiplicação desse número, uma vez que possibilita a entrada de diversos operadores na maioria dos tipos de segmentos operacionais.

Outra forma de descentralização em processo nos setores de infra-estrutura é a reguladora, entre instâncias de governo, prevista na legislação federal.

Sua abrangência, em termos de amplitude e profundidade, ainda está sendo definida, ao longo do percurso de construção dos novos órgãos reguladores setoriais.

A tendência prevista é de que caberá à esfera federal a regulação dos aspectos mais gerais de funcionamento dos modelos setoriais, bem como de suas atividades de caráter mais estrutural.

À esfera estadual deverá caber a regulação e fiscalização de atividades e segmentos mais próximos ao consumidor, localizados mais ao final das diferentes cadeias produtivas e distributivas de serviços públicos.

A descentralização da atividade reguladora deverá se materializar por meio de convênios de delegação de atribuições, a serem firmados entre os órgãos reguladores setoriais federais e seus correspondentes estaduais, que também se encontram atualmente em processo de constituição legal e operacional.

A Reforma Administrativa: a Emenda Constitucional nº 19/98 e suas Diretrizes

A Emenda Constitucional, ao retratar os princípios e diretrizes para uma nova administração pública, erigiu como um de seus pontos fundamentais a construção de um novo perfil do servidor público, vinculando sua evolução funcional, seu desenvolvimento no serviço público ou seu desligamento dele ao seu grau de comprometimento com a qualidade, a produtividade e os resultados de seu trabalho. Isso significa que o servidor, mais do que nunca, deve ser agente de seu sucesso profissional. Em contrapartida, fica evidente que é imperioso que os governantes e dirigentes implementem um modelo de gestão por resultados, fixando metas que possibilitem a avaliação do desempenho do órgão e da contribuição do servidor e, principalmente, adotando políticas, programas e ações de capacitação e avaliação de desempenho que possibilitem a mudança de perfil dos servidores.

O principal objetivo da reforma administrativa, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 19/98, é o da superação dos modelos burocráticos de administração do setor público, mediante introdução de

diretrizes, métodos e técnicas de administração gerencial, enfatizando a busca da produtividade, a qualidade, os resultados e a responsabilidade e responsabilização dos servidores públicos.

Nesse sentido, ao lado dos princípios já inscritos na Constituição de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), acresceu a reforma, para observância pela Administração Pública, o princípio da eficiência.

Para a sua efetividade, a Emenda nº 19, além da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades, indica a necessidade de adoção de mecanismos próprios de avaliação, abrangendo:

- os órgãos e entidades: em específico nos contratos de gestão, determinando a prévia fixação de metas de desempenho;

- os servidores públicos: mediante a instituição de mecanismos próprios de avaliação periódica, não só com o objetivo de desenvolvimento funcional, mas também como instrumento de desligamento dos quadros da administração pública por insuficiência de desempenho. Por outro lado, é enfatizada a necessidade de capacitação constante dos servidores, prevendo-se a criação de escolas de Governo, bem como o desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, e treinamento e desenvolvimento; e

- os cidadãos: ficou consignada a necessidade de, mediante lei própria, ser disciplinado o controle da gestão administrativa pelos cidadãos e usuários dos serviços públicos, estabelecendo serviços próprios de atendimento, canais de reclamação e representação por exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função pública.

Quanto ao princípio da transparência, ficou prevista a necessidade de ser disciplinado o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações de atos de governo.

Lei específica, por outro lado, haverá de preservar as informações do Estado (no texto chamadas "informações privilegiadas"), impondo requisitos e restrições aos ocupantes de cargo, emprego ou função.

A eficiência, também como sinônimo de economia de recursos orçamentários, e não só com despesas de pessoal, é uma constante que se defluiu do texto. Tal economia, poderá, como estímulo, ser revista em outorga de prêmios e adicionais aos servidores.

A Reforma Administrativa por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, afeta a relação Estado-Servidor Público, principalmente quanto a:

a) Flexibilização dos Regimes – Formas de Ingresso

Com o fim do regime jurídico único, anteriormente previsto no texto de 1988, ficou consignada a possibilidade de maior flexibilidade nas relações jurídicas entre Estado e Servidor, podendo conviver, em um mesmo órgão ou entidade, empregos, cargos e funções (diversos regimes jurídicos), se esta for julgada a forma mais adequada para o melhor desempenho, visualizada a natureza de atividade ou da função do órgão.

Em tese, o regime estatutário está destinado ao exercício das atividades exclusivas de Estado, que poderão ser diferentes de um para outro ente federativo, mas por sua própria natureza deverão abranger poucos cargos.

O ingresso no serviço público – salvo para cargos em comissão, em cargo ou empregos – continua, na sequência do texto originário de 1988, dependente de concurso público, devendo a Administração, mediante lei, estabelecer critérios próprios, ou de seleção ou de investidura, observada a natureza e a complexidade das atribuições correspondentes a eles.

Permanece a disposição do artigo 37, inciso VIII, que estabelece a necessidade de reservar percentual de cargos e empregos para as pessoas portadoras de deficiência, segundo critérios também definidos na lei que indicará o percentual.

As funções de confiança e cargos em comissão passam a se destinar, necessariamente, para funções de Direção, Chefia e Assessoramento, devendo a lei, para os cargos em comissão, disciplinar o percentual que deverá ficar reservado para os ocupantes de cargos ou empregos do quadro permanente, e as funções de confian-

ça só poderão ser preenchidas pelos servidores ocupantes de cargo efetivo.

A proibição de acumular cargos, empregos e funções públicas – ressalvadas as exceções constitucionais, e em qualquer hipótese respeitado o teto – se estende agora também às sociedades controladas, direta e indiretamente, pelo Poder Público.

Não obstante, e como norma geral da Administração Pública, os candidatos a empregos públicos se submetem às normas do concurso, que usualmente vem sendo denominado processo seletivo, como espécie do gênero concurso público.

b) Estabilidade

Os servidores públicos, agora tanto brasileiros quanto estrangeiros (relativamente a estes a matéria é dependente de lei federal, por ser competência privativa da União), desde que aprovados mediante concurso público, podem se tornar estáveis após três anos de efetivo exercício.

A aquisição da estabilidade não é automática, pois depende obrigatoriamente de avaliação especial de desempenho feita por Comissão específica criada para tal fim (art. 41, § 4º).

Deve, portanto, a Administração Pública disciplinar os critérios de avaliação, bem como dispor sobre a criação e a forma de designação da Comissão (ou comissões) que avaliará, com a aprovação do desempenho, a permanência do servidor.

Adquirida a estabilidade, o servidor poderá perder o cargo nas hipóteses do art. 41, mediante sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo disciplinar assegurada ampla defesa (regra geral para os servidores públicos estáveis) e, agora, mediante avaliação periódica de desempenho (também dependente de ampla defesa).

Embora já pudesse a Administração Pública promover, mediante processo administrativo disciplinar, a demissão do servidor, em razão de desídia no desempenho das funções (e neste aspecto a Emenda não traz inovação), a inserção da medida no texto constitucional, como processo estrutural, de caráter periódico, mais conectado com a substância (eficiência do desempenho), enseja enfoque mais diferenciado ou definido na matéria.

A possibilidade de aplicação desta última hipótese pelos Poderes Públicos é dependente de lei complementar federal, pelo fato de a questão da estabilidade ser de natureza constitucional, mas não obsta que a Administração Pública – melhor aperfeiçoando o elenco das obrigações do servidor em seu estatuto – possa desde logo enquadrar a matéria no sistema de penalidades existentes.

Havendo invalidação do ato de demissão de servidor estável pelo Poder Judiciário, o seu reingresso gera para o então ocupante do cargo – se for estável – o direito de ser reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.

Há uma outra hipótese de dispensa de servidor estável prevista no art. 169, § 4º, para adequação de despesas.

c) Sistema de Remuneração

O sistema de remuneração, segundo a Emenda Constitucional, deverá ter suas diretrizes fixadas por um Conselho de Política de Administração e Remuneração, integrado por servidores designados pelos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O sistema de remuneração deverá ser fixado mediante lei e ser mais enxuto, em termos de visualização das vantagens concedidas e respectivos reflexos orçamentários e financeiros, devendo estar baseado em critérios individualizados, correlacionados com os requisitos de investidura, complexidade de atribuições e peculiaridades próprias do cargo, circunstância facilitada com o fim da isonomia salarial.

Pela redação dada ao art. 37, inciso XIV (e mais propriamente com a eliminação da anterior expressão "sob o mesmo título e idêntico fun-

damento”), a proibição de incidir vantagens sobre vantagens ficou evidente, ou seja, acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor não poderão ser computados ou acumulados para fins de acréscimos ulteriores. Portanto, não pode mais subsistir o conhecido – e utilizado pela Administração Pública – “sistema de incorporação”.

As vantagens ulteriores poderão ser concedidas, mas não podem mais incidir sobre outras já concedidas. Só poderão incidir sobre a referência de vencimentos ou serem concedidas por valor fixo.

A eliminação do sistema de incorporação não afasta, no entanto, e em absoluto, a possibilidade de tornar permanentes determinadas vantagens ou benefícios, pois só restou proibida a incidência, como dito, de vantagens sobre vantagens.

Tornada permanente determinada vantagem, como em decorrência de lapso temporal de exercício ou de percepção, sobre ela (que ficará colocada simplesmente ao lado da referência de vencimentos) só recairão, a princípio, os índices correspondentes a aumento geral.

Os aumentos de vencimentos serão anuais, sempre na mesma data e sem distinção de índices, sendo que toda a remuneração do servidor – seja convencional, mediante vencimentos ou subsídios – deverá ser fixada por lei (art. 37, inciso XI).

O termo “assegurada a revisão anual” não impede que sejam concedidos aumentos em período inferior, só indica que não pode exceder o ano, em data que esteja definida.

O subsídio poderá ser adotado para os servidores públicos organizados em carreira (art. 39, § 8º), e assim definida a forma de remuneração. A fixação deverá ser feita em parcela única, não podendo haver outras percepções a título de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Observe-se, porém, que, em específico para os parlamentares, está prevista a percepção extra-subsídio de verbas de conteúdo indenizatório (sessões extraordinárias), que, no entanto, não podem exceder o valor do subsídio (art. 57, § 7º).

Os Secretários Municipais deverão perceber “subsídios” (artigo 39, § 4º).

Não consta mais do texto constitucional a exigência de assegurar isonomia de vencimentos para atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (art. 39, § 1º, do texto de 1988).

A fixação do padrão de vencimentos e dos demais componentes da remuneração (fixados por lei consoante art. 37, inciso X) poderá ser feita de acordo com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, requisitos de investidura e peculiaridades dos cargos (art. 39, § 1º).

A disposição acima – seguida da norma já constante da anterior Constituição, que veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias – permite à Administração Pública dispor com mais autonomia e sem riscos, de futuras igualizações remuneratórias sobre o sistema de remuneração, priorizando determinadas atividades ou mesmo aproximando aos salários pagos pelo mercado os vencimentos de determinadas carreiras.

Restou, no entanto, preservada a norma prevista no art. 37, inciso XII, do texto de 1988, que dispõe sobre a impossibilidade de os vencimentos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário serem superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

O princípio da transparência aplicado ao sistema remuneratório transparece na exigência de anualmente os Poderes Públicos deverem publicar os valores dos subsídios e da remuneração de seu pessoal.

A matéria de ordem legal referente à remuneração do servidor, para a fixação e o estabelecimento de vantagens, é própria de lei.

Ficou eliminada a norma constante do art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988, mais imperativa, de que a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração. No texto atual (art. 39, § 5º) diz que a lei poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos.

Embora a norma seja de valia para autolimitar a própria Administração Pública, que ficará adstrita a observar a relação – não podendo, uma vez estabelecida, perpetrar desequilíbrio – a regra abre flanco quanto à autonomia na fixação da remuneração, em detrimento do que se dispôs sobre isonomia de vencimentos, como comentado anteriormente.

Quanto ao teto, os servidores públicos ou Membros de Poder não poderão perceber, a título de vencimentos ou subsídios (quando for o caso), quantia superior aos subsídios percebidos pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Para fins de aplicação do teto é visualizada a totalidade da remuneração, ou seja, toda e qualquer vantagem (pessoais inclusive), as situações de acúmulo em um mesmo órgão ou em diferentes órgãos de diferentes esferas (União, Estados e Municípios) independentemente de se tratar de vencimentos e/ou proventos.

Assim, o máximo da remuneração do servidor público, em qualquer circunstância (vencimentos ou subsídios), é o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal, não podendo ele perceber, a qualquer título e sob qualquer forma, vencimentos ou salários superiores a esse valor.

Só está previsto constitucionalmente pagamentos fora do teto para os parlamentares, a título de indenização e em razão de sessões extraordinárias (art. 57, § 7º).

Nos casos de acúmulo em diferentes órgãos (servidores da ativa ou inativos) devem as entidades prever, mediante acordo ou instrumento genérico, a forma de desconto em proporcionalidade com os vencimentos ou proventos pagos respectivamente por um e outro, isto se não for editada lei federal regulamentando a matéria.

Sobre a irredutibilidade de vencimentos, a norma constante do art. 37, inciso XV, permaneceu, mas com alterações.

O subsídio e os vencimentos são irredutíveis, ressalvados, no entanto, os cortes que podem ser feitos a título de teto (art. 37, inciso X) ou de acréscimos pecuniários pagos em desacordo com a regra que não prevê mais o sistema de incorporação (art. 37, inciso XIV), resguardadas também as deduções a título de imposto de renda.

Não obstante incluído o inciso XIV do art. 37, afigura-se que o que já se encontra incorporado ao patrimônio do servidor não pode ser atingido pela reforma.

Trata-se de direito adquirido, de vantagens que foram concedidas nos termos das leis então em vigor, que previam as respectivas incorporações. A eliminação dessas vantagens ofenderia o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, considerada norma pétreia.

Há de se adotar, portanto, mecanismo próprio que preserve tais direitos, sem prejuízo para os servidores, da reforma do sistema geral de remuneração.

Um dos mecanismos utilizados pela Administração Pública em situações de espécie é resguardar a diferença a título de vantagem pessoal.

Se houver excesso de vencimento além do teto, o corte há de incidir, até mesmo porque a regra do teto já constava do texto anterior.

d) Disponibilidade

O atual texto constitucional claramente consigna que a disponibilidade será sempre proporcional ao tempo de serviço em qualquer hipótese. Uma delas é a de retorno do servidor demitido, quando tal retorno é assim decidido pelo Poder Judiciário. Nessa circunstância o então ocupante da vaga, se estável, poderá ser colocado em disponibilidade, com vencimentos proporcionais.

Também nas hipóteses de extinção do cargo o servidor estável é colocado em disponibilidade, com vencimentos proporcionais, até eventual aproveitamento em outro cargo.

A Emenda, outrossim, no art. 247, determina, relativamente ao servidor público estável que desempenhe atividades exclusivas de Estado, que a lei bem estabeleça os critérios e garantias especiais para a perda do cargo, seja em razão de insuficiência de desempenho, seja para redução de despesas.

e) Da redução dos quadros para adequação de despesas

A Emenda proíbe — em qualquer hipótese — a transferência voluntária e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, dos Governos Federal e Estaduais ou de suas instituições financeiras para pagamento de pessoal ativo, inativo ou pensionista, bem como determina que as despesas com pessoal ativo e inativo não poderão exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Se decorrido o prazo estabelecido por referida lei complementar e não tiver ocorrido a adequação das despesas aos limites, ficará suspenso o repasse de verbas federais ou estatutárias.

Há, a respeito, a Lei Complementar nº 82/95 já fixando os limites que podem ser aplicados, mas provavelmente nova lei complementar federal deverá regular a matéria, frente à suspensão de recursos, determinada pela Emenda.

Para que tal suspensão não venha ocorrer e possam todos os Poderes Públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) prestar obediência aos limites indicados na lei complementar, o quadro de servidores há de ser enxugado, tendo a Emenda Constitucional indicado as providências que poderão ser adotadas desde logo, quais sejam:

- redução, em pelo menos 20%, das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; e
- exoneração de servidores não estáveis.

Relativamente aos cargos em comissão e funções de confiança, além de a expressão “pelo menos” estar indicando que a redução pode ser superior a 20%, é certo que a própria determinação constante do art. 37, inciso V (no sentido de que só podem tais cargos e funções ficar direcionados às atribuições de direção, chefia e assessoramento) deve por si provocar redução de despesas, quando da adequação dos quadros aos ditames da reforma.

A exoneração de servidores não estáveis — ou seja, daqueles que na data da promulgação da Constituição de 1988 (5 de outubro) não possuíssem cinco anos continuados de serviço público (art. 19, do ADCT) — já era possível, sendo nesse sentido redundante a inserção do art. 33 da Emenda, máxime quando só contempla esta hipótese para fins de redução de despesas.

Os servidores não estáveis, não admitidos mediante concurso público, podem e sempre puderam ser dispensados, a qualquer tempo, e não só para fins de redução de despesas.

Se a adoção desses procedimentos não for suficiente para reduzir as despesas aos limites previstos na lei complementar, o enxugamento pode alcançar o quadro estável da Administração, segundo normas gerais constantes da lei federal.

O servidor estável poderá então perder o cargo, fazendo jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço (artigo 169, § 4º e 5º).

Embora pudesse estar a reforma indicando a redução de pessoal com menos tempo de serviço — até porque seria menor o valor da indenização — quer parecer que a lei federal não poderá assim disciplinar a matéria, visto que constam do texto os elementos que deverão direcionar o futuro ato normativo concreto da redução (a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal).

O Debate a Respeito da Reforma Tributária

Nos últimos anos a sociedade brasileira tem sido convocada, por meio de seus representantes políticos e de suas lideranças institucionais, a participar do debate sobre as reformas estruturais que se consideram necessárias para a modernização da economia e a retomada do crescimento e desenvolvimento econômico. Dentre os vários temas propostos à discussão destacam-se aqueles atinentes à reforma do Estado e sua forma de atuação e intervenção junto aos cidadãos e suas organizações políticas, econômicas e sociais em geral. O

termo cunhado para denominar esse processo é o de Reforma Fiscal, o mesmo que, tanto no Brasil quanto na maioria dos países inseridos nesse processo, tem-se traduzido em mudanças no marco jurídico e institucional do setor público, com ênfase nas reformas da previdência, tributária e administrativa.

A discussão sobre a Reforma Tributária é anterior aos outros dois grandes temas inerentes à Reforma Fiscal e, como tal, anterior ao Plano real. Ela foi iniciada com os trabalhos organizados pela Comissão de Reforma presidida pelo professor Ari Oswaldo, a Cretad, que, ao encerrar seus trabalhos, apresentou um razoável diagnóstico e diversas propostas de reforma da estrutura tributária do país.

