

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN BRASIL:
EL PROCESO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

LÚCIO REINER, M.A.

**Consultor Legislativo de la Cámara de Diputados de Brasil
División de Ciencia Política**

**Elaborado para presentación en el Congreso Internacional de la Asociación
de Estudios Latino Americanos, Continental Plaza Hotel, Guadalajara,
México, 17-19 de abril de 1997.**

ÍNDICE

I - INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen histórico de las reformas administrativas brasileñas	03
1.2 Situación actual de la administración pública brasileña:	
Necesidad de las reformas	05

II - EL GOBIERNO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS FRENTE A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1 El proyecto del gobierno	06
2.1.1 El MARE	07
2.1.2 El Plan Director de la Reforma del Estado	07
2.1.3 El proyecto de reforma constitucional: La Enmienda n° 173	11
2.1.4 El conjunto de Medidas Provisionales	13
2.2 El funcionamiento de la Cámara de Diputados	15
2.2.1 Trámite de Proyecto de Enmienda Constitucional	15
2.2.2 La Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción	16
2.2.3 La Comisión Especial	16
2.2.4 El Pleno	17

III - LA COMISIÓN ESPECIAL

3.1. Constitución	18
3.2 Miembros	19
3.3 Funcionamiento	20
3.3.1 Presidente y Relator	20
3.3.2 Audiencias Públicas	21
3.3.3 Audiencias Internas	22
3.4 El Substitutivo del Relator	22
3.4.1 Características y principales diferencias con el Proyecto original	22
3.4.2 Normas de Transición	24
3.4.3 Los punto cruciales del Substitutivo	24
3.5 Votación del Substitutivo	27

IV - CONCLUSIÓN

4.1 La votación en el Pleno de la Cámara de Diputados	29
4.2 Hacia una nueva Administración Pública en Brasil	29

V - LISTA DE SIGLAS

5.1 Partidos Políticos	30
5.2 Siglas Utilizadas	31

I - INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen histórico de las reformas administrativas brasileñas

Brasil posee una rica historia administrativa. Para mejor ceñir el tema, consideraremos sólo la evolución administrativa de este siglo. De hecho, podemos situar el nacimiento de una estructura moderna en los años 30, cuando Brasil pasó por una serie de convulsiones políticas y sociales que desembocaron, primero, en la revolución de 1930 y, después, en el "Estado Nuevo" de 1937, sin olvidar el levante "constitucionalista" de San Pablo en 1932. De toda esta agitación resultó el fin del monopolio del poder por las oligarquías tradicionales y la inserción definitiva del país en el siglo XX.

Claro que la administración pública no podía dejar de modificarse para atender a las nuevas y crecientes necesidades de un estado moderno y dinámico. Por un conjunto de circunstancias, esa evolución desembocó en un estado autoritario, de cuño fascista, que sin embargo, condujo al inicio del proceso de industrialización y modernización del país. En esa década ocurrió la transformación de un estado liberal clásico, dominado por los latifundistas, en un estado intervencionista.

Éste demandaba una máquina pública infinitamente mayor y más compleja que la que el "estado mínimo" vigente hasta entonces necesitaba. El crecimiento del estado intervencionista, de inspiración keynesiana, siguió tres grandes líneas:

a) aumento del número de ministerios: creación de los ministerios del Trabajo, Industria y Comercio, Educación, Cultura y Salud;

b) creación de organismos y entes formuladores de políticas públicas: Consejo Nacional del Petróleo, Consejo Nacional del Comercio;

c) expansión empresarial del estado: empresas de derecho privado que formaron el núcleo inicial de la administración indirecta (fundaciones, autarquías, sociedades de economía mixta como la Caja Económica Federal (CEF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), y la Compañía Hidroeléctrica del San Francisco (CHESF).

El estado administrativo en sí fue implantado con la creación del Consejo Federal del Servicio Público Civil (CFSPC) por la ley nº 284 de 1936. Este órgano colegiado debería disciplinar la administración de personal y las actividades-medio del sector público (presupuesto, material, comunicaciones, organización y coordinación interna).

En 1938 el CFSPC se transformó en el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) que se encargó de modernizar al estado brasileño en las décadas siguientes. El DASP era un órgano central de políticas orientado por los principios de la administración científica definidos por Taylor y Fayol y que seguía el modelo weberiano de burocracia. Adoptando una rígida separación entre actividades-fin y actividades-medio, difundió el principio de la departamentalización, el formalismo técnico y el carácter prescriptivo de la acción gubernamental.

Los principales logros del DASP fueron:

a) implantar una política de administración de personal, consolidada en el estatuto de los funcionarios públicos de la Unión, fundada en el sistema de mérito;

b) institucionalizar la función presupuestaria como actividad permanente vinculada al planeamiento;

c) simplificación, estandarización y adquisición nacional del material, así como revisión de estructuras y racionalización de métodos.

A pesar del esfuerzo modernizante del DASP no se consiguió implantar una sólida burocracia weberiana en Brasil. El final de la II Guerra Mundial precipitó el fin del régimen de inspiración fascista.

De 1945 a 1964 hubo un período de redemocratización acompañado de expresivo desarrollo económico. El gobierno Kubitschek (55-60) inició algunas reformas, como la tentativa de descentralización, creación de la Comisión de Simplificación Burocrática y de la Comisión de Estudios y Proyectos Administrativos. En el campo económico realce para la Superintendencia de Desarrollo del Noroeste (SUDENE), del Consejo de Política Aduanera y del Consejo de Desarrollo que debía centralizar la política económica. En el campo administrativo surgió la Escuela Brasileña de Administración Pública, vinculada a la Fundación Getulio Vargas para implantar la enseñanza sistemática de la administración pública. La orientación de la reforma era globalizante y se caracterizó por la implantación de estructuras paralelas, como comisiones de estudio y grupos de trabajo, con destacada participación de miembros de la industria nacional. Se trataba de adecuar la administración pública a los objetivos del Plan de Metas del gobierno que estipulaba industrialización acelerada e inversiones de capital extranjero.