Das várias sugestões encaminhadas pela Cretad em 1986, a única que foi incorporada na Constituição de 1988 foi a relativa ao alargamento da base de incidência do antigo Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Quaisquer Natureza — ICMS — o qual, com as mudanças instituídas pelos constituintes em 1988, acabou incorporando os antigos impostos únicos que eram de competência federal (o imposto sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, o imposto sobre energia elétrica, o imposto sobre minerais e os impostos incidentes sobre serviços de transportes e comunicações) transformado-se no ICMS.

O diagnóstico elaborado pela Cretad apontava para a necessidade de reforma de uma série de tópicos na estrutura tributária, entre os quais os mais importantes eram os que diziam respeito à incidência cumulativa de diversos impostos e contribuições que afetavam — e ainda afetam — a competitividade externa e interna dos produtos brasileiros, a distribuição de encargos, tributos e recursos entre as várias esferas de governo, a questão dos critérios de partilha dos fundos de participação dos Estados e Municípios, o alargamento da base e a integração ou unificação dos impostos indiretos (IPI e ICMS), o financiamento da seguridade social e dos gastos sociais, o aperfeiçoamento do processo de elaboração, discussão e execução orçamentária e a urgência da integração da tributação sobre a renda de pessoa física e jurídica.

O aumento dos percentuais do Imposto de Renda (IR) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) a serem destinados pela União aos Estados e Municípios por meio dos fundos de participação sancionado em 1988 levou o Governo Federal a procurar compensar essa perda de receita mediante expedientes diversos. Dentre eles se destacam a elevação das alíquotas das contribuições sociais, a criação do Fundo Social de Emergência — FSE —, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal — FEF —, e a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentos Financeiros (CPMF), que agora o Governo tenta transformar em imposto permanente. Essas medidas agravaram os defeitos de que padece a estrutura tributária em vigor.

Além do caráter dominante da tributação em cascata, resultante das medidas supracitadas, é consenso entre os estudiosos a necessidade de superar outros entraves do arranjo tributário prevalecente, tais como o alto custo relativo da mão-de-obra em determinados setores, a multiplicidade de códigos e alíquotas presentes no ICMS e IPI, a heterogeneidade na distribuição da carga tributária, que penaliza fortemente algumas atividades em favor de outras que se encontram pouco afetadas, o excesso de vinculações sobre a receita tributária e fiscal, e o maior peso dos impostos incidentes sobre o salário quando comparado com as outras fontes de renda. Contudo, os acontecimentos dos últimos anos demonstraram que talvez o mais grave e um dos mais importantes desvios presentes na nossa estrutura impositiva seja o que diz respeito à multiplicidade de códigos e alíquotas referentes ao ICMS.

Nos últimos anos, diversos Estados, fazendo uso discricionário da autonomia conseguida em 1988 para legislar e administrar esse tributo, têm provocado prejuízos incalculáveis para si próprios e para o conjunto de seus pares, uma vez que, visando atrair novos investimentos em seu território, lançaram mão da concessão generalizada de

incentivos e benefícios tributários às custas do ICMS, num processo hoje por todos conhecido como guerra fiscal.

Nesse contexto diversos estudos foram elaborados e medidas foram sugeridas com o intuito de melhorar o quadro descrito. Entre as instituições, papel central está sendo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada – Ipea –, que com seus próprios quadros, ou em convênio com outras instituições, vem estimulando a produção científica com propostas de reformulação. É de seu seio que emanam alguns dos mais importantes subsídios a nortear o debate. O Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – Fipe/USP – e diversos órgãos de pesquisa vinculados aos governos estaduais, tais como a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap –, por meio de sua Diretoria de Economia do Setor Público, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento – Iparde, e a Fundação de Estudos de Economia – FEE, do Governo do Rio Grande do Sul, dentre outros, têm se constituído em importantes animadores deste debate.

Ao interior da Fundap, e particularmente da Diesp/Fundap as pesquisas voltadas à problemática tributária vêm de longa data. Em 1993 elas adquiriram impulso singular com a realização dos estudos sobre a Reforma Tributária e a Federação dirigidos pela professora Dra. Sulamis Dain, no contexto do Projeto de pesquisa sobre o Federalismo no Brasil.

As pesquisas então empreendidas se orientaram a melhorar o diagnóstico e examinar as vantagens e limites das propostas atinentes a três dos grandes temas já anteriormente destacados, a saber: i) a tributação indireta, especificamente o IPI e ICMS; ii) a estrutura de financiamento da seguridade social e o papel das Contribuições Sociais (o antigo Finsocial, hoje Cofins, o Pis/Pasep, a Contribuição sobre Lucro, e outras contribuições setoriais); e, finalmente, iii) a estrutura das Relações Fiscais Intergovernamentais, focalizando, particularmente, os Fundos de Participação e os mecanismos de distribuição de recursos parafiscais (o salário-educação, bem como os recursos destinados ao setor de saúde).

Mais adiante, em convênio com o Ipea, a Diesp realizou duas pesquisas concluídas ao longo de 1997 e 1998. Uma delas voltada ao estudo de alguns aspectos da Guerra Fiscal e outra voltada ao estudo do impacto dos critérios de partilha dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Todos esses trabalhos fizeram aportes relevantes.

Estado Atual do Debate

A recente aprovação da proposta de emenda constitucional de autoria do Deputado Mussa Demes na Comissão de Reforma Tributária constitui um marco no debate. O governo federal, contrariando com o conteúdo da proposta, tentou de forma extemporânea alterar o curso dos trabalhos e obrigou a formação de uma Comissão Tripartite que tentará entregar uma proposta consensual que atenda os objetivos dos diversos setores interessados.

A proposta do relator constitui um marco porque, a despeito das espúrias isenções ali incluídas com a finalidade de beneficiar determinados setores empresariais e governos estaduais (particularmente aqueles mais "agressivos" na guerra fiscal), ela incorpora os aspectos substanciais da proposta original do Ministério da Fazenda apresentada em 1995 (PEC 175/1995). Mas antes de se examinar suas principais características é importante comentar como se chegou a ela.

Em 1995 o Ministério da Fazenda entregou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda Constitucional cujos principais elementos eram os seguintes: a) Estabelecia a criação de um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), que surgiria da fusão do ICMS e do IPI. Esse imposto seria de competência federal e estadual e contaria com duas alíquotas, uma estadual e outra federal, e teria uma legislação única em todo

o território nacional, cabendo ao Senado a definição das alíquotas que poderiam diferir segundo a essencialidade dos bens; b) Transferia para os Estados o Imposto Territorial Rural e garantia aos municípios a participação no produto da arrecadação desses dois tributos numa percentagem de 25%. A principal virtude dessa proposta residia na extinção das condições que permitiriam o desencadeamento da guerra fiscal, pois unificava a legislação em nível nacional, e introduzia o princípio de destino no que tange à apropriação do IVA (mediante a cobrança do imposto na origem, mas com atribuição da receita para o estado de destino da mercadoria ou serviço). Estabelecia, ademais, um período de transição para total adaptação da atual estrutura àquela embutida na proposta, e a criação de um Fundo de Equalização para compensar as eventuais perdas ocasionadas pela nova sistemática.

No período imediato posterior à apresentação da PEC 175, a proposta foi submetida a intenso debate, resultando na aparição de diversas propostas alternativas, até mesmo dentro do próprio governo. Uma síntese dos argumentos e das teses que mais atenção demandaram dos analistas está exposta em documento do Ipea publicado em 1998.⁶

Esse documento traz uma nova Proposta de Reforma, antecedida, porém, por importantes considerações que visam explicar e justificar o seu teor. O citado documento afirma – de forma consoante ao que se encontra na literatura recente – que não é função do sistema tributário corrigir a desigualdade observada na distribuição de renda, papel que caberia ao gasto social do setor público. Acrescenta que no caso do Brasil o principal objetivo do sistema que venha a ser adotado é eliminar as distorções aloativas presentes no sistema atual, derivadas em boa medida do impacto de alguns tributos e contribuições sobre os preços dos bens e serviços. Em resposta às críticas segundo as quais seria necessário a reforma atentar para elevar a progressividade dos tributos incidentes sobre as várias formas de renda, o documento estabelece o seguinte: primeiro, que a ênfase na modernização da tributação indireta, entendida como a modernização da tributação sobre o consumo, permite reforçar a progressividade; e, segundo, que nos últimos anos correções teriam sido feitas na legislação infra-constitucional no Brasil, as quais garantiriam uma significativa redução das possibilidades de evasão e elisão fiscal. Além dessas alterações, outros importantes avanços teriam ocorrido, segundo os autores do indicado documento, visando corrigir as eventuais distorções do sistema, de que seria exemplo a denominada Lei Kandir, que permitiu a desoneração das exportações e dos bens de capital.

Com base nessas considerações, o documento conclui numa proposta que, para todos os efeitos, está contida na denominada Proposta Parente, apresentada pelo executivo praticamente no encerramento dos trabalhos do legislativo em 1998. Essa última proposta trouxe alterações em relação à PEC 175. As suas principais sugestões são as seguintes: i) Estatui um IVA Federal (fundindo o IPI e o ICMS) de competência exclusiva da União, que contaria com duas alíquotas (uma estadual e outra federal); ii) Estatui um Adicional sobre o ICMS federal, que viria a substituir as atuais contribuições sociais (extinguindo a Cofins e o PIS); iii) Estatui um Imposto sobre Vendas ao Varejo – IVV – e um Imposto Seletivo – IS –, incidente sobre determinados bens, sendo ambos de competência estadual; e iv) inclui outras duas importantes modificações, quais sejam a possibilidade de vinculação da receita do Imposto Seletivo sobre Combustíveis mediante Lei Complementar e o estabelecimento de níveis mínimos de receita da Contribuição Federal (o Adicional sobre o ICMS) para serem destinados ao setor social.

A proposta Mussa Demes difere dessa última proposta (a Proposta Parente) no sentido de estatuir, como o fazia a PEC 175, um IVA compartilhado, estadual e federal, traço que se funda nas recomendações de diversos estudiosos internacionais vinculados ao FMI e ao Banco Mundial, bem como em trabalhos do próprio Ipea, que sugerem a

6. Ver *Reforma tributária no Plano Constitucional: uma proposta para o debate*, de Afonso, Rezende e Varsano. Ipea, Texto Para Discussão n. 606 de novembro de 1998, Brasília.

aplicação do princípio de bases concorrentes no caso do IVA por ser o que melhor se adaptaria a um regime federativo como o Brasileiro.

O texto do Relator inova em relação às propostas anteriores ao extinguir o ISS municipal e incorporá-lo na base de incidência do IVA (estadual-federal), mas permitindo aos municípios a criação de um Imposto sobre Vendas ao Varejo. Mas, além desses aspectos que podem ser considerados positivos, o texto do Relator – diferente das propostas anteriores, que extinguiram os benefícios tributários concedidos por diversos Estados ou recomendavam que os mesmos fossem assumidos pelas unidades da federação que os criaram – estabelece que esses benefícios sejam financiados pela União, o que claramente constituirá, caso não seja alterado, um ônus para o conjunto dos contribuintes dos diferentes estados da federação.

O debate não está encerrado, mas é consenso que apresenta avanços substanciais. Restam, contudo, áreas de controvérsia, dentre as quais destaca-se o grau de detalhe que deverá caracterizar o novo Capítulo Tributário na Constituição Federal. O Executivo se inclina por transferir boa parcela das normas hoje presentes na Carta Constitucional para legislação complementar, o que alguns técnicos chamam de desconstitucionalização. Importantes lideranças estaduais preferem manter o perfil do citado capítulo tal como está. Esgrimindo, a exemplo dos técnicos do Governo Federal, importantes argumentos em favor de suas teses.

Para concluir, duas observações que valem para o conjunto das propostas em torno das quais se concentrou o debate: a primeira diz respeito à inexistência de evidências empíricas favoráveis à tese segundo a qual poder-se-ia relegar a um segundo plano a discussão sobre a progressividade do sistema por causa das medidas “corretivas da elisão e evasão fiscal” recentemente adotadas e que devem aumentar o produto da arrecadação do IR. De onde se concluiria o correto da ênfase na modernização da tributação do consumo. A segunda refere-se à ausência de um desenho alternativo para o financiamento da seguridade e dos gastos da área social – que hoje, com todos os seus defeitos, funciona – como bem apontado pela professora Sulamis Dain em artigo de recente publicação.⁷

A Reforma do Estado em São Paulo

O Poder Executivo

Situação Atual:

Tamanho da Administração Pública

A configuração da atual estrutura básica do Poder Executivo do Estado de São Paulo resultou de um processo gradativo de crescimento da Administração Pública, intensificado a partir de 1967, ano em que o Governo Abreu Sodré iniciou a implementação de uma reforma administrativa. Em um primeiro momento, verificou-se substancial acréscimo do aparato burocrático estadual, especialmente na Administração Descentralizada, com o aumento da quantidade de empresas e com o surgimento das fundações.

Tal processo de ampliação permaneceu até 1979, quando se observou uma tendência de reversão, com o do enxugamento do setor público, mediante implementação de programas setoriais localizados. No entanto, uma avaliação mais acurada demonstra que essa tendência revelou-se mais aparente que efetiva, já que a organização interna dos órgãos e entidades sofreu um crescimento expressivo, com a criação de estruturas não convencionais, tais como conselhos, colegiados, grupos executivos, consórcios, convênios e comissões, dentre outras.

A Tabela 1 mostra que, a partir de 1995, com as medidas adotadas no âmbito do programa de ajuste fiscal do Estado, o tamanho do aparelho estatal sofreu uma significativa redução no número de sociedades de economia mista, em razão do processo de privatização desenhado pelo atual governo e ainda em curso (vide item “As Reformas já Empreendidas e em Curso”).

Todavia, nos últimos cinco anos, novas entidades foram criadas na administração indireta, assim como alguns órgãos (que fazem parte da administração direta do Estado) foram transformados em autarquias e fundações, em função dos novos papéis do Estado e em função da importância institucional dessas organizações. São os casos da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon (1995), da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – Itesp (1999), da Comissão de Serviços Públicos de Energia (1998 – a esse respeito ver item “Novas Instâncias de Avaliação, Regulação e Controle”), do Instituto de Pesos e Medidas – Ipm (1997), da Agência Metropolitana da Baixada Santista – Agem (1999), além das seguintes autarquias de regime especial: Faculdade de Engenharia Química de Lorena (1994), Faculdade de Medicina de Marília (1994) e Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto (1994).

Tabela 1
Tamanho da Estrutura do Poder Executivo Estadual, por Natureza Jurídica dos Órgãos e Entidades, em dezembro de 1994 e em dezembro de 1999

1994		1999	
Secretarias	21	Secretarias	21
Autarquias	17	Autarquias	23
Fundações	15	Fundações	17
Empresas	30	Empresas	21

Com relação ao número de servidores públicos, pode-se também constatar uma substancial redução do quadro, motivada pelo comprometimento do governo do Estado com a Lei que limita a despesa de pessoal a 60% da receita corrente líquida.⁸ Assim, nos últimos quatro anos, entre demissões voluntárias, extinção de cargos e não reposição de aposentadorias, a máquina decresceu em cerca de 198 mil pessoas, das quais cerca de 110 mil das empresas e fundações e 88 mil da administração direta, somando, hoje, um total de 674.009 servidores, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2
Números de Servidores Públicos Ativos, segundo Órgãos e Entidades Outubro de 1999

Órgãos e Entidades	Servidores
Total	674.009
Secretarias	438.267
Polícia Militar	81.565
Autarquias	27.833
Autarquias Regime Especial	54.021
Fundações	10.091
Sociedades de Economia Mista	62.232

Fonte: Prodesp, outubro de 1999.

7. Cf. Indicadores Diesp, n. 74, Fundap/Diesp, São Paulo, outubro de 1999 p. 3-7.

8. A Lei Complementar n. 96/99, de 31 de maio de 1999, disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do artigo 169 da Constituição, em substituição à Lei Complementar n.º 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata).

Não obstante, o quadro de efetivos da PM foi o único que registrou ampliação, com um aumento de 12,6%, passando de 73.197 em janeiro de 1995, para 81.565 em outubro de 1999.

As Reformas já Empreendidas e em Curso

Programa Estadual de Desestatização – PED

O Processo de Desestatização no Estado de São Paulo tem seu marco institucional na aprovação da Lei nº 7.835, de 8 de maio de 1992, que dispõe sobre o regime de concessões de obras e serviços públicos. Nessa época, o então Governo do Estado de São Paulo tentou estabelecer uma parceria com o setor empresarial privado, com a criação do Fórum Paulista de Desenvolvimento e da criação da Companhia Paulista de Desenvolvimento – CPD.

Apesar de essa iniciativa não ter conduzido a realizações muito marcantes, ela representou uma clara redefinição de intenções e objetivos e preparou o terreno para mudanças importantes nos anos seguintes, no tocante à redefinição do padrão das relações entre o governo estadual e o setor privado.

Com o Decreto nº 40.000, de 16 de março de 1995, já no governo Covas, criou-se o Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infra-Estrutura, que gerou uma agenda de providências e um cronograma de ações que visavam atingir os seguintes objetivos:

- propiciar à iniciativa privada a possibilidade de prestação de serviços públicos e de execução de obras de infra-estrutura, e
- reduzir os investimentos do Poder Público nas atividades que possam ser exploradas pela iniciativa privada, permitindo a alocação de recursos do Estado em áreas em que sua atuação seja fundamental.

O arcabouço legal e institucional básico para o processo de desencilhamento do governo estadual foi completado em 5 de julho de 1996, quando a Assembléia Legislativa aprovou a Lei nº 9.361, que criou o atual Programa Estadual de Desestatização – PED – com os objetivos a seguir explicitados:

- reordenar a atuação do Estado – mediante transferência à iniciativa privada de atividades econômicas e prestação de serviços associada à execução de obras de infra-estrutura –, com a retomada dos investimentos no setor;
- permitir ao Estado concentrar esforços e recursos nas áreas prioritárias de saúde, educação e segurança pública; e
- reduzir o endividamento do Estado.

Esses dois programas foram concebidos como instrumento do ajuste fiscal estrutural do Estado, que faz parte do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estabelecido pelo Voto 162/95, do Conselho Monetário Nacional, visando à implementação de medidas que permitissem ao Estado alcançar um equilíbrio orçamentário sustentável.

Essas medidas se consubstanciaram no acordo de refinanciamento da dívida com a União, firmado em maio de 1997,⁹ envolvendo alguns compromissos, tais como: controle e redução da despesa de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais, aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, compromisso de resultado fiscal mínimo e redução e controle do endividamento estadual. Em outras palavras, esse acordo estabeleceu o comprometimento do Governo do Estado de São Paulo com a eliminação das causas do desequilíbrio fiscal e financeiro.