En marzo de 1964, un movimiento militar con apoyo político de grupos conservadores derribó al presidente João Goulart. Los gobiernos militares siguientes enfatizaron el centralismo político y consolidaron la intervención del estado en el sector productivo mediante expansión de la administración indirecta autorizada por el Decreto Ley n° 200, de 1967. Este instrumento legal permitió el crecimiento de las empresas públicas y la creación de sociedades de economía mixta y de fundaciones.

Durante el período autoritario, la Secretaría de Planeamiento (SEPLAN) asume papel central, controlando todo el sistema de planeamiento, contabilidad y control interno. Por medio de la Secretaría de Control de las Empresas del Estado controlaba la SEPLAN todas las empresas públicas. Dos tendencias opuestas marcaron la administración de esa época: el centralismo con la concentración de poderes y recursos en el nivel federal y la descentralización en el nivel administrativo, para tornar eficientes a las organizaciones públicas frente a las nuevas demandas económicas. El resultado de ese período fue el surgimiento de un nuevo cuadro burocrático, altamente calificado, la tecnoburocracia, que contrastaba con el núcleo tradicional de la administración.

A partir de 1979 se constató que era necesario actualizar el núcleo tradicional de la administración. Se crea entonces el Programa Nacional de Desburocratización, mediante el Decreto n° 83.740/79. El objetivo era mejorar los procesos administrativos simplificando y eliminando etapas.

El advenio de la democracia instituye, a partir de 1985, cambios en el modelo administrativo. La nueva democracia brasileña se opone al centralismo del período autoritario e impone transformaciones para que el aparato administrativo se convierta en un ente reducido, orgánico y ágil. La nueva visión de la reforma administrativa transforma esta de una operación meramente técnica-formal, en un abordaje inserto en el contexto sociopolítico y cultural del país. De proceso limitado se pasa a proceso permanente y dinámico. Este debería abarcar toda la administración para alcanzar mayor eficiencia mediante nuevos modelos gerenciales que permitieran responder de manera adecuada a las exigencias de la sociedad.

Resultó de ese cambio el proyecto de reforma administrativa de 1985, instituido por el Decreto n° 91.309/85. El plan era reorganizar la administración federal, sobre todo en el campo de recursos humanos e informatización. La comisión especial de la reforma se propuso racionalizar y frenar los gastos públicos; formular nuevas políticas de recursos humanos y simplificar la estructura de la administración federal. A raíz de ello se creó la Secretaría de Administración Pública (SEDAP) que substituyó al DASP (Decreto n°93.211/86). La SEDAP

quiso introducir una planificación administrativa institucional con el objetivo de fortalecer a la administración directa. La idea era revertir el proceso de crecimiento descontrolado de la administración indirecta (fundaciones y autarquías) que había surgido en función del Decreto-Ley n°200/67 .

Las fundaciones eran ramas de derecho privado de entes públicos y permitían simplificar procedimientos administrativos, en particular eludir las limitaciones salariales. El Decreto-Ley n° 2.299/86 acabó con la libertad de las fundaciones, subordinándolas al Plan de Clasificación de Cargos de la administración federal. Otra importante iniciativa de la SEDAP ocurrió en el campo de recursos humanos con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y de la carrera de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental. El desorden de la economía afectó negativamente a la SEDAP, impidiendo que alcanzase sus objetivos.

La nueva Constitución promulgada en 1988 consagró el conjunto de reformas iniciadas en 1985. Entre las principales disposiciones constitucionales tenemos:

- a) pérdida de autonomía del Ejecutivo para organizar la administración pública, siendo ahora necesario obtener aprobación del Congreso Nacional;
- b) equivalencia salarial entre los tres poderes y entre civiles y militares;
- c) régimen jurídico único para los servidores civiles;
- d) derecho de sindicalización.

El primer presidente elegido por el voto directo después de más de 25 años fue Fernando Collor. Su administración se interrumpió con el "impeachment" de 1992. En sus dos años de duración el gobierno Collor hizo hincapié en la dimisión de funcionarios y en la extinción de órganos y entes públicos. Hubo algunas tentativas de privatización y proceso de descentralización de servicios públicos, especialmente en el área de la salud.

Su sucesor, Itamar Franco, prosiguió con las privatizaciones y con la política de contención de gastos públicos que lo llevaron a enfrentar diversas huelgas, inclusive de la policía federal. Su mayor realización fue el Plan Real de estabilización económica que acabó con la hiperinflación en Brasil.

El nuevo presidente, Fernando Henrique Cardoso, tomó posesión tras retumbante victoria electoral en el primer turno. La agenda del actual gobierno destaca la modernización del país, y la reforma de la administración pública es objetivo primordial. Hasta ahora, la historia de las reformas administrativas brasileñas señala la ausencia de una política orgánica de reformas inserta en un programa estratégico de gobierno. Por ello, los procesos reformísticos fueron siempre de ámbito estrecho, limitados en su alcance y duración no consiguiendo acompañar la dinámica de las relaciones entre estado y sociedad en lo que se refiere a la democratización de las organizaciones y al uso de nuevas tecnologías.

El nuevo escenario nacional e internacional obliga al estado brasileño a modificarse. Se trata de construir una estructura político-institucional flexible y en sintonía con las iniciativas y exigencias crecientes de la sociedad civil. La reforma administrativa que estudiaremos surgió de este fondo histórico y de la nueva situación del país.

1.2 Situación actual de la administración pública brasileña: Necesidad de las reformas.

La administración pública de Brasil se encuentra en situación crítica. Este fenómeno ocurre en los tres niveles de la federación: Unión, Estados y Municipios. Por un lado, hay profunda insatisfacción de los usuarios de los servicios públicos, por otro, constatamos una notable pérdida de la capacidad de actuación del estado en los campos económico y social. La crisis económica de los años 80 barrió con la calidad de los servicios públicos. La inestabilidad financiera y política desnortearon a la administración del estado, provocando el éxodo de millares de los mejores funcionarios en función del brutal achatamiento de los sueldos y de la

falta de perspectivas. El país se quedó atado, por causa de la inflación, a la gestión diaria, sin ningún planeamiento a mediano o largo plazos.

El gobierno Collor quiso, en 1990, resolver el problema de forma atropellada. Extinguió entes, empresas y órganos públicos, colocó a más de 100 mil funcionarios en disponibilidad, dimitió a decenas de millares. Provocó una gran desorganización en la función pública, perjudicando al ya frágil aparato del estado y creó una profunda animosidad de los funcionarios en relación al estado.

Hoy se trata de reconquistar la confianza de los funcionarios del estado, proponiéndoles cambios necesarios en función de objetivos claros y precisos. Es obvio que este cambio perjudicará a muchos que se aferraron a sus cargos y utilizan a la administración pública como garantía para una buena jubilación o ingresos regulares. Otros, que desean hacer carrera, hoy están impedidos de trabajar más y mejor. Se trata de soltar esas amarras de manera a permitir que los funcionarios que así lo deseen puedan mejorar y progresar dentro del servicio público y que se les pueda recompensar por los buenos servicios prestados, rompiendo con el pacto de mediocridad actual. Por otro lado, hay que prevenirse contra las injusticias y la utilización política de las reformas.

Por fin, la reforma debe pautarse por introducir responsabilidad y calidad en el servicio público y abrir la administración para que escuche y atienda a los ciudadanos, aparte de servir a los intereses de la nación. La reforma pasa por recuperar sueldos, estructurar y crear carreras, evaluar el rendimiento de los servidores y permitir el acceso de la sociedad a la administración. En resumen tornar la carrera pública atractiva y respetada, premiando a los esforzados y cobrando responsabilidades de los omisos y acomodados. Partiendo de estos principios estudiaremos el proyecto de reforma constitucional del gobierno, las modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados, el proceso legislativo, y lo que aún quedó pendiente.

II - EL GOBIERNO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS FRENTE A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1. El proyecto del gobierno

La administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso produjo exhaustivos estudios sobre la reforma administrativa. Fueron realizadas decenas de reuniones, seminarios y congresos sobre el tema, con especialistas nacionales e internacionales. La ENAP centralizó buena parte de esos foros de debates. Para enfatizar la importancia concedida a la reforma de la administración pública se creó la Cámara de Reforma del Estado. Tal organismo depende directamente del Presidente de la República y es presidido por el Ministro-Jefe de la Casa Civil de la presidencia. Sus otros miembros son el Ministro del Planeamiento y Presupuesto, Ministro de Administración Federal y Reforma del Estado, Ministro del Trabajo, Ministro de Hacienda y Ministro-Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.

Además se creó un ministerio especial, el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), encargado de coordinar, conducir y ejecutar la reforma administrativa bajo la orientación superior de la Cámara de Reforma del Estado.

El principal documento orientador de la reforma es el Plan Director de Reforma del Aparato del Estado (PDRAE), publicado el 24 de noviembre de 1995. El PDRAE constituye elemento fundamental, sintetizador de las propuestas del gobierno. A partir del análisis de la administración y de las soluciones apuntadas por el Plan, el gobierno está tomando diversas

iniciativas. Nos ceñiremos a la principal, que es la propuesta de enmienda constitucional, pero veremos también las Medidas Provisionales que complementan la enmienda..

2.1.1 El MARE

El gobierno instituyó su estructura administrativa mediante Medida Provisional que creó ministerios y otras entidades, al paso que extinguía otros. De esa Medida Provisional, cuya última edición tiene el nº 1.549-27, del 14 de febrero de 1997, surge el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE). Las atribuciones oficiales del MARE son:

- a) elaborar e implantar políticas y directivas para la reforma del estado;
- b) política de desarrollo institucional y capacitación del servidor, en el ámbito de la administración pública federal directa, autárquica y fundacional
- c) reforma administrativa;
- d) supervisión y coordinación de los sistemas de personal civil, de organización y modernización administrativa, de administración de recursos de información y computación y de servicios generales;
- e) modernización de la gestión y promoción de la calidad en el sector público y;
- f) desarrollar acciones de control de la nómina de los órganos y entes del Sistema de Personal Civil.

El objetivo principal del MARE, en el inicio del gobierno, era la reforma administrativa. Para ello, era necesario modificar la constitución, puesto que obligaciones y derechos de la administración pública y de los servidores del estado figuran en el texto constitucional. En un primer momento, el MARE se dedicó a estudiar los problemas de la administración. Realizó seminarios, encuentros y conferencias con participación de especialistas nacionales e internacionales. Estudió las reformas administrativas llevadas a cabo en otros países, invitando inclusive a los responsables por esas reformas, como en el caso de la Gran Bretaña y de Francia, a colaborar con las propuestas de reforma. De ese intenso debate surgió el documento "Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado" (PDRAE), verdadero "libro blanco" de la reforma administrativa, donde se sintetizan los problemas, diagnósticos y soluciones. A partir del PDRAE serán tomadas iniciativas como el proyecto de reforma constitucional y Medidas Provisionales para modificar el perfil del aparato del estado.