Assim, as modalidades de desestatização previstas no PED contemplam:

- a alienação de participações societárias majoritárias ou minoritárias, inclusive precedida de operações de reorganização societária e da criação de novas empresas (caso do setor elétrico: CPFL, Eletropaulo, Cesp e Comgás);
- a abertura de capital de sociedades controladas pelo Estado, com dispersão de ações no mercado (Caso da Sabesp);
- a concessão e permissão de serviços públicos, quando o Estado for o Poder concedente (caso das concessões rodoviárias e da distribuição de gás canalizado em área virgem);
- a alienação de imóveis; e
- outras modalidades, tais como arrendamento, locação, comodato, dissolução de sociedades, desativação parcial de empreendimentos e associação com grupos empresariais privados.

A estratégia de desestatização implica a redistribuição de responsabilidades entre o Estado e os agentes sociais envolvidos: ao concentrar seus esforços no estabelecimento de políticas, o Estado delega, onde couber, a prestação de serviços, estabelecendo acordos institucionais que garantam a sua provisão ao público. Isso se dará, de forma especial, no caso da infra-estrutura de energia, transportes e saneamento, por meio de um amplo programa de parceria com o setor privado.

O PED abrangiu concessões de rodovias, assim como a venda das áreas de geração e distribuição do setor energético, além de hotéis e balneários. Redefiniu o papel do Estado e a conseqüente liberação de recursos para as áreas sociais, nas quais a presença do Estado é considerada insubstituível.

Com a venda das empresas estatais do setor de energia elétrica (distribuição e geração da Cesp, Eletropaulo e CPFL) e as concessões de rodovias, o governo do Estado de São Paulo já arrecadou cerca de R\$ 8,1 bilhões. Antes de colocar as empresas do setor energético em leilão, todas elas foram saneadas, o que garantiu a valorização do patrimônio. Assim, as vendas das estatais geraram resultados expressivos, o que permitiu ao governo abater parcelas da dívida e aumentar sua capacidade de investimento. Um dos leilões de privatização de maior sucesso, realizado em novembro de 1997, foi o da CPFL, que atingiu preço 70,11% superior ao valor mínimo definido.

A privatização da Comgás ocorreu em abril desse ano, em um ambiente de forte disputa entre quatro grupos no leilão. Os novos controladores¹⁰ pagaram R\$ 1,65 bilhão, um ágio de 119,3% sobre o preço mínimo do lote, que era de R\$ 753,5 milhões. Esses recursos, em princípio, deveriam ser utilizados para abater dívidas da Cesp, até então controladora da Comgás. Para dezembro de 1999 está prevista a realização do leilão da Companhia de Geração do Paraná, última das três empresas geradoras resultantes da cisão da Cesp.¹¹

Outros ativos, como o Banespa e a Fepasa, foram repassados para o governo federal, como parte do pagamento da renegociação da dívida do Estado. O Banespa que teve sua intervenção decretada pelo Governo Federal, determinando o Regime de Administração Temporária Especial (Raet) dois dias antes do início do primeiro mandato do Governador Covas, foi finalmente vendido em 30 de novembro de 1999. O governo do Estado de São Paulo vendeu 66% das ações ordinárias por R\$ 1,9 bilhão, o que serviu para quitar parcela da dívida do Estado com a União, vencida desde novembro de 1998.

9. Esse acordo foi materializado em 13 diferentes contratos e prevê a assunção, pelo governo federal, de R\$ 50,4 bilhões de dívidas estaduais, refinanciadas, para o Estado, por um período de 30 anos, a juros de 6% ao ano mais correção pelo IGP/FGV.

10. British Gas (65%), Shell (24%) e empregados (7%).

11. A Companhia de Geração do Paranapanema e a Companhia de Geração do Tiete Paraná já foram vendidas. A empresa responsável pelo sistema de transmissão de energia, também desmembrada da Cesp, permanecerá sob o controle do Estado.

Recentemente, a Secretaria de Transportes Metropolitanos, anunciou que irá contratar consultoria para preparar o processo de privatização na área da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM. O governo espera assinar os primeiros contratos de concessão com a iniciativa privada já no segundo semestre do próximo ano.

Em relação ao transporte rodoviário, a concessão da exploração de 12 lotes de rodovias, numa extensão de 3.359 km, resultou na geração de investimentos de R\$ 5,7 bilhões, dos quais R\$ 3,2 bilhões nos cinco primeiros anos. Essa malha inclui os sistemas Anchieta/Imigrantes, Anhangüera/Bandeirantes e Castelo Branco/Raposo Tavares. Calcula-se que o programa de concessões permitirá a criação de 50 mil empregos diretos.

A proposta de oferecer à iniciativa privada condições de equilíbrio entre despesa e receita projetada determinou que a malha rodoviária paulista auto-sustentável fosse dividida em 22 lotes minuciosamente estudados de forma a atender os interesses da população e dos investidores. O prazo de concessão é definido a partir do dimensionamento de cada lote e das exigências da atual e futura demanda de transporte a fim de assegurar a coerência e a viabilidade das operações.

No campo da alienação de bens imóveis, cabe mencionar a criação do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, instituído pelo Decreto nº 39.980, de 3 de março de 1995, modificado pelo Decreto nº 42.079, de 12 de agosto de 1997. Esse Sistema é formado por um Conselho do Patrimônio Imobiliário do Estado e por órgãos técnicos e operacionais, sendo o Conselho o formulador da política patrimonial do governo do Estado, sob orientação do Secretário de Governo e Gestão Estratégica (ao qual encontra-se vinculado) e do gabinete do Governador. Essa política tem como um dos seus objetivos principais contribuir para desonerar e desmobilizar o patrimônio, possibilitando economias significativas ao Tesouro do Estado, além de gerar receitas que podem contribuir para a redução da dívida pública estadual.

Por meio da alienação e cessão de uso, sob variadas formas, dos imóveis que se encontram disponíveis, subutilizados, abandonados, invadidos ou cuja manutenção e recuperação sejam antieconômicas, o Estado reduz sua participação no gerenciamento desses bens, permitindo à Administração Pública concentrar seus esforços nas atividades que assegurem o bem-estar social, aumentando a eficiência dos serviços oferecidos à população. Além disso, permite-se a retomada, pela iniciativa privada, de investimentos nos imóveis que vierem a lhe ser transferidos.

Além da privatização, das concessões de serviços e da alienação de imóveis, o Poder Executivo vem estabelecendo parcerias com outros segmentos da sociedade, com o objetivo de melhorar o atendimento à população na área social. No setor da saúde pública, por exemplo, a Lei Complementar no 846 de 4 de junho de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais,¹² já possibilitou que duas entidades (Casa de Saúde Santa Marcelina e Congregação Santa Catarina) administrassem – via contrato de gestão – respectivamente o Hospital do Itaim Paulista e o Hospital de Pedreira. É interessante ressaltar que a referida Lei permite também a utilização desse modelo também na área de cultura. Dessa forma, existe a possibilidade de sua adoção por algumas organizações culturais, tais como a Orquestra Sinfônica do Estado, museus, o Arquivo do Estado, a Fundação Padre Anchieta e a Academia de Música.

Iniciativas Visando a Agilização e a Eficiência na Prestação de Serviços

Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público

Em 12 de dezembro de 1995, por meio do Decreto no 40.536, foi instituído o Programa Permanente da Qualidade e Produtividade no Serviço Público do Estado de São Paulo, com o objetivo de garantir ao cidadão o atendimento eficaz – e de maneira progressiva – de suas necessidades, pela melhoria contínua e permanente dos serviços prestados, com redução de custos e ganhos de produtividade.

Assim, as ações do programa visam, essencialmente, alcançar os seguintes objetivos:

- melhorar a qualidade dos serviços prestados;
- propiciar o desenvolvimento e valorizar as atividades das pessoas que trabalham nos diversos órgãos e entidades do Estado;
- obter o comprometimento e o envolvimento dos servidores de todos os cargos e funções;
- acabar com os desperdícios e erros;
- melhorar aspectos tecnológicos e incorporá-los aos serviços.

Entre os ganhos de qualidade alcançados por esse Programa, cabe destacar que cinco entidades estaduais – o Hospital das Clínicas (HC), o Instituto de Tecnologia de Alimentos (Ital), a Fundação para o Remédio Popular (Furp), a Companhia Energética de São Paulo – Cesp (antes da privatização) e a Companhia de Saneamento Básico (Sabesp) obtiveram o “Certificado de Conformidade” da série ISO 9000. Além disso, muitos serviços públicos vêm melhorando o seu desempenho buscando alcançar metas como – a exemplo da Procuradoria de Assistência Judiciária – redução do tempo para atendimento. São os casos da Junta Comercial e da Sabesp, entre outros.

Programa Poupatempo: Centrais de Atendimento à População

O Poupatempo – Centrais de Atendimento ao Cidadão – Programa do Governo do Estado de São Paulo, foi instituído pela Lei Complementar No 847, de 16 de julho de 1998.

Trata-se de um Programa que se caracteriza pela inovação na forma de atender ao cidadão, na busca de transformações essenciais à qualidade dos serviços prestados pelos diversos órgãos e entidades públicos.

O Poupatempo vem sendo implantado com os seguintes objetivos:

- concentrar em um único espaço físico a prestação de diversos serviços públicos;
- dar atendimento proporcionando diminuição de tempo e de custo para o cidadão;
- propiciar ao cidadão um padrão de atendimento, com qualidade e eficiência;
- acolher, orientar e informar a população sobre os procedimentos necessários para o acesso aos serviços disponíveis.

Esse novo padrão de atendimento proporciona maior rapidez, eficiência e qualidade nos serviços prestados ao cidadão, gerando uma nova consciência de cidadania na cobrança de melhor atendimento dos órgãos públicos. O Poupatempo procura também valorizar o tra-

12. Organizações Sociais (OS) são um modelo de organização pública não-estatal, desenvolvido e instituído no âmbito da reforma administrativa do Governo Federal. Trata-se de um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade no qual o Estado fomenta suas atividades, exercendo sobre elas um controle estratégico, demandando serviços necessários ao atingimento de objetivos específicos. O contrato de gestão é o instrumento que regula as relações dessas organizações com o Estado. As organizações sociais gozam de autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Do ponto de vista da gestão de recursos humanos, orçamento e finanças, compras e contratos na administração pública. No que se refere à gestão organizacional em geral, a vantagem evidente desse modelo reside no estabelecimento de mecanismos de controle finalísticos, ao invés de meramente processualísticos, como no caso da administração pública. Brasil, Presidência da República (1995).

balho do funcionalismo público, ao oferecer um ambiente de trabalho adequado, equipamentos tecnológicos modernos e treinamento específico para melhor atender a população.

O primeiro posto – o Poupatempo Sé – foi inaugurado em outubro de 1997, no centro de São Paulo. Em 6 mil m² de área, concentra 270 serviços de 26 órgãos e entidades da Administração Paulista, atendendo mais de 11 mil pessoas por dia.

Até setembro de 1999, os cinco postos atualmente existentes do Poupatempo (Sé, Alfredo Issa, Santo Amaro, Campinas e São José dos Campos) contabilizaram 9,2 milhões de atendimentos diretamente aos cidadãos e 1,2 milhão por telefone para solicitação de primeira e segunda via de documentos – RG, carteira de habilitação e outros –, pagamento de contas, solicitação de ligações de água, gás e luz, obtenção de informações, além de atender e encaminhar reclamações.

Iniciativas de Modernização da Gestão e dos Sistemas Administrativos

Sistemas Financeiro e Orçamentário

A partir de 1995, o governo deu início a um amplo processo de informatização, modernização da arrecadação e da gestão orçamentária e financeira, mediante implantação de dois programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID:¹³ o Programa de Modernização da Coordenação da Administração Tributária (Promocat) e o Programa de Modernização do Controle Interno e da Administração Financeira (Promocif), compostos de 130 projetos.

O Promocat foi instituído pela Portaria CAT, de 14 de novembro de 1995, tendo por escopo reestruturar e modernizar o sistema de administração tributária do Estado de São Paulo, incrementar em 20% a arrecadação e melhorar o atendimento aos contribuintes de impostos por meio de reorganização de processos e funções, adequação de infra-estrutura, informatização e capacitação de recursos humanos.

Com o Promocat foi possível, entre outras ações, a informatização da Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA Eletrônica), que eliminou definitivamente o trâmite mensal de 320 mil formulários em papel entregues pelos contribuintes. Ao mesmo tempo, a Gare Eletrônica (Guia de Arrecadação Estadual – ICMS e demais receitas) permitiu que os bancos passassem a prestar contas eletronicamente dos tributos recolhidos, eliminando o trâmite mensal de 1,6 milhão de formulários em papel.

Essa nova forma de apuração das informações fiscais reduziu sensivelmente os custos do processo de arrecadação tributária, tanto para o Estado quanto para os contribuintes, e diminuiu os erros no preenchimento das guias, além de reduzir de maneira drástica os prazos para identificação dos contribuintes devedores/omissos (de até 50 para no máximo cinco dias).

Os projetos do Promocat incluíram, ainda, a informatização do IPVA, do Auto de Infração e Imposição de Multas, da Guia de Zona Franca e da GIA Interestadual, entre outros projetos. Também na área tributária, sistemas informatizados tornaram mais ágeas as atividades de cálculo, atualização e cobrança da dívida ativa ajuizada, processo que envolveu, além da Secretaria da Fazenda, a Procuradoria Geral do Estado e o Anexo Fiscal do Tribunal de Justiça.

O Promocif, por sua vez, foi instituído pela Resolução SF-31, de 2 de julho de 1996, com o objetivo de promover:

- o apoio ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – Siafem/SP;
- o Sistema de Controle Interno;
- o Sistema de Administração, Pagamento e Controle de Pessoal;
- o Sistema de Desembolso Financeiro; e
- o Sistema de Aperfeiçoamento e Capacitação de Pessoal da Secretaria da Fazenda.

Pelo Decreto nº 40.566, de 21 de dezembro de 1995, foi implantado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – Siafem/SP. O Siafem é um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro e adaptado e implantado em São Paulo pela Prodesp, que processa, com auxílio da teletinformática, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil das entidades da administração estadual direta e indireta, possibilitando a administração e controle desses recursos a partir de uma conta única, facilitando assim a apreciação de contas do Governo pelos órgãos centrais do controle interno (Secretaria de Fazenda e Secretaria do Planejamento) e do controle externo, representados pela Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas.

Diretamente ligado ao Siafem, o Siafisco – Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras, está possibilitando a criação de um cadastro único de materiais e serviços, e outro de fornecedores do Estado.

Sistema Estratégico de Informações – SEI

O Sistema Estratégico de Informações – SEI foi instituído pelo Decreto no 40.656, de 9 de fevereiro de 1996, objetivando, entre outros, viabilizar o uso da informação como instrumento de gestão, de maneira a, em especial:

- atender às necessidades do processo de tomada de decisões;
- facilitar a interação entre os membros do grupo executivo do governo, assegurando-lhes a troca contínua e sistemática de informações;
- contribuir para a integração das ações governamentais;
- propiciar o controle, a avaliação e o ajustamento constante das ações governamentais;
- permitir a otimização do uso dos recursos existentes no Estado;
- tornar disponíveis e/ou disseminar informações que atendam a demandas dos cidadãos e de entidades da sociedade civil.

O SEI é uma rede informatizada que interliga o Governador e todo o nível executivo da administração pública estadual (secretários, secretários adjuntos, chefes de gabinete, dirigentes de empresas/órgãos e assessores). Baseado no conceito de workgroup e na integração e compartilhamento de informações, o SEI possui aplicativos como o Correio Eletrônico, o Cadastro de Obras e Ações, o Atendimento às Demandas e Cadastro de Serviços Terceirizados, além de módulo de acesso à Internet. São mais de 20 aplicativos que agilizam a comunicação entre os gestores públicos, permitindo ao Governo um melhor gerenciamento do Estado, facilidades para cobrança de resultados e informações em tempo real sobre a execução do Plano de Governo.

Com esse sistema o Estado sabe, por exemplo, quantas propriedades tem, quanto gasta com serviços terceirizados ou com aluguel de imóveis; como estão sendo tocados programas e ações; como estão sendo desenvolvidos os programas de qualidade e com quais resultados; o que cada órgão fez, está fazendo ou vai fazer em cada município ou região do Estado.

Essas informações são usadas todo dia para gerenciar, acompanhar e cobrar resultados e responsabilidades da máquina administrativa. A sistematização trouxe também bons resultados para os cofres públicos. Com o Sistema de Gerenciamento de Contratos de Serviços Terceirizados, por exemplo, São Paulo economizou cerca de R\$ 2,6 bilhões no período de janeiro de 1995 a julho de 1999.

Novas Instâncias de Avaliação, Regulação, Fiscalização e Controle Agências Reguladoras

Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE

A Comissão de Serviços Públicos de Energia – CSPE – foi criada, sob a forma de autarquia pelo Governo do Estado de São Paulo, por

13. Estes Programas integram o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE, que conta com recursos oriundos de contrato de empréstimo firmado entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, da ordem de US\$ 500 milhões, a serem rateados entre os estados brasileiros.

meio da lei complementar nº 833, de 18 de outubro de 1997, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar:

- a qualidade do fornecimento dos serviços públicos de energia; e
- os preços, tarifas e demais condições de atendimento aos usuários de tais serviços

Para tanto, foram definidas para essa Comissão as seguintes diretrizes:

- coibir a discriminação para o uso e o acesso à energia;
- proteger o consumidor no que respeita a preços, continuidade e boa qualidade do fornecimento de energia;
- aplicar metodologias que levem à modicidade das tarifas; e
- assegurar à sociedade amplo acesso a informações sobre a prestação dos serviços públicos de energia e as atividades da Comissão, assim como a publicidade das informações quanto à situação do serviço e aos critérios de determinação das tarifas.

É importante ressaltar que a CSPE foi concebida em consequência da privatização das empresas do setor energético e em consonância com a nova filosofia emanada pelos governos Federal e Estadual, que enfatiza o papel do Estado na regulamentação e fiscalização da atividade econômica.¹⁴

Toda a fiscalização e regulamentação dos serviços de energia elétrica no país é feita pela Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel. Para ter poderes de fiscalização sobre as empresas de energia elétrica recém-privatizadas, a CSPE firmou, em 14 de abril de 1998, convênio de "Cooperação e Descentralização de Atribuições, mediante a Delegação de Atividades Complementares" com a Aneel.¹⁵

Já no que diz respeito especificamente aos serviços de gás canalizado, a Comissão deverá ter maior poder de regulação, uma vez que o poder concedente para sua distribuição é o próprio Estado (Art. 25, § 2º da Constituição Federal).

A Comissão tem como órgão superior um Conselho Deliberativo de treze membros (com mandatos de quatro anos), integrado pelo comissário-geral da CSPE e por um representante da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon), um representante dos Conselhos de Consumidores (previstos pela Lei Federal nº 8.631/93), dois representantes das empresas prestadoras de serviços públicos de energia no Estado (de gás canalizado e de energia elétrica), dois representantes dos trabalhadores dessas empresas, um representante dos servidores da Comissão, um representante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), um representante da Federação do Comércio do Estado de São Paulo (FCESP) e três representantes de livre escolha do governador do Estado.