Para dejar bien claro cuáles eran las prioridades del gobierno, el PDRAE fue aprobado el 21/9/95 por la Cámara de Reforma del Estado, subordinada directamente al Presidente de la República, quien aprobó el PDRAE en su forma definitiva.

2.1.2 El Plan Director de Reforma del Estado

La versión definitiva del PDRAE fue publicada el 24/11/95 y ampliamente divulgada por el MARE. A lo largo de 61 páginas, el documento pasa en revista la historia administrativa del Brasil; los diagnósticos de la situación actual; el aparato del estado y las formas de propiedad; los objetivos; la estrategia de transición y los proyectos fundamentales y adicionales para la administración pública.

El documento parte del principio de que existen tres formas características de organización de la administración pública:

- a) **administración pública patrimonialista**, cuando el aparato del estado funciona como extensión del poder del soberano, la *res publica* no se diferencia de la *res principis*. Con el advenimiento del capitalismo y de la democracia, el mercado y la sociedad civil pasan a distinguirse del estado, y la administración patrimonialista es considerada inaceptable;

b) **administración pública burocrática**, surge en mediados del siglo XIX, junto con el estado liberal. Se contrapone a la corrupción y al nepotismo patrimonialista. Sus principios son la profesionalización, la carrera, la jerarquía, la impersonalidad y el formalismo. Los controles son siempre *a priori*, con el propósito de evitar corrupción y nepotismo, lo que multiplica los controles burocráticos. El estado, al final de cuentas, se queda aislado de los ciudadanos a los que debería servir. Tal situación empeora nitidamente con el aumento de responsabilidades del estado en una economía moderna que exige decisiones rápidas de la administración;

c) **administración pública gerencial**, aparece en la segunda mitad del siglo XX para responder tanto al aumento de las funciones económicas y sociales del estado como al desarrollo tecnológico y a la globalización de la economía. La administración gerencial enfatiza la satisfacción del ciudadano-consumidor, se contrapone a la administración burocrática, orientando al estado hacia la eficiencia y calidad en la oferta de servicios públicos así como al desarrollo de una cultura gerencial. O sea desplaza el foco administrativo de los procedimientos (medios) para los resultados (fines).

El PDRAE estipula que la administración gerencial pase a ser la norma en el servicio público brasileño para ofrecer servicios mejores y más baratos al ciudadano-cliente.

Considera el gobierno que hubo retroceso burocrático con la Constitución de 1988. Los dispositivos constitucionales relativos a la administración pública habrían provocado un substancial aumento de los gastos de personal. Los datos disponibles muestran que, a pesar de la disminución del número de funcionarios, el gasto aumentó, sobretudo en los estados federados y en los municipios

Unión federal (Datos SEPLAN, 1995)

Número de Servidores	Gastos con personal en % del PIB
1988 - 1.442.657	2,89
1994 - 1.197.460	3,17

Los estados y municipios pasaron a gastar del 3,87% del PIB en el período 1970-79 al 6,53% del PIB en el período 1988/94. Este considerable aumento de gastos con personal causó una disminución acentuada de la inversión pública. Hoy, el estado brasileño dedica apenas el 3% del presupuesto nacional para inversiones en obras y proyectos nuevos. Los gastos con personal, pero sobretudo los gastos crecientes - en función de la política económica de mantener los intereses en el nivel más elevado del mundo - con las deudas públicas interna y externa consumen la casi totalidad de los recursos. Este último dato no figura entre las causas apuntadas por el gobierno como causadoras de la falta de inversiones.

El PDRAE enfatiza el problema de las nóminas que, por determinaciones constitucionales, permiten pocas modificaciones y consiguen crecer del 3 al 4% al año pese a que los servidores no tienen aumento de remuneración desde enero de 1995, con una inflación total de aproximadamente unos 35% en los años 1995 y 1996.

El texto constitucional consagra el modelo burocrático tradicional con su formalismo, exceso de normas y rigidez de procedimientos que lo hacen totalmente inadecuado para atender a las crecientes necesidades de una sociedad democrática moderna en vías de desarrollo.

El PDRAE discurre también sobre el estado de los recursos humanos del sector público, sus diferentes remuneraciones y la estructura de las diversas carreras. De ello se concluye que el sector público está poco y mal organizado. Hay escasas carreras realmente estructuradas, como la diplomacia, el magisterio superior y las fuerzas armadas. Las otras, o

no tienen ninguna estructura, o poseen una clasificación de cargos deficiente debido a la poca amplitud entre el nivel inicial y el nivel final, lo que desestimula al funcionario.

Otro punto son las jubilaciones : el funcionario público contribuye hasta 10 veces(en promedio, 5 veces) más que el empleado del sector privado, a sueldo igual, para su jubilación. Aún y todo las jubilaciones del sector público son, en promedio, 8 veces mayores que en el sector privado. Además, el sistema de jubilación "por tiempo de servicio" permite jubilaciones precoces, en torno de los 53 años, en promedio, lo que contribuye para onerar el sistema de jubilaciones, puesto que los pagos tienen duración mayor.

A raíz de los problemas detectados, el documento divide el Estado en 4 sectores:

a) **Núcleo estratégico** - es el gobierno *latu sensu*. Define las políticas públicas y las ejecuta. Reúne los 3 poderes.

b) **Actividades exclusivas** - corresponde a los servicios que sólo el Estado puede realizar: policía, hacienda pública, seguridad social, fiscalía y control, diplomacia, entre otros.

c) **Servicios competitivos** - el Estado actúa aquí junto con organizaciones públicas no estatales y privadas. La presencia del Estado se justifica para garantizar derechos humanos fundamentales. Son ejemplos hospitales, universidades, centros de investigación y museos.

d) **Producción de bienes y servicios para el mercado** - Campo de actuación de las empresas privadas. El Estado sólo participa caso falte capital al sector privado, como en la infraestructura, o en actividades típicamente monopolísticas tornando necesario un rígido control en caso de privatización.

Cada uno de estos segmentos posee peculiaridades tanto en objetivos y prioridades como en perfil administrativo. Por lo tanto, cada uno, según el PDRAE, tiene que tener el régimen administrativo que se adecúe mejor a sus objetivos.

Para empezar, hay que estudiar la noción de propiedad. Existe hoy, aparte de las formas tradicionales de propiedad pública y privada, la propiedad pública no estatal, que se compone de entidades sin fines lucrativos que no pertenecen a ningún individuo o grupo, y que están orientadas para atender al interés público.

Al núcleo estratégico le corresponde la propiedad pública ; a las actividades exclusivas del Estado, también. Para el sector competitivo lo ideal es la forma pública no-estatal y el sector de bienes y servicios para el mercado debe ser de propiedad privada junto con la administración gerencial.

Objetivos: Se desdoblan en objetivos globales y sectoriales.

Objetivos globales: aumentar la gobernancia del Estado, dirigiendo su acción al atendimento a los ciudadanos con efectividad y eficiencia; limitar la acción del Estado a sus funciones exclusivas; transferir de la Unión federal para los estados y municipios las acciones locales; transferir para los estados las acciones regionales para posibilitar mayor colaboración entre los estados y la Unión.

Objetivos para el núcleo estratégico: aumentar la eficacia mediante modernización de la administración burocrática (concursos públicos anuales, carreras, educación permanente, evaluación de calidad/actividad; por fin dotar al núcleo estratégico de capacidad gerencial para definir y controlar contratos de gestión con las agencias autónomas, responsables de los servicios competitivos del Estado.

Actividades exclusivas: transformar a las actuales fundaciones y autarquías en agencias autónomas, administradas por contratos de gestión. Estos contratos darán total libertad al gestor en lo que se refiere a administrar personal y recursos materiales y financieros desde que alcance los objetivos cualitativos y cuantitativos estipulados. Incentivan la participación

popular tanto en la formulación cuanto en la evaluación de políticas públicas, de modo a permitir el control social.

Servicios competitivos: transferencia al sector público no estatal, transformando las actuales fundaciones públicas en organizaciones sociales, o sea, en entidades de derecho privado, sin finalidad lucrativa, que tengan permiso específico del poder legislativo para celebrar contrato de gestión con el poder ejecutivo y así tener derecho a participación presupuestaria. Se busca obtener mayor responsabilidad de los dirigentes, dándoles más autonomía y, por añadidura, conseguir un control social directo a través de participación en los consejos de administración.

Producción para el mercado: continuar el proceso de privatización por medio del Consejo de Desestatización; reorganizar y fortalecer a los órganos reguladores de los monopolios naturales que serán privatizados.

Estrategia de transición: La reforma del aparato del Estado seguirá tres ejes. El primero es el institucional-legal, donde se efectuarán las reformas jurídicas y de las relaciones de propiedad. El segundo es el cultural, dedicado a la transición de la cultura burocrática a la cultura gerencial. El último trata de la transformación de la administración burocrática en gerencial, por medio de la modernización de la estructura organizacional y de los métodos de gestión.

Nuestro objetivo se limita a la dimensión institucional-legal que abarca las reformas jurídicas. Estas son indispensables pues permitirán que se instale el nuevo modelo estatal propuesto por el PDRAE. El gobierno pretende modificar la constitución en los aspectos de la seguridad social y de la administración pública. En la seguridad social se desea eliminar el actual sistema de jubilaciones, substituyéndolo por estructura similar a la existente en el sector privado, aparte de acabar con la posibilidad de jubilarse por "tiempo de servicio", imponiendo límite por edad (mínimo 60 años y 35 de contribución).

En cuanto a la administración pública, los cambios propuestos alcanzan, como veremos más en detalle adelante, el fin del régimen jurídico único para todos los funcionarios; permiso para contratar extranjeros en el servicio público; límite (techo) de remuneración; posibilitar transferencia de funcionarios y de sus encargos entre la Unión, los Estados y los Municipios; y lo más llamativo, que es el fin de la estabilidad, permitiendo dimisiones a criterio de la administración.

Por último, el PDRAE discurre sobre los proyectos de reforma del aparato del Estado que serán conducidos por el MARE, apoyado por la Comisión Ejecutiva de Reforma del Estado y orientado por la Cámara de Reforma del Estado. Cumple enfatizar que el MARE será el iniciador, pero los respectivos ministerios ejecutarán sus propios proyectos con la colaboración del MARE.

Los proyectos básicos se destinan a implantar a la administración pública gerencial. En el plan horizontal, tenemos al proyecto de Evaluación Estructural que tratará de forma global de la estructura del Estado. Luego, en el nivel de las actividades exclusivas del Estado tenemos, en un plan vertical, el proyecto de las agencias autónomas y, en el nivel de los servicios competitivos, el proyecto de las organizaciones sociales.