Em 1998 todas as distribuidoras de energia do Estado de São Paulo foram simultaneamente fiscalizadas em suas atividades comerciais e técnicas, além das econômico-financeiras. A ação da CSPE é ampla, começando por auditoria tanto de campo quanto de instalações do concessionário. O acompanhamento do desempenho das empresas é feito através de indicadores e padrões desenvolvidos com base em amplos estudos, em pesquisas de opinião dos consumidores, audiências públicas e também no registro da Ouvidoria da CSPE. A Ouvidoria da CSPE é mais um canal que qualquer consumidor de energia do Estado de São Paulo dispõe para manifestar suas dificuldades na relação com as empresas de energia. A Ouvidoria registra e dá andamento às reclamações dos consumidores, acompanhando o atendimento e a solução dos problemas.

Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões de Serviço Público: área de transportes

O Governo do Estado criou, em abril de 1998, a Comissão de Monitoramento de Concessões e Permissões de Serviço Público no âmbito da Secretaria de Estado dos Transportes.

Essa Comissão tem o objetivo de fiscalizar e monitorar os contratos firmados entre as empresas concessionárias e o Governo do Estado. Uma das ferramentas criadas para essa função são as Comissões de Acompanhamento e Fiscalização - CAFs - com a participação dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como de vários segmentos da sociedade civil.

Cada lote de rodovias concedido tem sua CAF, que serve de instrumento para a fiscalização das rodovias sob concessão, por parte dos representantes da população, elaborando relatórios de avaliação das rodovias através de vistorias. Atualmente estão em funcionamento as nove CAFs, correspondentes aos lotes concedidos.

Os concessionários colocaram à disposição do público números de telefone, com ligação gratuita, para informações sobre o funcionamento das estradas.

Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público do Estado de São Paulo

Em 20 de abril de 1999, foi promulgada a Lei nº 10.294, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. Segundo essa Lei, todo usuário tem direito à informação, à qualidade na prestação do serviço e ao controle adequado do serviço público.

A Lei nº 10.294 instituiu, ainda, o Sistema Estadual de Defesa do Usuário de Serviços Públicos - Sedusp - do qual fazem parte as Ouvidorias e as Comissões de Ética. O Sedusp terá por objetivo, entre outros, criar e assegurar:

- canal de comunicação direto entre os prestadores de serviços e os usuários, a fim de aferir o grau de satisfação destes últimos e estimular a apresentação de sugestões;
 - programa integral de informação para garantir ao usuário o acompanhamento e fiscalização do serviço público.
- Segundo a referida Lei, às Ouvidorias de Serviços Públicos compete avaliar a procedência de sugestões, reclamações e denúncias e encaminhá-las às autoridades competentes, inclusive à comissão de ética, visando:
- melhoria dos serviços públicos;
 - correção de erros, omissões, desvios ou abusos na prestação dos serviços públicos;
 - apuração de atos de improbidade e de ilícitos administrativos;
 - prestação e correção de atos e procedimentos incompatíveis com os princípios nela estabelecidos;
 - proteção dos direitos dos usuários;
 - garantia da qualidade dos serviços prestados.

As Ouvidorias apresentarão à autoridade superior, que encaminhará ao Governador, relatório semestral de suas atividades, acompanhado de sugestões para o aprimoramento dos serviços públicos.

14. Em relação ao governo estadual cabe mencionar a Lei estadual nº 7.835, de 8 de maio de 1992 que dispõe sobre o regime de concessão de obras públicas e de concessão e permissão de serviços públicos, e a Lei 9.361, de 5 de julho de 1996, que cria o Programa Estadual de Desestatização e dispõe sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético. Em relação ao governo federal, cabe mencionar as Leis nos 8.987 e 9.074, sancionadas em 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, regulamentando a concessão e a permissão da prestação de serviços. No governo Fernando Henrique Cardoso, as agências reguladoras assumiram um papel fundamental, na medida em que se eliminou o monopólio da Petrobrás sobre o petróleo e se iniciou a privatização dos serviços públicos monopolistas de comunicações e de energia elétrica. Assim, o Governo Federal criou as Agências Reguladoras dos Serviços de Energia Elétrica - Aneel, do Petróleo - ANP e da Telefonia - Anatel. A concepção da CSPE insere-se no bojo dessas iniciativas.

15. A Lei também prevê a possibilidade de que a fiscalização das atividades de distribuição de energia possa ser executada pelos municípios, mediante convênio com a Comissão.

O Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, que regulamenta a composição e estabelece a competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, estabelece, entre outras disposições, que suas normas se aplicam aos serviços públicos prestados pelo Estado, por meio da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional e, por particular, mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação por ato administrativo, contrato ou convênio.

Essa iniciativa do Governo é de grande importância, pois marca a preocupação do Poder Executivo em aproximar o Estado do cidadão, abrindo espaço para participação na avaliação da qualidade dos serviços prestados pelo Estado, definindo novos parâmetros para uma administração pública democrática.

Uma única questão nessa área tem sido objeto de discussão no âmbito da Administração Pública Paulista: trata-se da relativa autonomia dos ouvidores. O fato dos ouvidores integrarem o quadro funcional dos servidores públicos poderia comprometer o desempenho dessa função que, por natureza, exige liberdade em relação aos gestores governamentais.

Numa experiência anterior, cabe destacar a iniciativa pioneira no Brasil da criação da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 39.900, de 1º de janeiro de 1995, e institucionalizada pela Lei complementar nº 826 de 20 de junho de 1997. Diferentemente das ouvidorias previstas na Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, a Ouvidoria da Polícia não tem qualquer ligação orgânica com a administração pública (Polícias Civil e Militar). Sua estrutura é amplamente democrática. Segundo a Lei que a criou, o Ouvidor será sempre indicado pela sociedade civil. Quem escolhe o nome é o governador, a partir de uma lista tripla elaborada pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Condepe), órgão no qual a sociedade civil tem 80% dos membros. O mandato é de dois anos, com direito a uma única recondução.

Considerações sobre os Processos de Privatização e Regulação nos Setores de Infra-Estrutura

As grandes mudanças em curso nos modelos institucionais e operacionais dos diversos setores da infra-estrutura brasileira colocam algumas questões importantes que, em sua maior parte, parecem estar ligadas ao evidente descompasso entre os andamentos dos processos efetivos de privatização e dos processos de constituição dos novos quadros e aparatos reguladores.

As privatizações nos diversos setores têm ocorrido, em geral, antes da definição completa dos seus quadros reguladores mais amplos, produzindo heterogeneidade de condições nos diferentes contratos de concessão, o que poderá conduzir a inconsistências significativas por ocasião da implantação das políticas unificadas de operação dos setores em novas bases.

A privatização de segmentos e empresas, sem o estabelecimento de regras e limites claros, adequados e efetivos de participação, também introduz o risco de recentralização nos setores e a possibilidade de que se passe diretamente da situação de monopólios estatais para a de oligopólios privados, com todas as consequências e dificuldades que isso pode acarretar para o posterior controle de funcionamento dos setores.

O caráter pragmático e experimental de algumas privatizações (realizadas nessas condições de "pré-regulação"), parece ter sido responsável pelo surgimento de conflitos de certa gravidade entre concessionárias e consumidores, registrados em diversas partes do país, evidenciando falhas sérias nos processos de regulação ou fiscalização, que deverão ser evitadas em futuras concessões, ou corrigidas nas atuais, sob pena de comprometer a confiança dos consumidores no novo modelo de operação privada dos serviços públicos de infra-estrutura.

A liberalidade do governo nos primeiros contratos de concessão, no que se refere à partilha dos possíveis ganhos de eficiência nas empresas privatizadas, também pode contribuir para agravar o potencial conflito de interesses entre acionistas e consumidores.

Na falta de fiscalização e acompanhamento mais efetivos por parte dos órgãos reguladores, as concessionárias poderão se ver tentadas a privilegiar a distribuição de dividendos a seus acionistas (principalmente aos acionistas controladores), em detrimento da implementação de planos de investimento mais realistas (para as necessidades da área de concessão), com a consequente deterioração das condições de atendimento a consumidores, em termos de continuidade, confiabilidade, qualidade e preços (ou custos).

O trabalho específico de fiscalizar e acompanhar de perto o atendimento aos consumidores poderá ser adequadamente empreendido pela instância de governo mais próxima a estes e, dado o caráter político extremamente sensível do canal entre concessionárias e consumidores, é bastante provável que a responsabilidade pelo acompanhamento e administração dessa relação venha a caber aos governos estaduais, com a importante participação de entidades representativas dos consumidores.

Isso remete à outra questão geral igualmente relevante e ainda não definida com precisão: a da distribuição de responsabilidades, poderes e recursos, entre instâncias de governo, para o exercício das atividades de regulação e fiscalização.

O atual quadro regulador geral, no que se refere à prestação de serviços públicos de infra-estrutura, compõe-se grosso modo de quatro sistemas reguladores básicos:

- sistema voltado para a garantia da concorrência, que opera basicamente no nível federal, por meio de órgãos como Cade, SDE e Seae;
- sistema de regulação setorial, que conta com órgãos federais (como Aneel, Anatel e ANP) e estaduais, voltados aqueles para o ordenamento das atividades industriais básicas e estruturais de cada setor, e direcionados estes provavelmente para o acompanhamento das atividades ligadas mais diretamente aos consumidores;
- sistema de defesa dos direitos dos consumidores, com órgãos situados na esfera estadual (como os Procons e os futuros Conselhos de Consumidores previstos em lei), além de base jurídica definida em nível nacional no Código de Defesa do Consumidor; e
- sistema de defesa do meio ambiente, com órgãos federais (como o Ibama) e estaduais (como a Cetesb no estado de São Paulo).

Esse amplo e complexo quadro regulamentar encontra-se ainda em plena fase de constituição e montagem, não estando completamente definidas as relações entre órgãos, instâncias e atividades.

Ao que parece, a distribuição efetiva de poderes de regulação, nos diferentes sistemas e entre estes, deverá resultar de um processo relativamente demorado de negociação entre todos os envolvidos, com imbricações de ordem política, burocrática, legal e jurídica.

E o problema da demora nessas definições reside mais uma vez na sua simultaneidade com o andamento efetivo das privatizações, pois os fatos vão se estabelecendo, muitas vezes antes das regras gerais, criando problemas de compatibilização e homogeneização para os períodos seguintes.

Outra questão não menos importante é a que se refere à política de formação de preços finais para os consumidores, especialmente residenciais, em alguns setores.

Não se prevêem reduções nesses preços por um período relativamente longo (de no mínimo cinco anos), dado o modelo de transição para situação de mercado que está sendo proposto para o setor.

Ao contrário do que já está ocorrendo no setor de telecomunicações (em que as tarifas de habilitação, assinatura e uso de telefonia celular, por exemplo, estão sendo reduzidas na banda B, provocando sua queda também na banda A), os preços para consumidores do mercado cativo em outras áreas (setores elétrico, rodoviário, ferroviário e de gás natural, por exemplo), somente passarão por um processo de revisão (com possível repasse de ganhos de produtividade para

os consumidores) em prazos de cinco a oito anos, dependendo do contrato de concessão assinado em cada privatização específica.

Os ganhos de produtividade previstos para esse período são bastante altos e deverão ser apropriados pelas empresas concessionárias, podendo ou não ser revertidos em benefício dos consumidores (como melhoria de serviço, num primeiro momento), dependendo da política e da atuação dos órgãos de regulação e fiscalização em nível federal e estadual.

Ao que tudo indica, portanto, o papel dos órgãos de regulação estadual (como representantes da instância de governo mais próxima e mais visível para os consumidores) deverá ser particularmente importante na fiscalização e na solução desse tipo de questões e muito provavelmente seu desempenho será acompanhado bem de perto, e sua efetividade devidamente cobrada, pelos usuários e consumidores de serviços públicos, nos próximos anos.

Voltando ainda às questões da descentralização de funções e poderes e do federalismo, cabem algumas considerações complementares e finais.

A rigor, o comando das operações dos setores de infra-estrutura, que no geral se encontrava fortemente centralizado na esfera federal, deverá continuar nessa mesma condição dentro do novo modelo de operação mercantil, apesar do importante movimento de desmembramento de funções gerais no nível federal.

Mesmo a descentralização reguladora, único campo do novo modelo em que é previsto o partilhamento de responsabilidades e atribuições entre níveis de governo, deverá limitar-se a atividades complementares à atuação dos órgãos reguladores setoriais federais e sob seu arbítrio quanto ao que será delegado e a como deverão ser executadas essas atividades.

É claro que, nesse caso, a Comissão de Serviços Públicos de Energia do Estado de São Paulo, por exemplo, pretende ampliar ao máximo suas atribuições de regulação e fiscalização sobre o setor. Mas a abrangência e a profundidade de sua operação vão depender da real efetividade do que ficar estabelecido pelos convênios entre a Comissão estadual e as agências federais Aneel e ANP, nos termos definidos por estas com base no poder que lhes é atribuído em suas leis de criação.

Neste sentido mais estrito, de delegação de atividades e atribuições entre esferas de governo, pode-se dizer que o processo de descentralização (federativa) previsto para o setores de infra-estrutura será bastante limitado.

Na verdade, com relação à questão específica do federalismo, o que se observa de fato nesse caso é um movimento generalizado de centralização federativa, com fortalecimento do poder central em vários campos.

A privatização das empresas estatais estaduais deverá conduzir a uma diminuição do poder de interferência dos respectivos governos estaduais, com relação a gastos, investimentos, nomeação de dirigentes e política setorial geral.

Esse processo se traduz em maior centralização de poder no nível federal (e em maior poder para sua burocracia), especialmente nas decisões relativas às políticas estratégicas dos setores e no comando de sua operação efetiva.

Esse "enquadramento" dos Estados, enquanto unidades federativas, também está se dando de forma bastante evidente por meio da federalização e privatização dos bancos estaduais e pelos acordos de dívidas firmados entre os governos estaduais e o governo federal (como parte do programa de ajuste fiscal imposto pelo governo central), que prevêem limites bastante precisos e estritos com relação ao poder de emissão de títulos públicos pelos estados e aos montantes

de gastos com pessoal e de investimento (como percentual das receitas líquidas correntes).

O resultado final desse processo muito provavelmente significará a diminuição da autonomia dos Estados e de seus governos nesses campos.

A Implantação da Municipalização nos Setores Sociais

Setor Saúde

Pela Constituição de 1988, o município alcançou a situação de ente federativo de pleno direito, apesar de sua autonomia ser relativizada pelas determinações constitucionais comuns para todos os entes federados.

No entanto, o que tem prevalecido na prática político-administrativa do Estado brasileiro é o caráter centralizado das decisões. Isso decorre da história de centralização do poder no país e, ainda, se reflete na manutenção do discurso da descentralização.

É importante distinguir municipalização e descentralização. O processo de descentralização ganhou espaço na agenda política, particularmente após 1983, primeiro como oposição aos governos autoritários e, depois, vinculado à idéia de participação e como um meio de dar eficácia à gestão pública. Trata-se de transferir, de um nível de governo para outro, o poder de decisão sobre algum interesse público. Supõe que quem transferiu o poder pode recuperá-lo. Entretanto, o município, como um ente federado, tem competências que lhe são próprias e não são suscetíveis de descentralização. Municipalizar, portanto, significa transferir para o município o poder de decisão sobre interesses públicos que lhe são próprios e que, antes, estavam sob o domínio de outro nível de governo.

Quando se fala de municipalização, especialmente após 1988,¹⁶ trata-se de cumprir as disposições constitucionais, recolocando cada ente federativo em seu espaço de ação peculiar, de modo que o poder municipal preste os serviços locais à sua população e que o governo estadual o apóie, por meio da regulação das relações e da moderação das desigualdades regionais, garantindo as ações intergovernamentais e intersetoriais no âmbito da unidade federada, com vistas à qualidade de vida da sua população.

Assim, a municipalização é um processo que envolve os três níveis de governo e, em especial, o governo do estado, que tem de redefinir seu papel e sua atuação na gestão de interesses públicos, considerando que:

- as oportunidades de desenvolvimento humano e de qualidade de vida, bem como os riscos e vulnerabilidades da população extrapolam o espaço territorial do município;
- o financiamento das ações sociais nos municípios, apesar de sua participação percentual nos orçamentos municipais haver apresentado melhora expressiva nos últimos anos — particularmente no caso da saúde — depende de recursos financeiros recolhidos e redistribuídos pelo governo federal;
- para ações mais complexas, os municípios dependem de serviços de referência que não existem, nem são comportáveis pela rede local que gerenciam;
- a maioria dos municípios não detém toda a tecnologia necessária para atender às necessidades de sua população, na abrangência proposta.

Para atender a esses aspectos faz-se indispensável a ação articulada e complementar dos governos do estado e da União, que também compartilham a responsabilidade de garantir os direitos de cidadania.

16. Isso não significa que este seja o primeiro movimento de municipalização desta República Federativa, onde sempre se teve um movimento de centralização/descentralização que correspondeu às várias faces dos grupos que estiveram no poder nos vários níveis de governo. Em São Paulo, antes da Constituição de 88, o governo Montoro já trabalhou, intensamente, com a questão da descentralização e da municipalização.

O processo de municipalização tem ocorrido nos diversos setores sociais de forma desigual e encontra-se em diferentes estágios, em função da história de cada política social no período recente. De um modo geral, porém, tem sido impulsionado pelas políticas públicas federais.

A política de saúde que, desde o Movimento da Reforma Sanitária, na década de 70, vinha apontando para a municipalização, foi decisivamente impulsionada pelo acolhimento da proposta do Sistema Único de Saúde.¹⁷ A partir de 1990, o governo federal vem ditando as regras para a municipalização em todo o país, estabelecendo condições de gestão e definindo seu ritmo e profundidade, por meio do Ministério da Saúde.

Movimento semelhante ocorreu, mais tarde, com as políticas de educação e de assistência social.

No caso da saúde, o Estado de São Paulo tem, atualmente, 155 municípios em gestão plena de seus respectivos sistemas locais de saúde e 457 em gestão da atenção básica.¹⁸

É importante lembrar, que, nesta década, os municípios têm ampliado a participação percentual de seus orçamentos para a saúde, o que não ocorreu com o governo estadual.

Apesar desse movimento de municipalização, o governo estadual de São Paulo – a exemplo do de outros estados – ainda mantém, em algumas áreas, sobretudo na Capital, a responsabilidade pela prestação de serviços locais. Isso se dá tanto em função de disputas políticas pontuais como pelo peso e pela concentração da rede de prestação de serviços.

A manutenção desse papel de prestador, por meio do gerenciamento de serviços básicos (como é o caso das equipes de saúde da família e de unidades de saúde de baixa complexidade), tem implicado o gigantismo do sistema estadual, com o conseqüente impacto no quadro de recursos humanos. De outro lado, também é verdade que os municípios nem sempre se dispõem a assumir a rede originária do governo estadual sem as contrapartidas necessárias, inclusive pela dificuldade de gerenciar unidades recheadas de funcionários públicos estaduais.

A absorção de recursos do governo estadual na prestação de serviços locais limita, sobremaneira, a assunção, pelos gestores públicos, dos novos papéis atribuídos ao nível estadual, como a articulação intergovernamental, a regulação dos sistemas e a orientação e implementação do desenvolvimento regional.¹⁹

O êxito da municipalização não depende apenas da ampliação do número de municípios a gerir seus próprios sistemas locais, mas, também, de o governo do estado cumprir seu papel de gestor regional.

Com o processo ainda sujeito a dificuldades, uma década depois das definições constitucionais, a municipalização, em tese, deve contribuir para a reconfiguração progressiva do Estado, também no âmbito do governo estadual, num movimento que passa pela explicitação da missão e pela reformulação do aparato organizacional que viabiliza a atuação do executivo estadual.

Ensino

Na área do ensino, embora as preocupações com a municipalização sejam antigas,²⁰ os movimentos de descentralização das “funções de Estado” para as esferas municipais são relativamente recentes e ainda incipientes.

A Constituição de 1988 já indicava que os municípios do país poderiam instituir seus sistemas de Ensino em regime de colaboração com os Estados e a União.

Entretanto, o peso de tradições históricas e de cultura política no desempenho dos municípios como “Entes de Estado” retardou muito a assimilação dessa função social e sua transformação em políticas públicas municipais de prestação de serviços sociais nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Esse mesmo peso histórico gerou impedimentos para a construção de capacidades de gerenciamento autônomo no âmbito dos municípios e facilitou a tradicional tendência à gestão concentrada nas esferas dos Estados Federados e da União. Os dados estatísticos são conhecidos e são prova dessa disfunção.

A Emenda Constitucional nº 14/96 se constitui no primeiro instrumento legal que desencadeia e acelera a questão da responsabilização do Município enquanto gestor de um serviço educacional considerado estratégico para o desenvolvimento do país, o ensino fundamental de 1ª a 8ª séries.

Embora em São Paulo, desde 1995, por deliberação do Conselho Estadual de Educação, os municípios já pudessem ter autonomia para instalar escolas e supervisioná-las, só em 1997 o mesmo CEE deliberou sobre a organização dos sistemas municipais de ensino, reforçando as funções e responsabilidades dos Conselhos Municipais.

Iniciativas de municipalização já existiam anteriormente, bem como movimentos de valorização dos Conselhos Municipais. Entretanto, a Emenda 14/96 provoca a dinamização desse processo em São Paulo. Desde o início de 1996, representantes do Estado participam ativamente no equacionamento operacional da Emenda, ainda em processo de discussão.

Aprovada a Emenda 14/96, a Secretaria da Educação do Estado passou a produzir material capaz de instrumentalizar os municípios para facilitar os processos de transferência de titularidade de escolas e alunos, principalmente os de 1ª a 4ª séries.

Um conjunto de três volumes tratando de aspectos financeiros, instrumentais jurídicos e administrativos e instrumentos de gestão municipal foi oferecido para todos os municípios paulistas e para antigas Delegacias de Ensino do Estado.²¹

Ao mesmo tempo, a Secretaria da Educação designou um grupo de Coordenação para a Municipalização que atendeu Prefeitos, Secretários Municipais de Educação, Vereadores, Membros de Conselhos Municipais de Educação, Diretores de Escolas e Professores, durante os anos de 1997 e 1998. A missão desse grupo, além de outras autoridades da Secretaria, foi a de prestar orientação, esclarecer dúvidas e facilitar a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios.

Esse esforço possibilitou que 470 municípios celebrassem convênios de municipalização e iniciassem seus processos de auto-responsabilização pelo ensino fundamental, instituísem seus Conselhos Municipais e desenvolvessem suas capacidades de gestão.

Sem dúvida, não se tratou somente de transferir a titularidade de escolas e alunos, mas principalmente de criar condições para que os municípios paulistas mudassem de patamar enquanto instituições de poder, e “Entes de Estado”, mudanças significativas enquanto Reforma do Estado.

Entretanto, nem tudo resultou em fatos positivos, em soluções de problemas. A construção de novos padrões de desempenho no âmbito dos municípios, a consolidação de processos de desenvolvimento

17. Inserido na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.080, em 1990.

18. Segundo informações da Secretaria Executiva da Comissão Gestora Tripartite, sediada no Ministério da Saúde, com os dados da última reunião, em 25 de novembro de 1999.

19. Vide Junqueira e Inojosa. “O processo de municipalização na política de saúde em São Paulo”. RAP – Revista de Administração Pública 31 (5), Rio de Janeiro: FGV, setembro/outubro 1997, p.130-152.

20. A preocupação com a municipalização do ensino no Estado de São Paulo remonta à década de 80, principalmente com a transferência para os municípios da responsabilidade pelo ensino fundamental.

21. Ver, a respeito, São Paulo (Estado) Secretaria da Educação, Gestão Municipal: Subsídios para a Organização da Rede de Ensino Fundamental nos Municípios (Volumes I, II e III) Secretaria de Estado da Educação, Fundap – São Paulo, SE, 1998.

de capacidades e competências de gestão, a viabilização de equidade salarial entre quadros de cargos estaduais e municipais na área de educação, a compatibilização de currículos e propostas pedagógicas integradas, a regularidade de atuação e a significação dos Conselhos Municipais, a adequação organizacional das Secretarias ou Departamentos de Educação dos Municípios são apenas alguns pontos que ainda deverão merecer da Secretaria de Estado muito trabalho de assistência técnica, de orientação legal, para que o desempenho dos serviços educacionais do Estado não passe a apresentar indicadores negativos no futuro próximo.

O debate atual sobre o tema aponta para a necessidade de maior atenção para muitos desses pontos. Há críticas em relação à prática de buscar resultados numéricos rápidos, em termos de adesão formal dos municípios às políticas de municipalização, em detrimento da preocupação com o desenvolvimento institucional e organizacional em face das precariedades dos municípios.

Certamente, a pouca compreensão dos condicionantes históricos e culturais – que ainda marcam os desempenhos das administrações municipais enquanto entes de Estado a serviço da população –, vai exigir que a Secretaria de Estado retome as ações de informação, de assistência técnica e de acompanhamento, por muito mais tempo do que aquele já investido na busca da celebração de convênios.

A evolução do processo de municipalização da educação demanda atualmente maior atenção para os seguintes aspectos:

- formação de gestores municipais;
- transformação dos atuais padrões de prestação de serviços educacionais para outro patamar de qualidade;
- responsabilização dos municípios pela definição e implantação de sistemas de ensino integrados, coerentes e adequados às condições de desenvolvimento local e regional.

A grande questão da Reforma do Estado na área da educação é, portanto, a consolidação das instâncias municipais, como entes de estado autônomos e referenciados às suas comunidades.

Assistência Social

A política de assistência social tem por marco jurídico a Constituição Federal de 1988 (artigos 203 e 204) e a Lei Orgânica da Assistência Social, Loas (Lei nº 8742, de 7/12/93).

A assistência passou a ser considerada um direito de todo cidadão que dela necessitar, independente de contribuição à seguridade. A todos é assegurado o acesso a mínimos sociais, a ser viabilizado por meio de ações integradas do próprio setor público (afirmando-se a natureza intersetorial dessa política) e deste com a sociedade.

Os princípios de gestão da assistência social obedecem aos mesmos critérios adotados para o conjunto das políticas sociais, em decorrência do modelo de democracia participativa implantado pela Constituição Federal.

Esta introduziu, ao lado do sistema representativo, mecanismos da democracia direta (plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular) e da democracia participativa – as diretrizes de descentralização e de

participação da população em políticas públicas voltadas para o atendimento dos direitos sociais.²²

Em consonância com os dispositivos constitucionais, determina a Loas que as ações na área de assistência social sejam organizadas em sistema descentralizado e participativo, composto pelos órgãos do poder executivo responsáveis pela coordenação da política de assistência social em suas respectivas esferas de governo²³ e pelos conselhos deliberativos e de composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil, canais institucionais para a participação organizada da população na gestão da política. A Loas criou o Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS, enquanto os conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais passaram a ser criados por leis específicas, de acordo com as determinações legais e inspirados no modelo federal.²⁴

No novo modelo, o papel da União consiste fundamentalmente em coordenar a política, prestando apoio técnico e financeiro a serviços, programas e projetos e atendendo a situações de caráter emergencial.²⁵ Toda ação de atendimento direto fica preferencialmente situada nos municípios, cabendo aos estados desenvolver a perspectiva de ação regional, estimulando a formação de consórcios, e responder apenas por serviços cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços desconcentrada (Loas, Artigos 12, 13 e 15).

Além dos conselhos, o modelo implica também a criação de Fundos financeiros específicos nas três esferas da Federação, indispensáveis para o repasse de recursos da União,²⁶ que exige ainda a elaboração de planos anuais de assistência social (Loas, artigo 30).

A Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-AS/98 estabelece exigências complementares às da Loas para habilitar os gestores estaduais e municipais. Entre elas, o respeito ao princípio do co-financiamento da política, a alimentação do sistema nacional de informações e, no caso dos estados, o desenvolvimento de programas de qualificação de recursos humanos para a área, e, no dos municípios, a definição da política de relação com as entidades prestadoras de serviços, com definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento, avaliação e controle das ações e serviços.

A NOB propõe ainda a formação de outras instâncias de negociação e decisão além dos conselhos, denominadas de Comissões de Gestão Intergovernamental, a saber: Comissão Intergestores Tripartite, em nível federal (composta por representantes do MPAS/Seas, do Fórum Nacional de Secretários estaduais de Assistência Social – FONSEAS e do Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social, FONGEMAS) e Comissões Intergestores Bipartite, em âmbito estadual (compostas por representantes da Secretaria Estadual de Assistência Social ou congêneres e representantes dos municípios indicados pelo Fórum Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social – no Estado de São Paulo, a instituição que se qualifica com esse perfil é a Frente Paulista de Dirigentes Públicos Municipais de Assistência Social).

22. A Constituição Federal de 1988 estabelece que a seguridade social terá caráter democrático e descentralizado em sua gestão administrativa, com a participação da comunidade (em especial trabalhadores, empresários e aposentados – artigo 194, inciso VII). A saúde também define a descentralização, com direção única em cada esfera de governo e a participação da comunidade (artigo 198, incisos I e III). A gestão democrática do ensino público está prevista no artigo 206 (inciso VI). O atendimento aos direitos da criança e do adolescente deverá ocorrer (conforme o disposto no artigo 227, parágrafo 7º do inciso VII) de acordo com o artigo 204, que dispõe sobre as diretrizes a serem adotadas na área de assistência social: a descentralização político-administrativa e a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis.

23. Na União, a Secretaria de Estado de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social; no Estado de São Paulo, a Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social; nos demais estados da Federação, no Distrito Federal e nos municípios as secretarias, fundações ou departamentos congêneres (em São Paulo, a Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social).

24. No Estado de São Paulo, o Conselho Estadual de Assistência Social. O Município de São Paulo posterga até hoje a criação de seu conselho.

25. A única atividade executiva que continua a ser exercida em âmbito federal é a concessão e administração do benefício de prestação continuada devido a pessoas idosas e portadoras de deficiência de baixa renda.

26. O Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Loas, foi regulamentado pelo Decreto nº 1.605, de 25/08/95.

Uma avaliação do processo de implementação do sistema nacional descentralizado e participativo da assistência social deve levar em conta inúmeros fatores, muitos deles comuns aos estados brasileiros em geral e alguns específicos de cada realidade local.²⁷ Merecem atenção questões polêmicas, tais como:

– até que ponto o processo de descentralização tem colaborado para garantir gestão mais democrática da política e melhor atendimento da população?

– quais as implicações concretas da transferência para os municípios de responsabilidades da União e mesmo dos Estados, tanto em termos de financiamento das ações como de sua qualidade?

– como se pode tratar os entes federativos “municípios” como uma categoria homogênea, com as mesmas exigências de organização para a gestão da política de assistência social, com a diversidade que eles apresentam?

– considerando que muitos Estados e municípios não têm concentrado seus recursos orçamentários para a assistência social nos fundos financeiros próprios para tal finalidade, tentando com isso garantir uma margem de autonomia das decisões dos conselhos deliberativos e fugir aos dispositivos dos respectivos planos; como lidar com essa realidade, uma vez que a transparência das ações governamentais é fator fundamental de operação do modelo de gestão participativa?

– de que forma preparar a burocracia governamental para dividir espaços de poder com os conselhos deliberativos e como propiciar condições para que estes tenham a necessária composição representativa de suas bases, fator essencial para a legitimidade de suas ações?

– como superar o paralelismo de ações criado pela formação das comissões tripartite e bipartites, cujas competências são superpostas às dos conselhos?

– como lidar com a multiplicidade de formas de participação instituídas, de modo a somar suas ações de forma produtiva (por exemplo, criando fóruns intersetoriais para compatibilizar diretrizes dos vários conselhos setoriais, além daqueles voltados para o atendimento de populações específicas – crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas portadoras de deficiência e outros –, cujas necessidades mobilizam necessariamente ações de diversas políticas públicas)?

– uma vez que na área de assistência social as entidades sociais tradicionalmente desempenharam importante papel no atendimento, e hoje são integrantes de uma política pública, de que forma regulamentar suas ações, de maneira a que sejam planejadas e executadas de acordo com padrões de qualidade definidos?

– como encaminhar uma melhor definição do papel das esferas estaduais de governo, “espremidas” entre a coordenação nacional e a execução municipal?

– como homogeneizar direitos para a população brasileira, atendendo por outro lado à diversidade local das políticas?

O Impacto da Reforma do Estado no Servidor Público

A política de ajuste fiscal aliada à introdução de novo perfil de administração no Estado ensejaram o início um processo de “ajuste de pessoal” da máquina estatal. As primeiras medidas promoveram o afastamento definitivo de mão-de-obra temporária, cuja existência fazia parte da cultura estatal.

Além disso, o Governo instituiu, também, o Programa de Demissão Voluntária – PDV, que teve adesão de mais de 30 mil servi-

dores da administração direta e indireta, no período de 1995 e 1996. Como se pode verificar, essas ações vão ao encontro das diretrizes do Governo Federal, que vem preconizando medidas como a redução da estrutura administrativa, o corte de gastos públicos e o enxugamento da máquina.

Também a Política Salarial não foi adotada de forma abrangente, em todo o Estado, em consequência do ajuste fiscal. As iniciativas nessa área restringiram-se à revisão dos critérios e reajustes salariais nas áreas em que os níveis salariais estavam mais defasados, em função dos programas considerados prioritários para atendimento à população, como por exemplo na Educação, Saúde e Segurança Pública.

Considerando a necessidade de adequar a administração pública ao novo modelo de Estado – mais regulador, formulador, articulador, mobilizador e indutor, e menos executor –, o Governo orientou sua ação para a transformação do perfil do servidor, fortalecendo os quadros de pessoal especializado (níveis superior e pós-graduação) e reduzindo os quadros de pessoal operacional, com terceirização das atividades pertinentes. Com essa iniciativa, está sendo constituída uma nova categoria de profissionais no Estado, preparados para gerir as políticas governamentais. Nessa perspectiva, em 1997, a carreira de Executivo Público (criada pela Lei Complementar nº 712/93) foi retomada, com a abertura de concurso.²⁸

Para induzir mudanças no comportamento e criar novos mecanismos de incentivos compatíveis com a substituição do modelo de gestão burocrático por um modelo gerencial – premissa da Reforma Administrativa do Estado –, o sistema de remuneração dos servidores públicos vem sendo reestruturado através da adoção de novos métodos e técnicas, que visam o incentivo à qualidade e à produtividade na prestação de serviços à sociedade, conforme estabelece a Emenda nº19/98 à Constituição Federal, que determina a criação do Programa Permanente de Avaliação de Desempenho.

Para tanto, foi adotado um sistema remuneratório que busca, principalmente, a premiação por produtividade e a valorização do salário, adequando-o ao trabalho efetivamente realizado, com base em fixação de metas e de resultados para o órgão (ou setor), para a unidade e para o servidor.

Com isso, a Secretaria da Fazenda, em 1996, implantou um sistema que visa à concessão de Prêmio de Incentivo à Qualidade – PIQ, abrangendo, inicialmente, cerca de 5 mil servidores. O PIQ é atribuído com base nos resultados da Avaliação de Desempenho do Servidor e tem como principal objetivo auxiliar o gerenciamento das Unidades, visando à crescente melhoria dos serviços prestados aos usuários internos e externos da Secretaria.

Para a concretização do PIQ, o modelo de Avaliação de Desempenho adotado estabelece parâmetros e critérios para que os resultados reflitam as diferenças existentes, a fim de que sejam premiados aqueles com melhor desempenho, de forma a fornecer incentivos para um aumento da qualidade dos serviços prestados pelo servidor.

Pela experiência da Secretaria da Fazenda constatou-se que os resultados desse primeiro processo de avaliação citado se mostraram superestimados e com uma distribuição desequilibrada, devido ao fato de muitos supervisores tenderem a ser benevolentes ao avaliar seus funcionários. Fez-se, então, necessário proceder a um ajuste estatístico das notas, de forma a não desmotivar aqueles que avaliaram corretamente. O processo avaliatório vem ainda sofrendo algumas alterações quanto à sua forma, visando à eliminação dessas distorções.

27. A Fundap realizou, a pedido da Secretaria de Assistência Social do MPAS, trabalho nessa direção, a partir de estudos de caso desenvolvidos nos Estados de Ceará, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina.

28. Essa carreira assemelha-se, na sua concepção, à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Edital Mare, nº11, de 16/10/98), do Governo Federal.

Com a substituição do modelo burocrático pelo gerencial – contemplando a desestatização, a privatização, a municipalização e as parcerias –, tornou-se necessário desenvolver um novo perfil para os servidores da Administração Pública.

A mudança no papel do servidor público – de executor para formulador de políticas, articulador, gestor e avaliador – vem exigindo ações concretas de capacitação e formação, especialmente dos quadros de níveis executivo e gerencial.

Nesse contexto, cabe mencionar a constituição de dois cursos específicos para a formação de executivos públicos, que adotam metodologia específica de gestão pública, como é o caso do “Curso de Especialização em Ciências e Técnicas de Governo – Citeg”, ministrado pela Fundap, por meio da Escola de Governo e Administração Pública – Egap, e do “Curso de Especialização em Planejamento e Gestão Governamental”, desenvolvido pela Escola Fazendária do Estado de São Paulo – Fazesp.

Além dessas iniciativas, o Estado vem desenvolvendo esforços no sentido de capacitar profissionalmente seus servidores de diversos níveis, de acordo com a necessidade específica de cada categoria e área ou setor de atuação.