Existen también proyectos adicionales como el Proyecto Ciudadano, que tiene la intención de mejorar las relaciones de la administración con el usuario, facilitando el acceso y simplificando trámites, además de ofrecer calidad. En cuanto al Proyecto de Indicadores de Rendimiento, él es esencial para la creación de las agencias autónomas y organizaciones sociales, dentro del sistema de contratos de gestión, y también para mejorar la calidad dentro de todo el servicio público federal. Una nueva política de recursos humanos culmina los proyectos anteriores, y el PDRAE CONSIDERA PRIORITARIO E INDISPENSABLE REESTRUCTURAR LAS CARRERAS exigiendo CALIDAD DE servicios, pero ofreciendo ventajas para los administradores que mejoren el rendimiento y la calidad de su trabajo. Otros

subproyectos estipulan formación de personal, cursos complementarios y educación permanente, de modo a dar al servidor dinamismo, conciencia de su importancia y perspectivas de carrera. De esta forma concluye el PDRAE su visión global de la administración pública de Brasil.

2.1.3 El proyecto de reforma constitucional: La Enmienda nº 173

El gobierno se atuvo al proyecto esbozado en el PDRAE. La consecuencia lógica fue el envío al Primer Secretario de la Mesa Directora de la Cámara de Diputados, el 23 de agosto de 1995, del Mensaje nº 886, firmado por el Presidente de la República. El Mensaje encaminaba el Proyecto de Enmienda Constitucional que "modifica el capítulo de la Administración Pública, añade normas a las Disposiciones Constitucionales Generales y establece normas de transición". El proyecto recibió el nº 173 en la Cámara de Diputados. La enmienda constitucional nº 173, propuesta por el gobierno, modifica 8 artículos de la Constitución Federal (ns. 37, 39, 41, 206, 247, 248, 249 y 250), dos artículos (74 y 75) de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, a las que añade 3 artículos.

En la exposición de motivos que acompañaba el mensaje presidencial, el gobierno reiteraba los argumentos ya expuestos en el PDRAE. La modificación constitucional era necesaria para "remover imposiciones legales y reconsiderar procedimientos a respecto de la admisión de personal, política de remuneración, estabilidad y descentralización de funciones y servicios para estados y municipios". La serie de modificaciones se concentra en el Capítulo VII del texto constitucional, *De la Administración Pública*.

A continuación examinaremos la esencia de las modificaciones propuestas, artículo por artículo.

Art. 37, I. Pasa a admitir el acceso de extranjeros a cargos, empleos y funciones públicas, en los casos que serán definidos en ley. La medida beneficiará a las instituciones de enseñanza y pesquisa, hoy perjudicadas por las amarras constitucionales que impiden llamar especialistas extranjeros para ocupar funciones permanentes.

Art. 37, II. Introduce el proceso selectivo público, que será regulado en ley, aplicable a los casos de reclutamiento para admisión en empleo público. La novedad se destina a seleccionar empleados que tengan la prerrogativa de la estabilidad, o a las situaciones que exijan profesionales con gran experiencia y capacitación. Cumple aclarar la distinción entre "cargo público", exclusivo de la administración central del estado que sólo puede ser ocupado mediante concurso y goza de estabilidad y "empleo público" que pertenece a las empresas o entes de actividades no exclusivas del estado.

Art. 37, XXII. Destina hasta el 20% de las plazas de concursos o procesos selectivos a los servidores ocupantes de cargos efectivos o de empleos en el servicio público. El propósito es ofrecer motivación al desarrollo profesional de los servidores.

Art. 37, XXIII. Obliga a que cualquier modalidad de reajuste, aumento o concesión de ventajas a los servidores activos o inactivos y respectivos pensionistas, de la administración directa, de las autarquías y de las fundaciones públicas, sea aprobado por proyecto de ley específico. Se quiere impedir la concesión de ventajas por la vía de resoluciones administrativas, confiriendo mayor transparencia y uniformidad a los procedimientos relacionados con las remuneraciones del sector público.

Art. 39, *caput*. Permite substituir el RJU por diversos regímenes jurídicos para diferentes categorías de servidores. Mantiene los planes de carrera para la administración directa, autarquías y fundaciones públicas. El objetivo es definir regímenes diferentes en función de las características del órgano o ente. Autarquías y fundaciones podrán tener sistemas de trabajo específicos además de poder volver a contratar, como antes de la

constitución de 1988, por el régimen de la iniciativa privada (consolidación de las leyes del trabajo - CLT), conforme juzgue conveniente.

Art. 39, § 1°. Suprime la referencia a la uniformidad de remuneración entre servidores de cargo equivalente de la administración directa. La intención es permitir aumentos diferenciados por categorías y por rendimiento individual del servidor, acabando con los aumentos automáticos para todos.

Art. 39, § 2°. Suprime la garantía de irreductibilidad de sueldo a los titulares de cargos y funciones públicas (pero no a los ocupantes de empleos) y añade la posibilidad de adoptar exigencias de edad para ser admitido en el servicio público. Se pretende acabar con el ingreso de cuadros de edad avanzada que, en poco tiempo de trabajo, consiguen jubilarse con sueldo integral.

Art. 41, *caput*, incisos y párrafos. Modifica la estabilidad del servidor público, creando dos niveles: rígido, para los funcionarios que desarrollen funciones exclusivas de estado, y flexible para los demás. Para tanto aumenta de 2 para 5 años de ejercicio efectivo el plazo para obtener la estabilidad; especifica la dejadez como modalidad de falta seria que puede dar lugar a proceso administrativo; estipula la "insuficiencia de rendimiento" como motivo de dimisión; añade la posibilidad de despido del servidor estable por necesidad de la administración pública, en función de reducción o de reestructuración de cuadros así como de adecuación a los límites del art. 169 de la constitución, estipulados en la ley complementaria n° 82, del 27/3/95 (Ley Camata) que decreta que la Unión, los Estados y los Municipios no pueden gastar más del 60% de sus respectivos ingresos netos con personal activo e inactivo; garantiza indemnización al servidor estable dimitido en esas condiciones; determina la extinción del cargo ocupado por servidor dimitido por necesidad de la administración pública, prohibiendo la creación de cargo semejante por 4 años; excluye de la dimisión por necesidad administrativa a los servidores que ejecuten actividades exclusivas de Estado, a ser definidos en ley complementar; estipula la evaluación periódica y específica del rendimiento del servidor en período probatorio por medio de comisión especial; revisa el concepto de disponibilidad, haciendo explícita la remuneración proporcional al tiempo de servicio hasta el reaprovechamiento del servidor para facilitar procesos de reorganización administrativa o como alternativa para la dimisión.

Art. 206, V. Retira la obligación del RJU de las instituciones de enseñanza mantenidas por la Unión, pasando a admitir docentes por concurso o proceso selectivo público. De esta manera se amplía el margen de autonomía de la gerencia universitaria.

Art. 247. Propone adoptar diferentes formas de cooperación entre la Unión, los Estados y los Municipios para organizar y ejecutar funciones y servicios, inclusive la posibilidad de incorporación o cesión entre las esferas de gobierno, de cuadros, bienes e instalaciones, con transferencia total o parcial de encargos y servicios. Este dispositivo, según el gobierno, permitirá redefinir encargos y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno de la federación.

Art. 248. Elimina la exigencia de aprobación legislativa para la creación de empresas públicas, cuando oriundas de separación, fusión o incorporación realizadas en el ámbito del Programa Nacional de Desestatización. Con eso, el ejecutivo quiere obtener libertad de movimientos en su programa de privatizaciones.

Art. 249. Acaba con la exigencia de autorización legislativa para la creación de sucursales de empresas públicas que desarrollen actividades relacionadas con las de la empresa sede.

Art. 250. Establece la remuneración del Presidente de la República como límite de retribución para los servidores activos e inactivos y pensionistas. de la Unión, de los Estados y de los Municipios, de la administración directa, indirecta y de las fundaciones de cualquiera de

los tres poderes, así como de sus respectivos miembros. Al crear un tope ("techo") rígido para los sueldos acaban los descontroles actuales y se aplica plenamente lo previsto en la constitución. Sin embargo, al abarcar los tres poderes se perjudica el equilibrio y la autonomía que deben prevalecer en una democracia.

Art. 74 (DCT). Estipula que, hasta la promulgación de ley específica, los procesos selectivos públicos pueden ser de pruebas, de títulos o de pruebas y títulos.

Art. 75 (DCT). Encuadra las rentas de inactividad de los agentes públicos o a sus correspondientes pensiones dentro de los límites de remuneración aplicados a los servidores activos, de manera tal que los topes alcancen por igual a activos e inactivos. Se intenta así acabar con las remuneraciones que excedan al tope ya establecido en la constitución.

Art. 11 (PEC 173/95). Garantiza período de prueba de 2 años para los servidores concursados en ejercicio cuando de la promulgación de la enmienda constitucional.

Art. 12 (PEC 173/95). Excluye de la hipótesis de pérdida del cargo por necesidad de la administración a los servidores federales que estén desarrollando actividades transferidas por la Unión a sus ex territorios (transformados en Estados o incorporados a Estados después de la constitución de 1988).

Art. 13 (PEC 173/95). Permite la incorporación de cuadros del respectivo Estado, mediante convenio, de los servidores federales que están desarrollando actividades transferidas por la Unión a sus ex territorios.

La propuesta original del gobierno, una vez recibida por la Cámara de Diputados, siguió los trámites estipulados en la Constitución y en el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados (RICD) que describiremos a continuación. Primero, estudiaremos las Medidas Provisionales editadas por el gobierno referentes a la reforma administrativa, antes aún de la votación de la Enmienda 173/95 por el Poder Legislativo.

2.1.4 El conjunto de Medidas Provisionales

Debido a que el trámite de la Enmienda Constitucional se prolongó más de lo esperado por el gobierno, este decidió anticipar algunas modificaciones. Optó por la forma más rápida y práctica, que es la Medida Provisional (MP). Tal instrumento legal, sin embargo, levanta serias críticas en los medios político y jurídico y debe ser modificado en breve. El hecho es que, por el momento, tiene el gobierno plena libertad para editar Medidas Provisionales, verdaderos Decretos-Leyes que entran inmediatamente en vigor, sin esperar aprobación legislativa. Su único límite es el plazo de 30 días, pero este puede ser indefinidamente prolongado mediante reediciones de la Medida Provisional, hasta que el congreso vote la transformación de la MP en LEY O LA RECHAcE. Existe también la posibilidad de que el Ministerio Público entre con una acción directa de inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal, caso juzgue la MP inconstitucional. La práctica muestra que el legislativo tarda de 2 a 3 años antes de votar y como sus efectos son inmediatos, difícilmente se las rechaza, cuando mucho, se las modifica, para no perjudicar las relaciones económicas y sociales en la sociedad brasileña. Los críticos consideran que las MPs son un atropello del Ejecutivo al Legislativo y al Judiciario y que se deben poner topes para impedir abuso del gobierno. Ya existe un Proyecto en ese sentido, limitando la MP a asuntos comprobadamente urgentes, y estrechando su plazo para sólo 90 días, caso el Congreso no vote la MP en ese plazo, esta entrará automáticamente en el Orden del Día de las votaciones.