Assim, ênfase tem sido dada à formação em “Liderança para Chefias Intermediárias”, com o objetivo de aperfeiçoar as habilidades dos ocupantes de cargos de comando, curso desenvolvido e ministrado pela Fundap.

Foram estabelecidas, também, parcerias com fundações, entidades sindicais e diversas outras organizações da sociedade, para promoção de seminários, palestras e outros cursos e atividades de formação e atualização profissional para todo o Estado.

Setorialmente, a Saúde, a Educação e a Segurança Pública se destacaram nas ações de capacitação e formação profissional em todo o Estado. Vale ressaltar que essas ações tiveram como filosofia norteadora os programas de governo estabelecidos pela Reforma Administrativa que visam, além de outros aspectos, adequar sua força de trabalho à nova realidade do Estado: a incorporação de novos valores de eficiência e qualidade à administração pública e agregação ao serviço público de novas tecnologias como, por exemplo, a informática.

Em 1996 foi concebido pela Secretaria da Educação, o Programa de Educação Continuada – Pec,²⁹ cujo objetivo principal é a promoção do desenvolvimento profissional dos educadores e especialistas de educação da Rede Estadual de Ensino, constituindo um corpo técnico capaz de implementar um novo modelo de escola – Escola de Cara Nova – com vistas a inverter o quadro de fracasso escolar.

A viabilização de algumas ações de capacitação vem ocorrendo por meio de reforços financeiros oriundos de programas como, por exemplo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – Fat e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, cuja legislação determina a utilização de 60% dos seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público e que, nos primeiros cinco anos da sua implantação, parte desses 60% poderá ser utilizada na capacitação de professores leigos (Lei nº 9.424, de 24/12/96).

Não obstante o fato de que ações relevantes tenham sido desenvolvidas – especialmente quanto à capacitação e formação dos níveis executivos e intermediários de gestão e de servidores de órgãos setoriais específicos da área de saúde, educação e segurança – restam, ainda, ao Estado, importantes desafios no campo da gestão dos recursos humanos.

Uma grande questão que anima o debate em curso reside na necessidade de superação da fase do ajuste fiscal, com a adoção de uma

lógica voltada para a reconstrução do Estado. Nesse contexto, a gestão dos recursos humanos assume importância estratégica como fator fundamental para o desempenho, pelo Estado, de suas novas funções.

A Proposta de Reforma do Sistema Previdenciário

Está claro na consciência dos gestores governamentais que o atual Sistema de Previdência – aqui compreendido como pagamento de aposentadorias e pensões – aplicável aos servidores estatutários pode levar o financiamento do setor público estadual a crises significativas.

Esse risco decorre da forma como os recursos fiscais são utilizados para pagar, em regime de repartição simples, os salários dos ativos e os proventos dos inativos, haja vista que, pelo sistema atual, o servidor estadual ativo não faz qualquer contribuição para sua aposentadoria. A contribuição de 6% dos servidores destina-se, única e exclusivamente, ao pagamento das pensões.

Com as notícias de Reforma da Previdência, houve nos últimos anos um acréscimo significativo no número de aposentadorias concedidas. E isso ocorreu em todo o país, quer no setor público, quer no privado.

No Estado de São Paulo, conforme dados da Prodesp, pode-se verificar que houve um aumento de 7,8% no contingente de inativos no período compreendido entre julho/96 e outubro/99, considerando-se os três poderes, sendo que esse incremento foi de 24,4% apenas com exclusão das Secretarias de Estado e Polícia Militar, conforme se depreende da Tabela 3.

Tabela 3
Contingente de Inativos,
segundo Órgãos e Entidades
Julho/96-Outubro/99

Órgãos e Entidades	Julho/96	Outubro/99	Diferença	
			N ^o Abs.	%
Total do Estado	198.740	214.266	15.526	7,1
Secretarias e Polícia Militar	189.708	203.031	13.323	7,1
Outros Poderes	9.032	11.235	2.203	24,4

Fonte: Prodesp.

Como consequência, os recursos dos sistemas previdenciários da União, dos Estados e Municípios estão sendo esgotados rapidamente, uma vez que, na maioria deles, não é prevista contribuição dos servidores para aposentadoria e esses regimes, quase sempre, funcionam no sistema de repartição simples – a geração ativa atual paga os atuais aposentados –, sem bases técnico-atuariais consistentes.

Neste sentido, a tendência é de que a massa de recursos a ser destinada ao pagamento de aposentadorias supere a do pagamento dos ativos, ao longo dos próximos anos, caso uma solução urgente não seja adotada pelo Governo.

No Estado de São Paulo, conforme publicação da Contadoria Geral do Estado no DOE,³⁰ as Despesas com Pessoal Ativo (Civil e Militar) da Administração Direta, em outubro de 1999, representavam 63,4%, contra 36,4% dos inativos. Para o período novembro/98 a outubro/99, esses percentuais são bastante semelhantes (63,8% – ativos – e 36,2% – inativos).

Estudos anteriormente desenvolvidos pela Fundap demonstraram que, no Estado de São Paulo, a tendência seria de que a massa de recursos destinada ao pagamento das aposentadorias superasse a do pagamento dos ativos, ao longo dos próximos anos.

Dentre as consequências mais graves, pode-se esperar o esgotamento dos recursos para novos investimentos, o arrocho salarial, ou,

29. Esse programa já capacitou cerca de 100 mil profissionais da área no período de 1996 a 1998, com recursos do Banco Mundial. Em 1999 o programa continua sendo desenvolvido com recursos do Estado.

30. DOE, PE, Seção I, p.11, 30/11/99.

até mesmo, a descontinuidade de prestação dos serviços públicos essenciais, tais como Saúde, Educação e Segurança.

Acresça-se a isto a determinação constitucional (art. 169 da CF/88), regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 82/95 ("Lei Camata"), de que as despesas com pessoal não poderão exceder 60%

das Receitas Líquidas Correntes, bem como a de que Estados e Municípios deveriam constituir regimes previdenciários próprios. No Estado de São Paulo, conforme publicação da Contadoria Geral do Estado, no DOE citado, esse percentual situa-se em 63,1% (período novembro/98 a outubro/99).

Tabela 4
Contingente de Ativos, Inativos e Pensionistas do Estado,
segundo Órgãos e Entidades
Outubro/99

Órgãos e Entidades	Ativos		Inativos		Pensionistas		Total	
	N ^{os} Abs.	%						
Total do Estado	575.205	100,0	214.266	100,0	88.299	100,0	877.770	100,0
Secretarias	438.267	76,2	167.521	78,2	(1) 62.264	(1) 70,5	668.052	76,1
Polícia Militar	81.565	14,2	35.510	16,6	(2)26.035	(2) 29,5	143.110	16,3
Outros Poderes	55.373	9,6	11.235	5,2	(3) -	(3) -	66.608	7,6

Fonte: Prodesp.

(1) Ipeesp.

(2) CBPM.

(3) Incluídos em (1).

Tabela 5
Valor Bruto (VB) da Folha de Pagamento de Ativos,
Inativos e Pensionistas, segundo Órgãos e Entidades
Outubro/99

Órgãos e Entidades	Ativos		Inativos		Pensionistas		Total	
	VB	%	VB	%	VB	%	VB	%
Total do Estado	699.839,27	100,0	364.468,67	100,0	86.342,27	100,0	1.150.650,21	100,0
Secretarias	460.286,73	65,8	230.099,32	63,1	(1) 56.524,20	(1)65,5	746.910,25	64,9
Polícia Militar	96.304,96	13,8	87.414,53	24,0	(2) 29.818,07	(2)34,5	213.537,56	18,6
Outros Poderes	143.247,58	20,4	46.954,82	12,9	(3) -	(3) -	190.202,40	16,5

Fonte: Prodesp.

(1) Ipeesp.

(2) CBPM.

(3) Incluídos em (1).

Nota: VB = valor bruto.

Atualmente, o Tesouro do Estado arca com uma Folha de Pessoal altamente significativa, principalmente se se considerar o contingente efetivamente em atividade, como mostram as tabelas 4 e 5.

Uma das soluções que se apresenta para amenizar esse problema é a mudança do atual regime previdenciário – repartição simples – para o de capitalização, o qual possibilitará a constituição de Fundos de Reserva para o pagamento dos benefícios previdenciários – principalmente aposentadorias.

Essa solução apresenta diversas vantagens, dentre as quais podem ser citadas:

- constituição de uma fonte de recursos para pagamento de aposentadorias, independentemente das Receitas Fiscais do Estado, dando aos beneficiários maior segurança, uma vez que o Fundo de Reservas se comportará em conformidade com o mercado financeiro;
- melhor ordenamento das Finanças Públicas, com discriminação adequada das provisões previdenciárias;
- constituição de uma larga base de financiamento da própria dívida estadual, dentro das regras de constituição de carteira de investimentos, além da possibilidade de criação de um grande investidor internacional que, certamente, influenciará a atividade econômica, como resultado do aumento da poupança agregada;

- possível aplicação do patrimônio imobiliário do Estado – atualmente objeto de um entesouramento estéril – na constituição de reservas técnicas, dando-lhe um significado econômico palpável;

- os Fundos de Previdência criam, a longo prazo, um *funding* para financiar o desenvolvimento econômico e social do Estado;

- a constituição de Fundo(s) de Previdência poderá levar a uma política de valorização dos recursos humanos, mediante a canalização dos recursos hoje destinados ao pagamento de inativos para a reformulação da política salarial do Estado;

- introdução do critério de justiça, porquanto, com a adoção do regime de capitalização, cada geração passará a custear sua própria aposentadoria e a pensão a ser legada, não transferindo esse encargo para gerações futuras, tal como ocorre com o atual regime de repartição simples;

- a destinação mensal de recursos para o Fundo Previdenciário possibilitará uma maior clareza e transparência dos gastos governamentais, além de propiciar uma administração democrática do Fundo, por meio da participação de representantes de servidores ativos, aposentados e dos pensionistas.

O Governador do Estado de São Paulo encaminhou à Assembléia em 30/06/99, por meio da Mensagem nº 97, o Projeto de Lei Complementar no 11, que institui o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo.

Referido projeto, pautado no dispositivo constitucional ditado pela Emenda Constitucional nº 20/98 ("art. 40 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo") vem sendo objeto de infundáveis discussões, principalmente por entidades de classe. Isto porque, mesmo que pautado em regime de capitalização, ao introduzir novas contribuições (para os inativos) e aumentar a existente (dos atuais 6% – pensão – para contribuição escalonada para remuneração superior a R\$1.200,00 – para custear aposentadoria e pensão), vem dando margem a questionamentos dos servidores.

No momento, o projeto encontra-se aguardando decisão do Supremo Tribunal quanto à constitucionalidade da contribuição de inativos e pensionistas. Qualquer que seja a decisão, algo deverá ser feito urgentemente para que o Estado não chegue a uma situação caótica no que se refere à despesa com pessoal, aí incluídas as referentes a aposentadorias.

O Poder Legislativo

Funções Básicas e Essenciais

Numa democracia representativa, o Legislativo exerce um duplo papel. De um lado, compõe o poder do Estado juntamente com o Executivo, sendo, em última análise, o elemento de sustentação da legitimidade deste último. De outro, assegura a representatividade do cidadão.

Nesse sentido, pode-se dizer que missão primeira da Assembléia Legislativa é representar o cidadão. E, ao representá-lo, exerce duas funções básicas e essenciais: a de legislar e a de fiscalizar os atos do Executivo. Em ambas as funções, o foco é o cidadão que, com o seu voto, escolheu seus representantes.

Função Legislativa

De acordo com o artigo 145 do Regimento Interno, "a Assembléia exerce sua função legislativa via projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução".

A iniciativa dos projetos cabe à Mesa, aos Deputados, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas e aos cidadãos, conforme estabelece o mesmo Regimento Interno, no seu artigo 146.

A forma pela qual se dá o processo legislativo é determinada no artigo 21 da Constituição do Estado de São Paulo, que dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária, decreto legislativo e resolução.

Com o objetivo de evitar que o processo legislativo seja bloqueado, o Regimento Interno prevê a figura de um *Relator Especial*, que deverá incumbir-se de matéria tratada por Comissão, na falta de pronunciamento da mesma.³¹

Mas, talvez porque os prazos estabelecidos para o trabalho das Comissões sejam curtos para as matérias por elas analisadas, a nomeação de Relator Especial parece ser mais freqüente do que possa exigir a urgência no trâmite dos projetos. A nomeação freqüente dos Relatores Especiais pode trazer prejuízo à tramitação normal dos projetos e risco de perda de qualidade do processo legislativo, embora esteja assegurada a discussão em plenário.

Função de Fiscalização

O conceito de fiscalização traz implícito o de controle. Ambos podem ser compreendidos mais amplamente do que as palavras, isoladamente, sugerem. Assim sendo, fiscalizar significa, grosso modo, observar se a lei está sendo seguida e cumprida. Controlar vai um pouco mais além, uma vez que, ao controlar, a Assembléia busca averiguar se o interesse público está sendo respeitado.

É importante ressaltar este conceito, pois a palavra "fiscalização", culturalmente, traz em si uma conotação deveras negativa, como se pairasse alguma dúvida sobre os atos do executor. Quando assim interpretado, o conceito se distancia de sua essência e traduz uma disfunção. Fiscalizar significa "velar por", isto é, a Assembléia, ao fiscalizar os atos do executivo, está velando pelos direitos do cidadão que representa.

De acordo com o artigo 32 da Constituição do Estado de São Paulo, "a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e fundações, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder".

Comissão de Fiscalização e Controle

Para o desempenho de suas funções, a Assembléia conta com Comissões permanentes e temporárias, conforme disposto no artigo 13 da Constituição Estadual. Atualmente existem 20 Comissões permanentes e uma delas é a Comissão de Fiscalização e Controle. "A esta Comissão compete fiscalizar os atos da administração direta e indireta do Estado, em especial para verificar a regularidade, eficiência e eficácia de seus órgãos, assim como para opinar sobre proposições relativas à tomada de contas do Governador e comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de despesa decorrente de contrato".³²

A Comissão encontra hoje algumas dificuldades, pois carece de infra-estrutura para funcionar. Embora a Alesp disponha de acesso ao Sigeo – Sistema de Gerenciamento da Execução Orçamentária –, há um único terminal em funcionamento. Além disso, existe na Casa uma carência de pessoal especializado com formação acadêmica e treinamento adequado para interpretar os dados financeiros disponibilizados pelo Sistema ou encontrados nos pareceres técnicos emitidos pelo Tribunal de Contas.

Projeto de Lei nº 664/99

A fim de fortalecer e ampliar a função de fiscalização, tramita hoje na Casa o Projeto de Lei nº 664/99, que altera a Lei nº 4.595/85 e "dispõe sobre a fiscalização, pela Assembléia Legislativa, dos atos do Poder Executivo" e "estende seus efeitos aos particulares que explorem bens ou obras públicas ou prestem serviços públicos para a população do Estado".

Na hipótese da aprovação desse projeto, o Legislativo disporá de um mecanismo de fiscalização das empresas particulares que passaram a exercer o papel desempenhado pelas empresas estatais. Antes que os serviços públicos fossem privatizados, as empresas estatais estavam sendo fiscalizadas por extensão da competência legislativa de fiscalizar os atos do Executivo. Este projeto é, portanto, uma resposta da Assembléia ao novo cenário trazido pela reforma do Estado.

Além do trabalho da Comissão de Fiscalização, a Assembléia conta com a colaboração do Tribunal de Contas, seu auxiliar na função de fiscalização dos atos do Executivo.

31. Regimento Interno, artigo 227, § 1º.

32. Regimento Interno, artigo 31, § 19.

Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas do Estado é um órgão auxiliar da Assembléia no exercício de fiscalização dos atos do Executivo.³³ O Tribunal realiza essa função, em termos gerais, apreciando as contas prestadas pelo Governador de Estado e administradores públicos.

Projetos de Reforma Interna

Para ser eficaz na administração pública, ou seja, alcançar resultados que realmente correspondam às necessidades e interesses dos cidadãos, é necessário fazer da participação popular parte integrante de sua forma de trabalho. A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo tem trabalhado nessa direção tanto na iniciativa de projetos como na concretização e na melhoria do desempenho de suas funções básicas.

Resolução nº 776/96

Esta Resolução "dispõe sobre a Reforma Administrativa da Assembléia, implantando nova Estrutura Administrativa", trazendo mudanças significativas na estrutura e funcionamento da Alesp, especialmente no que se refere à sua comunicação com o público externo. Nessa nova estrutura, por exemplo, foi criado o Departamento de Comunicação ao qual compete, em termos gerais, formular a política de comunicação da Assembléia e proporcionar um canal de comunicação com a sociedade.

O referido Departamento é responsável, por meio de sua Divisão de Rádio e TV, pela programação e produção do canal de acesso público, implantado em 1997. Mesmo que esse instrumento tenha uma cobertura restrita, por ser sintonizado na TV por assinatura, por ele a Assembléia pode tornar-se mais conhecida da população, de quem se torna mais próxima.

Outra modificação relevante e irreversível, nesse mesmo sentido, é a informatização. A Assembléia está on line na Internet, podendo ser acessada por qualquer computador. Além disso, todos os deputados possuem seu endereço eletrônico particular, o que os aproxima da população e facilita o seu trabalho.

A Assembléia Legislativa também deverá caminhar no sentido de prover os gabinetes de informação relevante – como, por exemplo, a execução do orçamento e ações do executivo –, que norteiam a ação política dos deputados.

Participação da Sociedade

Podem-se elencar diferentes formas de participação popular nos trabalhos do Legislativo, em um gradiente que vai das mais tradicionais e menos representativas às mais inovadoras e de maior representação popular.

Relação Eleitor-Deputado

Os deputados estaduais costumam representar grupos sociais e, por essa delegação, seus representados esperam a defesa de seus interesses e aspirações. O contato com as bases, pela presença do deputado em eventos políticos ou visitas à comunidade, ou ainda a visita de um político da região – como vereadores e prefeitos – ao

gabinete constituem os canais mais freqüentes de recebimento das solicitações as mais diversas, desde o atendimento a interesses pessoais a demandas mais amplas da comunidade. Esses contatos também constituem fontes de informação que permitem aos deputados fazer uma análise política, ainda que subjetiva e imprecisa, da região eleitoral à qual pertence.

Grupos de Pressão e de Interesse

Em uma dimensão política mais ampla, encontra-se a atuação de grupos de pressão, compostos pelas categorias de trabalhadores mais fortes e organizadas, como as de professores, funcionários públicos, bancários, ou representantes de movimentos sociais como os ambientalistas, cuja presença nas sessões públicas, ou nos corredores da Assembléia, tem como objetivo influenciar a decisão em projetos de lei ou buscar a adesão de partidos ou grupos de deputados, não apenas de um deputado em particular.

Pelo Regimento Interno, a participação direta de representantes de entidades pode ocorrer nas Comissões, na condição de membros credenciados e sem direito a voto, quando há interesse legítimo no esclarecimento do assunto submetido à apreciação das mesmas,³⁴ ou na defesa de projeto de lei de iniciativa popular por representantes dos responsáveis.

Iniciativa Popular, Referendo, Plebiscito

Há outras formas efetivas de participação da sociedade em sua expressão maior. A Constituição Federal, no capítulo dos Direitos Políticos, e a Carta Estadual mencionam a soberania popular e as formas de exercê-la – iniciativa popular, plebiscito e referendo. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito, por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado.³⁵

Já o plebiscito e o referendo possibilitam a ampla manifestação da sociedade para demonstrar sua aprovação ou desaprovação em relação a texto de lei (referendo), ou a questões relevantes aos destinos do Estado (plebiscito), ambos requeridos por pelo menos um por cento do eleitorado, ao Tribunal Regional Eleitoral no caso do plebiscito e à Assembléia Legislativa no caso do referendo.³⁶

A Constituição também procura garantir a representatividade da sociedade nessas formas de manifestação, dispondo que o eleitorado, além daqueles números mínimos de subscrição, também deverão estar distribuídos em pelo menos cinco dos quinze maiores municípios do Estado.³⁷ À Assembléia Legislativa cabe «autorizar o referendo e convocar plebiscito»,³⁸ papel mais restrito, mas não menos importante, especialmente se no exercício dessas prerrogativas a Casa promover amplos debates nas comissões ou em plenário e procurar garantir sua divulgação, de forma a possibilitar a manifestação consciente da sociedade sobre aquelas questões.

Orçamento do Estado

Um novo locus de participação social que se apresenta é o da elaboração do orçamento do Estado, peça fundamental de como serão utilizados os recursos públicos. No processo atual, o orçamento é enviado pelo Executivo até 30 de setembro e por 10 sessões o projeto de lei deve figurar na Pauta para conhecimento dos Deputados e

33. O artigo 33 da Carta estabelece que o controle externo, citado no artigo 32, "será exercido com o auxílio" do Tribunal de Contas do Estado.

34. RI, artigo 28, caput.

35. Constituição Estadual, artigo 24 § 3º 1.

36. Constituição Estadual, artigo 24 § 3º 2 e 3.

37. CE, artigo 24, § 3º 4.

38. CE, artigo 20, XVIII.

recebimento de emendas; segue depois à Comissão de Finanças, cuja competência abrange todos os aspectos do projeto.

A redação final proposta pela Comissão de Finanças é incluída na Ordem do Dia da primeira sessão seguinte. Em plenário, há uma única discussão e votação.³⁹ Apesar de ser proposto pelo Executivo, a possibilidade de ser discutido e receber emendas na Assembléia sugere, a princípio, um processo democrático, mas há aspectos essenciais que demonstram um claro distanciamento do preceito democrático.

O orçamento é preparado pelo Executivo e, ao chegar à Assembléia, uma série de restrições⁴⁰ limitam as emendas, de tal forma que a proposta posta em votação, em essência, não difere do orçamento original. Na verdade, ao chegar à Assembléia para discussão e aprovação, o orçamento está pronto e uma intervenção participativa seria efetiva na etapa anterior, isto é, no transcurso de sua elaboração.

O legislativo estadual pode, no entanto, por meio de iniciativas que lhe competem, interferir na alteração do processo de elaboração do orçamento, a fim de torná-lo um instrumento de participação.

Fórum São Paulo Século XXI

Iniciativas como a do Fórum São Paulo – Século XXI, com a proposta de planejar o futuro de São Paulo em um esforço conjunto com a sociedade, seja por garantir representatividade, apesar da dificuldade inerente a um esforço dessa envergadura, seja pela relevância do foco – o futuro do Estado –, apresenta-se, no cenário de possibilidades de ampliação democrática do trabalho Legislativo, como das mais promissoras.

O Poder Judiciário e o Ministério Público

Organização e Funções Básicas Poder Judiciário

O Judiciário é um dos três Poderes do Estado, sendo-lhe assegurada a autonomia financeira e administrativa. No Estado de São Paulo, é composto pelos seguintes órgãos: Tribunal de Justiça, Primeiro Tribunal de Alçada Civil, Segundo Tribunal de Alçada Civil, Tribunal de Alçada Criminal e Tribunal de Justiça Militar.

O Tribunal de Justiça é um órgão do Poder Judiciário, com jurisdição em todo o Estado de São Paulo, tendo como função a distribuição de Justiça. É este órgão que assegura a ordem jurídica nos julgamentos e decisões de conflitos, em defesa do interesse público, com base nos princípios constitucionais e demais legislações pertinentes.

Nesse sentido, cabe ao Tribunal de Justiça a Justiça de Primeira Instância, compreendida pelas comarcas do Estado de São Paulo, que são classificadas em entrâncias, de acordo com a extensão territorial, número de habitantes, número de eleitores, receita tributária e movimento forense; constituindo-se, a da Capital, Entrância Especial. A Justiça de Segunda Instância é exercida em grau de recurso pelos desembargadores, na seguinte conformidade:

I – O processamento e o julgamento originário:

a) nos crimes comuns, do Governador, dos Secretários de Estado, dos Deputados Estaduais, do Procurador Geral da Justiça, dos Juizes dos Tribunais de Alçada, dos Juizes de Direito e dos membros do Ministério Público;

b) dos mandados de segurança contra os atos do Governador, do Presidente do próprio Tribunal, da Mesa e da Presidência da Assembléia Legislativa, dos Secretários de Estado, do Presidente do Tribunal de Contas, do Procurador Geral da Justiça e do Prefeito da Capital;

c) das ações rescisórias de seus julgados e das revisões criminais, nos processos de sua competência;

d) dos *habeas-corpus* nos processos cujos recursos forem de sua competência, ou quando o coator ou paciente for autoridade diretamente sujeita à sua jurisdição, ou quando houver perigo de consumar a violência antes que o outro juiz ou tribunal possa conhecer o pedido;

e) das representações sobre inconstitucionalidade e intervenção em município, nos termos da Constituição Estadual.

II – Julgar em grau de recurso:

a) as causas decididas em Primeira Instância, na forma das leis processuais e de organização judiciária; e

b) as demais questões sujeitas, por lei, à sua competência.

Os Tribunais de Alçada Civil são órgãos do Poder Judiciário com sede na Capital e jurisdição sobre todo o território estadual, tendo por objetivo a prestação de serviços jurisdicionais relativos a ações, em segunda instância, de processos cuja competência lhes é deferida pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar no 35, de 14 de março de 1979), cabendo-lhe o julgamento de recursos, entre outras, das seguintes ações:

- as relativas a bens móveis ou semoventes;

- as de cobrança de tributos ou despesas condominiais;

- as de execução fiscal ou interesse das Fazendas Municipais;

- as possessórias e outras.

O Tribunal de Alçada Criminal é órgão da Justiça Estadual de Segunda Instância, responsável pela aplicação da Justiça Criminal em sua esfera de atribuição, com jurisdição em todo o Território do Estado de São Paulo, cabendo-lhe:

I) Processar e julgar originariamente:

a) os mandados de segurança contra atos do próprio Tribunal, Grupo de Câmaras, Presidente, Vice-Presidente ou Juizes, bem como dos Juizes de Primeira Instância, sempre que os atos impugnados destes se relacionem com causas de sua competência recursal;

b) os conflitos de competência, correições parciais e as exceções de suspeição opostas aos Juizes que surjam de causas de sua competência recursal;

c) as revisões criminais de seus acórdãos e das sentenças, nos limites da sua competência recursal;

d) os *habeas-corpus* contra atos de autoridades, relacionados com as causas de sua competência recursal;

e) os pedidos de revogação de medida de segurança, nos processos de sua competência recursal.

II - Processar e julgar em grau de recurso:

a) as ações por crimes de contravenções, a que sejam cominadas penas de multa, prisão simples ou detenção, isoladas, alternadas ou acumuladas;

b) as ações relativas a crimes de lesão corporal grave; de maus-tratos, nas formas qualificadas pelo resultado; crimes de comércio, posse, uso ou outra conduta relacionada com entorpecentes ou substância que determine dependência física ou psíquica; e crimes de quadrilha, ou bando, quando conexos com delitos de sua competência;

c) as ações por crimes contra o patrimônio, exceto quando tenham por evento a morte;

d) as ações por crime contra a economia popular.

O Tribunal de Justiça Militar é órgão de Segunda Instância e tem como atribuição julgar ações de natureza militar estadual em grau de recurso e, em Primeira Instância, de ações originárias de inquéritos

39. RI, artigo 246 § 2º ao 9º.

40. RI, artigo 247.

policiais-militares instaurados pela Polícia Militar do Estado, relativamente a delitos cometidos por seus integrantes.

A criação desse Tribunal de Justiça Militar deveu-se à necessidade de a Justiça Militar do Estado de São Paulo dispor de órgãos indispensáveis, de primeira e segunda instâncias, com competência para processar e julgar integrantes da Polícia Militar nos crimes militares, perante a justiça especial.

O Ministério Público

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

As decisões do Ministério Público, fundadas em sua autonomia funcional e administrativa, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional dos Poderes do Estado.

A estrutura básica do Ministério Público é composta de Órgãos de Administração Superior, Órgãos de Administração, Órgãos de Execução e Órgãos Auxiliares, assim especificados:

Órgãos de Administração Superior: Procuradoria Geral da Justiça, Colégio de Procuradores da Justiça, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Órgãos de Administração: Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça.

Órgãos de Execução: Procurador Geral da Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça.

Órgãos Auxiliares: Centros de Apoio Operacional, Comissão de Concurso, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Órgãos de Apoio Técnico e Administrativo e Estagiários.

Medidas já Implantadas Visando a Democratização, Rapidez e Eficiência do Judiciário Paulista

Com a constante preocupação na busca de um judiciário rápido e eficiente, algumas medidas de ordem estrutural e organizacional já foram implantadas e outras continuam em andamento.

Assim, já foram informatizadas as seguintes áreas do Tribunal de Justiça:

- os serviços de emissão de Certidões dos processos judiciais;
- os serviços de recepção, distribuição, acompanhamento e julgamento dos feitos;
- os procedimentos relativos aos sistemas administrativos – recursos humanos, financeiros e materiais;

Ainda no plano da melhoria da estrutura de atendimento do Tribunal, foram desenvolvidos esforços quanto:

- a criação e instalação dos Juizados Especiais;
- a criação e instalação dos Juizados Itinerantes, que percorrem a periferia levando prestação jurisdicional às regiões carentes de São Paulo, com o objetivo de resolver questões de direito do consumidor, cobranças até 20 salários mínimos (R\$ 2.600), conflitos de vizinhança, despejo para uso próprio (casos previstos na Lei nº 9.099/95).

Neste ano de 1999, foram colocados em funcionamento dois trailers equipados, para atender à população nas proximidades de suas residências. Esse acontecimento contribuiu significativamente para facilitar a vida do cidadão no que tange ao acesso à Justiça.

Cumpre esclarecer que os esforços de informatização do Tribunal continuam em andamento, agora com maior ênfase nos trabalhos de recebimento, distribuição, andamento e julgamento do processamento de segunda instância.

Da mesma forma, continua o trabalho de implantação do Juizado Itinerante, estando prevista a instalação e funcionamento de 86 novas unidades de justiça rápida em todo o Estado. Desse total, 33 já estão oficializadas.

Resta mencionar, no plano das reformas do judiciário paulista, as iniciativas de incorporação dos Tribunais de Alçada à estrutura do Tribunal de Justiça, bem como a eleição do Presidente e Vice-Presidente pelo conjunto dos juizes do Tribunal, medidas tentadas por meio de Emendas Constitucionais à Constituição do Estado de São Paulo, por iniciativa da Assembléia Legislativa. A medida, entretanto, foi suspensa por liminar do Supremo Tribunal Federal.

Eleições no Judiciário

No Tribunal de Justiça

As eleições para os cargos de direção, tais como de Presidente, de Vice-Presidente e de Corregedor Geral da Justiça, são bienais, concorrendo todos os desembargadores integrantes do Órgão Especial (composto pelos 25 desembargadores mais antigos no cargo).

O colégio eleitoral para a escolha dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Corregedor Geral de Justiça é composto por todos os desembargadores do Tribunal (em no de 132).

No 2º Tribunal de Alçada Civil

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos por todos os juizes do Tribunal por dois anos, a contar da posse. As candidaturas são apresentadas no Plenário, 30 dias antes da eleição. Será eleito o candidato inscrito que obteve a maioria absoluta de votos.

No Tribunal de Alçada Criminal

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos pelo Tribunal Pleno, pela maioria simples de seus membros efetivos e presentes, dentre os Juizes mais antigos, com mandato de dois anos, proibida a reeleição. A eleição é realizada na primeira Sessão Ordinária da última quinzena dos anos ímpares e o mandato inicia-se em 1º de janeiro do ano subsequente.

No Tribunal de Justiça Militar

A eleição no Tribunal de Justiça Militar é realizada na primeira quinzena de dezembro de cada biênio. O Tribunal, pela maioria de seus membros efetivos (cinco juizes, sendo três militares e dois civis), elege, por votação secreta, seu Presidente e Vice-Presidente, dentre seus juizes mais antigos, com mandato de dois anos, proibida a reeleição.

O juiz que tiver exercido quaisquer cargos de direção por quatro anos, ou o de Presidente, não figurará mais entre os elegíveis, até que se esgotem todos os nomes, na ordem de antiguidade, sendo obrigatoria a aceitação do cargo, salvo recusa manifestada e aceita antes da eleição. Não se aplica esse dispositivo ao juiz eleito para completar período de mandato inferior a um ano (Dispositivo legal, Lei Complementar no 224, de 13 de novembro de 1979, art. 2º e parágrafos 1º e 2º).

O Debate Atual sobre a Reforma do Judiciário

Síntese do Relatório da Deputada Zulaiê Cobra

Propostas dos relatores-parciais:

1 – Deputado Marcelo Déda

Criação de um órgão de fiscalização externa da magistratura com a participação da sociedade civil, envolvendo a instituição de um

Sistema Nacional de Planejamento e Avaliação do Poder Judiciário, composto por um Conselho Nacional e por Conselhos Estaduais de Justiça junto aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

- Conselho Nacional de Justiça seria integrado por 21 membros dentre cidadãos brasileiros, representantes do meio científico e acadêmico e dos diversos agentes envolvidos no exercício da função jurisdicional, eleitos pelo Congresso Nacional e pelas classes representadas no referido Conselho, em pleito realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, para um mandato de quatro anos, em regime de dedicação exclusiva.

- Haveria também um Ouvidor-Geral, com a função de receber denúncias de irregularidades de qualquer cidadão, órgão público, partido político, associação ou sindicato.

- Os Conselhos Estaduais de Justiça seriam compostos por 11 membros e seguem a mesma estrutura básica do de nível federal.

2 – Deputado José Roberto Batochio

Conforme sumário do próprio autor, propõe nova disciplina ao pagamento de precatórios, suprime a vitaliciedade da magistratura colegiada e modifica a forma de recrutamento de seus membros, aumenta o número de membros do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, amplia a legitimação para a ação direta de inconstitucionalidade, extingue a Justiça Militar, o Tribunal Superior do Trabalho e o vocalato (juizes classistas) trabalhista, reprime o nepotismo, institui um sistema de planejamento, supervisão e controle da atividade administrativa do Poder Judiciário, aperfeiçoa a disciplina do mandado de injunção, federaliza os crimes contra direitos humanos e confia, ao Poder Legislativo, a faculdade de conferir eficácia erga omnes (que afeta a todos) às decisões de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal.

3 – Deputada Nair Xavier Lobo

Propõe a criação de Juizados Especiais do Trabalho, a criação de órgãos de conciliação e arbitragem sem caráter jurisdicional para assuntos trabalhistas, a redução de Tribunais Regionais do Trabalho e propõe a redução de 15 para nove, o número de membros do Superior Tribunal Militar.

4 – Deputado Renato Viana

Propõe a transferência de várias competências do Supremo Tribunal Federal – STF, para o Superior Tribunal de Justiça – STJ:

a) nas ações diretas de inconstitucionalidade as decisões passariam a produzir, além da eficácia contra todos, efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta, indireta, nas esferas federal, estadual e municipal;

b) no recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, a fim de que o STF examine o cabimento do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros;

c) o STF poderá acolher incidente de inconstitucionalidade, quando for relevante o fundamento da controvérsia judicial sobre constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, determinando a suspensão do processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada;

d) atribui competência à Justiça federal de primeiro grau para julgar crimes contra direitos humanos.

5 – Deputado Luiz Antonio Fleury Filho

Propõe a instituição da súmula vinculante (que vincula as decisões dos feitos nas instâncias inferiores às súmulas de instância superior) observando os seguintes princípios: quorum de aprovação; momento a partir do qual a súmula passa a produzir efeitos; legitimados para propor a edição, a modificação e o cancelamento das súmulas; eficácia

das súmulas em relação ao Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta; ineficácia das decisões judiciais ou administrativas que as contrariem.

6 – Deputado Ibrahim Abi-Ackel

Propostas apresentadas quanto aos direitos, garantias e disciplina dos magistrados, tribunais e juizes estaduais:

a) ênfase na promoção por merecimento, permitindo aos tribunais melhor escolha;

b) possibilidade de aposentadoria compulsória aos 75 anos, desde que manifestada pelo interessado, com a aprovação do tribunal;

c) condicionamento de presença do magistrado na comarca por pelo menos dois anos, para remoção a pedido;

d) sujeição da remoção, disponibilidade e aposentadoria, por motivo disciplinar, ao quorum mais realista da maioria absoluta do tribunal;

e) exigência de fundamentação para todas as decisões judiciais, inclusive disciplinares;

f) proibição de interrupção dos trabalhos do Poder Judiciário em razão de férias;

g) instituição da “quarentena”;

h) proibição do nepotismo;

i) obrigatoriedade de subsídio proporcional ao magistrado em disponibilidade e preferência do juiz mais antigo para remoção a pedido;

j) a lei de organização judiciária passa a dispor sobre a definição de competências dos tribunais locais.

Voto da Relatora

São de variada ordem as causas da crise do Poder Judiciário, destacando-se o número insuficiente de juizes, o despreparo dos magistrados iniciantes na carreira, a falta de recursos materiais, a má administração de tribunais, o excesso de recursos, a morosidade da prestação jurisdicional, o funcionamento precário das Defensorias Públicas em várias unidades da federação, entre outras.

Mas as que se revelam de maior preocupação são a demora na entrega da prestação jurisdicional, o acúmulo de recursos nos tribunais superiores e a dificuldade de acesso do cidadão à justiça.

Propostas quando à celeridade e efetividade da prestação jurisdicional:

a) transferência para o STJ de competências originárias do STF que não tocam sua missão precípua de guardião da Constituição Federal. O STJ passaria a contar com 63 integrantes;

b) nas hipóteses de interposição de recursos extraordinário, especial e de revista, propõe a demonstração da repercussão geral das questões constitucionais e federais discutidas no caso;

c) introdução da súmula impeditiva de recursos (que consiste na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com súmula do tribunal);

d) no que tange ao controle da constitucionalidade, propõe a extinção das ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, introduzidas pela EC nº 3, de 1963;

e) quanto à Ação Direta de Inconstitucionalidade, que a concessão de medidas liminares ou cautelares nessas hipóteses tenham eficácia por, no máximo, 120 dias, exceto se confirmadas pela maioria absoluta dos membros do Tribunal;

f) extinção dos Tribunais de Alçada;

g) modificação dos dispositivos constitucionais que regem os precatórios judiciais, diferenciando créditos de natureza alimentícia, evitar a multiplicação de extração de precatórios suplementares e possibilitar a liquidação dos estoques hoje existentes pelos entes federados;

h) outorga explícita de hierarquia constitucional aos tratados celebrados pelo Brasil, em matéria de direitos humanos;

i) impedimento à promoção de juiz que, injustificadamente, reter autos em seu poder além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem devido despacho ou decisão, vedada a justificativa de acúmulo de serviço;

j) dotar de eficácia a decisão judicial em mandado de injunção, para suprir lacuna de norma para o interessado, no âmbito do pedido, enquanto não editada pela autoridade ou órgão competente;

l) exigência da distribuição imediata dos processos nos juízos e tribunais, aliada à obrigatoriedade de número de juízes compatível com a população e o volume de demandas.

Propostas quanto ao aprimoramento da magistratura:

a) introdução da idade mínima de 25 anos para ingresso na carreira com comprovação de pelo menos três anos de experiência na área jurídica;

b) há que se limitar os atos jurisdicionais e administrativos do juiz iniciante e que se exigir, como etapa obrigatória do processo de vitaliciamento, a aprovação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento de magistrados – junto ao Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho.

c) O Senado Federal, como órgão externo ao Judiciário, poderia determinar a perda do cargo de magistrados em razão de infração político-administrativa, sendo a falta de decoro uma dessas hipóteses.

Propostas quanto ao acesso à justiça e mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos:

a) fortalecimento da Defensoria Pública assegurando-lhe autonomia funcional e administrativa;

b) não interrupção da atividade jurisdicional em virtude de férias coletivas ou recesso nos juízos e tribunais;

c) que a litigiosidade na unidade jurisdicional e a respectiva população venham determinar a necessidade de aumento do número de magistrados;

d) que a justiça de paz possa atuar nos juizados especiais e haja a possibilidade de instituição, por lei estadual, da justiça itinerante e dos tribunais regionais, visando aproximar os jurisdicionados do primeiro e segundo graus da justiça comum;

e) criação de instrumentos extrajudiciais de solução de conflitos em sede constitucional, tal como o juízo arbitral, órgãos de conciliação, mediação e arbitragem na empresas com mais de 50 empregados, sem ônus para o Poder Público e sem caráter jurisdicional, com representação de trabalhadores e empregados, que teriam competência para conhecer os conflitos individuais de trabalho, no prazo legal, como condição para ajuizamento da ação trabalhista.

Democracia interna nos Tribunais:

a) nos tribunais que possuem órgão especial, metade das suas vagas seriam providas por eleição, e a outra metade, por antiguidade;

b) os órgãos diretivos dos tribunais, salvo no STF e nos Tribunais Superiores, seriam escolhidos mediante eleição direta e secreta, por todos os seus integrantes e juízes vitalícios a eles vinculados.

Moralidade administrativa, transparência, controle e coordenação administrativa dos órgãos do Poder Judiciário:

a) a criação do Conselho Nacional da Magistratura se sobressai nesse particular, já que a sua composição busca refletir os diversos estamentos dos Poderes Judiciários da União e dos Estados. Propõe-se também a presença de membros do Ministério Público, de advogados e de cidadãos, estes últimos escolhidos por comissão mista do Congresso Nacional;

b) institui-se, como órgão executivo do Conselho, a figura do Ministro-Corregedor, cujas incumbências abrangem a inspeção dos órgãos judiciários e a correição geral, a requisição de magistrados e servidores e o recebimento de reclamações e denúncias relativas aos magistrados e serviços judiciários, dentre outras que poderão ser atribuídas pelo Estatuto da Magistratura;

c) junto ao Conselho Nacional de Justiça funcionarão o Procurador-Geral da República e o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil;

d) semelhante estrutura teria o Ministério Público, sendo o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por representantes do Ministério Público da União, dos Estados e por advogados;

e) cria-se também aqui a figura do Corregedor, escolhido dentre os membros do Ministério Público da União, como também dá-se assento, no Conselho em questão, ao Procurador-Geral da República e ao Presidente do Conselho Federal da OAB;

f) ambos os Conselhos deverão elaborar relatórios anuais, propondo as providências que julgarem necessárias sobre a situação do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como sobre as suas próprias atividades, os quais deverão integrar mensagens enviadas ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa;

g) além dos Conselhos, propõe-se a organização de Ouvidorias em nível federal e estadual, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, ou contra seus serviços auxiliares;

h) dá-se particular atenção ao Conselho da Justiça Federal, cujas funções se propõem ampliadas para abranger o exercício da supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, a cujas decisões se atribui efeito vinculante. Órgão semelhante cria-se na Justiça do Trabalho, vinculado ao TST, com funções similares;

i) no campo da moralidade administrativa, visando, inclusive, o combate à prática do nepotismo, propõe-se a vedação, em toda a Administração Pública, da nomeação para cargos em comissão de cônjuges, companheiros ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, ou por adoção, de agentes políticos, em seus respectivos órgãos de atuação;

j) acresce-se, nas vedações aos magistrados, ser-lhes interdito revelar fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas, bem como receber auxílios ou contribuições de pessoas físicas e entidades públicas ou privadas, ressalvadas as previstas em lei;

l) propõe-se a instituição da "quarentena" para o ingresso nos quadros da magistratura de segundo grau e do Ministério Público, vedando que seja nomeado para cargo, em qualquer tribunal e nos referidos Conselhos, aquele que, nos três anos anteriores, tenha exercido mandato eletivo ou ocupado cargo de Ministro ou Secretário de Estado, Procurador-Geral da República, Procurador-Geral da Justiça, Advogado-Geral da União, Presidente dos Conselhos da OAB e seus respectivos Conselheiros;

m) extinção das listas triplíceis e sêxtuplas existentes na sistemática atual quanto ao preenchimento das vagas destinadas aos advogados e membros do Ministério Público. Entende-se ser mais prudente a indicação de forma direta e uninominal pelas entidades representativas das respectivas classes;

n) para nomeação de juízes das turmas recursais, dos Juizados Especiais, propõe-se sua indicação por período fixo, observados os critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente;

o) quanto à jurisdição agrária prevista nas Justicças Estaduais, propõe-se a criação de varas especializadas, para questões dessa natureza;

p) propõe-se também a modificação das competências dos tribunais da República, para delas eliminar o julgamento, em foro privilegiado, das autoridades públicas quando praticarem crimes comuns, salvo os crimes de responsabilidade.

Justiças Especializadas

a) na Justiça do Trabalho, além das modificações propostas já comentadas, acrescenta-se a proposição de novas competências, tais como: as ações que envolvem o direito de greve; ações sobre matéria sindical e acidentes de trabalho, doença profissional, e adequação ambiental para resguardo da saúde e da segurança do trabalhador; os

mandados de segurança, habeas corpus e habeas data quando o ato questionado envolver matéria sujeita à jurisdição daquela Justiça, bem como indenização por dano moral ou patrimonial decorrentes da relação de trabalho, dentre outras;

b) as Juntas de Conciliação e Julgamento passariam a constituir-se em varas da Justiça do Trabalho, que acumulariam as funções de juizados especiais até que seja promulgada lei que regularmente o dispôs no art. 98 da CF;

c) extinção dos Tribunais de Justiça Militar e dos Conselhos de Justiça nos Estados, que serão integrados à Justiça Comum estadual como Câmaras e Varas especializadas, respectivamente;

d) quanto à Justiça Eleitoral, propõe-se a alteração da composição do seu órgão de cúpula, o Tribunal Superior Eleitoral, que deixaria de contar com Ministros do Supremo Tribunal Federal em sua composição.

Ministério Público

a) que a indicação do Procurador-Geral da República seja feita pelo Presidente da República, a partir de uma lista tríplice elaborada pela própria instituição, dentre os integrantes da carreira, para um mandato de dois anos, admitida recondução;

b) estende-se aos membros do Ministério Público as novas vedações e exigências impostas à magistratura, bem como a possibilidade de perda do cargo por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público;

c) estende-se ao Ministério Público as exigências feitas ao Judiciário quanto à celeridade processual.

Impacto do Relatório Zulaiê Cobra no Debate em Curso sobre Judiciário do Estado de São Paulo

Pela análise das proposições apresentadas pelo Relatório da Deputada Zulaiê Cobra, auxiliada pelos Deputados relatores-parciais, da forma acima resumida, é possível deduzir os tipos e conteúdos das revisões que reverterão na estrutura e funcionamento do Judiciário do Estado de São Paulo, caso elas venham a se concretizar.

Sem pretender esgotar o assunto, vale destacar algumas dessas revisões, como por exemplo:

- a criação dos Conselhos Estaduais de Justiça, das Ouvidorias Estaduais de Justiça e dos Conselhos Estaduais do Ministério Público, como parte integrante de uma estrutura para controle do Judiciário;

- a extinção dos Tribunais de Alçada e dos Tribunais de Justiça Militar, que passariam a constituir-se em câmaras e varas da Justiça Comum;

- a criação de Tribunais Regionais e da Justiça Itinerante (esta é prática já adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo);

- modificação no processo eleitoral dos Presidentes e Vice-Presidentes dos Tribunais, permitindo a participação de todo o corpo de magistrados no processo;

- revisão na estrutura e composição dos Juizados Especiais, com proposta, entre outras, de sua extensão à Justiça do Trabalho;

- fortalecimento da Defensoria Pública estadual, incluindo sua autonomia financeira e administrativa para atendimento adequado aos cidadãos que não têm acesso à Justiça por falta de recursos;

- revisão da estrutura e procedimento dos precatórios judiciais, na tentativa de aliviar os estoques acumulados dessas medidas e possibilitar a sua regular fruição;

- proibição de interrupção dos trabalhos do Poder Judiciário em razão de férias;

- introdução de modificações nos regulamentos que regem a Magistratura, especialmente quanto os procedimentos de ingresso, exercício, promoção e tempo para aposentadoria compulsória;

- exigência de distribuição imediata dos processos nos juízos e tribunais, como medida, entre outras, de combate à morosidade da prestação jurisdicional, aliada à obrigatoriedade de número de juízes, compatível com a população e o volume de demandas.

Além desses exemplos, outros há que têm sido alvos das maiores polêmicas como, por exemplo:

- a introdução da "súmula vinculante" (que, segundo o Relatório, "consiste na inadmissibilidade de recurso interposto contra decisão que tenha como fundamento principal ou que tenha dirimido o conflito de acordo com a súmula do tribunal - STF, STJ ou TST);

- a reintrodução da "relevância", adotada pelo nosso sistema constitucional nos anos 30, agora designada como "demonstração da repercussão geral" das questões constitucional e federal discutidas nos casos. Esse instituto é introduzido como mecanismo de filtragem de interposição de recursos extraordinário, especial e de revista;

- a introdução do instituto da "avocatória", denominado pelo Relatório como "incidente de inconstitucionalidade", pelo qual o Supremo Tribunal Federal pode "paralisar qualquer processo, em qualquer grau de jurisdição, avocá-lo a si e decidir previamente o teor da matéria constitucional nele contida" (segundo Reginaldo Oscar de Castro, no artigo "A reforma do retrocesso", Folha de S.Paulo, de 8/12/99, em Tendências e Debates).

Finalmente, com o objetivo de contribuir com sugestões e idéias para o debate, buscaram-se nos anais do Encontro de Corregedores Gerais (realizado na cidade de Teresina, no Piauí, nos dias 27 e 28 de maio de 1999) as seguintes recomendações para a reforma do Poder Judiciário:

"1 - A efetiva, quão imperiosa, Reforma do Poder Judiciário, por este há muito vindicada, impescinde da efetiva participação dos seus Membros e Administradores, com abrangência aos mecanismos da melhor ativação jurisdicional, abstraídos contornos emocionais transitórios.

2 - A Ressocialização do encarcerado somente poderá ser alcançada pela decidida participação dos diversos segmentos da sociedade através dos Conselhos de Comunidade, os quais devem ser implementados em todas as Comarcas com decidido estímulo e atuação das autoridades judiciárias.

3 - Os Juizados Especiais, Cíveis e Criminais, atuais, se despontam como indicado instrumento democratizador da Justiça, posto alcançar, precipuamente, as camadas mais sofridas e carentes da população conscientizando-as e assegurando os seus direitos inerentes à cidadania, alcançando-se recomendável sua efetiva implementação, prioritariamente, pelos judiciários do país.

4 - O Registro Civil das Pessoas Naturais constitui ato jurídico essencial ao reconhecimento do exercício da cidadania, cabendo ao poder público inabdicável compromisso de cumprir o mandamento legal ditado pela Lei Federal nº 9.534/97, buscando soluções legais que atinjam esse objetivo primário.

5 - Destacam a importância dos Tribunais de Justiça disciplinarem critérios objetivos para promoção por merecimento dos Juizes de Direito, em razão do que haverá melhor desempenho dos Magistrados de primeiro grau, o que reverterá, obviamente, no aprimoramento e estímulo do desempenho funcional.

6 - Cientes de que o instituto da Alienação Fiduciária de Imóveis pode contribuir para superar a falta de habitação no país, reativando plenamente a construção civil, absorvendo mão-de-obra disponível no mercado de trabalho, recomendam a ampliação dos estudos acerca da relevante matéria, notadamente nos procedimentos a serem realizados nos Órgãos de Registro de Imóveis.

7 - Em face da incontroversa relevância do órgão censório na fiscalização, orientação e disciplina dos serviços judiciários de primeiro grau, destacam a conveniência de ser instituída, no orçamento geral do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, dotação específica às atividades para a Corregedoria Geral da Justiça."

Considerações Finais

As diversas iniciativas em curso na Administração Pública paulista seguem, em linhas gerais, as diretrizes da reforma do Governo Federal, que, por sua vez, apóiam-se nos processos de transformação empreendidos pela maior parte dos países industrializados, como resposta às pressões da globalização, da demanda por melhor qualidade dos serviços e pela redução da despesa pública.

A redefinição das modalidades de intervenção do setor público – assim como as respectivas modalidades de implementação – no Estado de São Paulo estão referidas aos princípios fundamentais do denominado *New Public Management*, que é o termo cunhado na literatura internacional e nos documentos oficiais para designar o novo paradigma da modernização administrativa.⁴¹ Seus elementos distintivos são os mesmos que se apresentam – com maior ou menor intensidade –, nas mais diversas experiências nacionais de modernização do setor público, a saber:

- descentralização/municipalização de atividades e de responsabilidade do nível central para os níveis locais (Estados, regiões, municípios e consórcios de municípios);

- redimensionamento dos grandes aparatos burocráticos públicos, efetuado com iniciativas de downsizing e com a redução de níveis hierárquicos;

- adoção de fórmulas mais flexíveis de gestão, principalmente para a gestão direta da oferta de serviços públicos, tais como agências, associações e fundações;

- terceirização das atividades e serviços para as empresas privadas, para as organizações do terceiro setor e para as organizações públicas mais eficientes (*contracting out* e *contracting in*);

- inserção de mecanismos de mercado e da lógica da competição entre as diversas organizações públicas;

- introdução de técnicas e de sistemas de gestão privados na área da programação e gestão de recursos financeiros, da logística e da gestão de pessoal;

- privatização das empresas públicas, acompanhada da redefinição das modalidades de controle do governo;

- constituição de agências de regulação (do tipo *authorities*) nos setores privatizados.

É interessante notar que essas iniciativas enfatizam dois campos de inovação institucional: um primeiro, voltado para a reforma da institucionalidade econômica, envolvendo os setores público e privado, em função da busca da competitividade econômica, e um segundo, voltado para o fortalecimento da capacidade institucional do governo como forma de introduzir os valores políticos de austeridade, transparência, ética e responsabilidade social na racionalidade governamental, assim como de incorporar os objetivos de eficiência e eficácia na prática da gestão pública.

Segundo muitos autores, um terceiro campo de inovação institucional começa a se constituir como tendência nas sociedades latino-americanas, com o objetivo de combater o clientelismo e caminhar no sentido de estabelecer uma relação virtuosa entre institucionalização e democracia. Esse campo está associado à transformação dos sistemas de intermediação e representação, contemplando desenhos organizacionais e institucionais que integrem diversas formas de representação e intermediação política e de interesses nas várias instâncias decisórias dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública do Estado.⁴²

Esses três campos de inovação institucional, entretanto, não podem ser considerados dissociados entre si. Ao contrário, devem ser tratados como três faces de um processo mais abrangente de reorganização do Estado. A inserção nos mercados mundiais – meta principal do ajuste econômico – é regida pela competitividade sistêmica, dada pela reorganização não só da economia nacional, mas do conjunto da sociedade. A competitividade sistêmica demanda uma “atualização” do Estado como uma das instâncias fundamentais de coordenação dos diversos processos sociais.

O imperativo da competitividade sistêmica, por outro lado, conduz à importância da integração social. Daí o papel primordial do Estado como instância responsável por assegurar a coesão social, devendo, para isso, neutralizar as tendências desagregadoras do mercado. Como essas mudanças exigem maior cooperação dos cidadãos, estes passam a reivindicar maior participação. Assim, um dos aspectos cruciais do debate atual sobre a reforma do Estado consiste em avançar no sentido de incorporar a cidadania como referencial fundamental da governabilidade democrática, de forma a superar o atraso da política em relação ao dinamismo das mudanças em curso na sociedade.

especialmente elaborado pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap.

41. Vide, a respeito, os diversos *surveys* e *updates* sobre o tema do *public management developments*, publicados pela OCDE a partir de 1990. São numerosos os artigos e os trabalhos de comparação da implementação do *new public management* nos diversos países, presentes em revistas como *Public Administration Review* (USA), *Public Administration e Public Money and Management* (Reino Unido), *Politiques et Management Public* (França), *Azienda Pubblica* (Itália) e *Política y Gestion Publica* (Espanha).

42. A reivindicação de formas de representação direta – e não apenas a representação entendida como capacidade de delegar mandato e a soberania –, constitui um dos mais importantes desafios enfrentados pela institucionalidade político-jurídica, abarcando o desenho de formas de decisão que impliquem a representação direta de grupos comprometidos.