Entre las Medidas Provisionales referentes a la función pública destacamos dos: la que extingue ventajas financieras de los cargos de gerencia y la que instituye el Plan de Dimisiones Voluntarias (PDV). La Medida Provisional nº 831, de 18 de enero de 1995 retiró ventajas financieras de los servidores públicos que ejercían cargos de gerencia, dirección, jefatura o asesoría. Hasta esa fecha, a cada año en que el funcionario ejercía esa función, incorporaba 1/5

del valor de la gratificación a sus estipendios, hasta el total de 5/5. De forma que si, después de 5 años, perdía la función, no tenía disminución de estipendio. En la práctica, los funcionarios duplicaban el valor de la gratificación. Para aliviar los gastos con personal sin perjudicar derechos, el gobierno respetó las incorporaciones efectivadas hasta la fecha de la MP. Posteriormente, transformó a los "quintos" en "décimos", o sea, duplicó el plazo de incorporación, aliviando la caja del Tesoro.

La MP 831 en su artículo 6, limita la remuneración en el Poder Ejecutivo al 80% del valor pago a los Ministros. Este conjunto pretendía limitar, una vez más, las constantes "excepciones" a los límites constitucionales. Se verificó que unos pocos privilegiados, por medio de artimañas legales, aprovechándose de brechas, llegaban a ganar, ya jubilados, hasta US\$80.000 por mes. Estos pocos casos, copiosamente denunciados por la prensa, repercutían negativamente en todo el servicio público, aparte de driblar lo dispuesto en la CF. El problema de limitar los sueldos se convirtió, en Brasil, en cuestión de Estado, debiendo figurar con realce en la propia Constitución. Esto se debe a la falta de estructura del servicio público y a la dejadez de los responsables, que permiten que las leyes sean ignoradas. No obstante, sólo con la reforma constitucional espera el gobierno lograr imponer un tope definitivo para la remuneración de los servidores públicos. Esta pretensión del Ejecutivo crea serias dificultades políticas con el Legislativo y el Judiciario. Las reacciones en los otros dos poderes son fuertes, especialmente en el Judiciario que juzga inadmisibles someter a los jueces a límites de estipendios decididos por el Presidente de la República.

La MP 1530 del 21/11/96 instituyó al "Plan de Dimisiones Voluntarias (PDV) de los servidores civiles del Poder Ejecutivo". Fue un hito del cambio. Era la primera vez que se aplicaba un sistema gerencial a la administración pública brasileña. Hasta entonces había conflictos teóricos, discursos y debates, delante de esta iniciativa concreta empezó la sociedad a entender que el espíritu de la función pública tenía que cambiar y que el gobierno estaba comprometido en promover el cambio. Dos factores contribuyeron para que el PDV no tuviese los resultados prácticos esperados: la situación económica del país y la distribución geográfica de los funcionarios. Brasil está en medio de un largo y doloroso proceso de ajuste económico, fiscal y financiero. Apenas se alcanzaron algunos objetivos del Plan REal de 1994, como la estabilidad de precios, el control de las presiones altistas, (en torno del 10% de inflación anual) y existencia de moneda; este último punto es inédito para las generaciones más jóvenes, que sólo conocieron índices de referencia indexados. Esta evolución conlleva una adaptación del país al mercado internacional lo que, de inmediato, produce desempleo, sobre todo en los centros tradicionales de actividad económica, que son las grandes ciudades del Brasil. Justamente es en esas ciudades donde el desempleo se duplicó y hasta triplicó, que se concentran los funcionarios públicos, aparte de Brasilia, ciudad aún de renta marcadamente administrativa pese al sector de servicios preponderante. Por ello, la adhesión al PDV fue tibia, aproximadamente 10.000 servidores se inscribieron, de un total de más de 560.000. Aparte, el período de adhesión fue muy corto, de 28 días. Más que el resultado práctico importó el impacto innovador de la MP 1530 pues introdujo criterios gerenciales en la administración, modificando la visión burocrática dominante; fue un primer hacia una nueva máquina del Estado.

El PDV, inspirado por planos semejantes adaptados por grandes empresas privadas estipulaba indemnización a los servidores que adhiriesen al programa. Esta indemnización sería pagada en efectivo y variaría según los años de servicio público. Hasta 14 años, 1 estipendio mensual por año, del 15° al 24° año 1 estipendio mensual y medio por año. Aparte, un 25% de aumento sobre el total para los que adhiriesen en los primeros 15 días y un 5% de aumento para los que se inscribiesen entre el 16° y el 25° días. Para señalar cuáles eran los servidores que consideraba "dispensables" el gobierno elaboró una lista con los cargos que no podían

participar del PDV. Quedó bien claro cuáles eran los que tendrían oportunidades de carrera con la implantación total de la reforma administrativa y cuáles serán o despedidos o colocados en una vía muerta. Ambas MPs marcaron definitivamente la posición del gobierno por una administración pública de carácter gerencial o sea, dinámica y comprometida con la calidad.

2.2 El funcionamiento de la Cámara de Diputados

El Congreso brasileño es bicameral, con una cámara alta, el Senado Federal, y otra baja, la Cámara de Diputados. El Senado representa los Estados de la federación, en pie de igualdad, son 3 senadores por Estado y por el Distrito Federal, 84 en total, con mandato de 8 años, habiendo elecciones para 1/3 y 2/3 del Senado, respectivamente, de 4 en 4 años, junto con las elecciones para Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes, Diputados Federales, Diputados de los Estados y Concejales. El escrutinio es mayoritario, así como para los cargos del Ejecutivo. La Cámara de Diputados tiene 513 miembros, elegidos proporcionalmente por los Estados y el Distrito Federal, siendo la representación mínima de 8 y la máxima de 70.

Una enmienda constitucional tiene características exclusivas y trámites definidos en la Constitución y en el RICD, que estudiaremos a seguir.

2.2.1 Trámite de Proyecto de Enmienda Constitucional

Todo Proyecto de Enmienda Constitucional sigue ritual previsto en el RICD en 17 de sus 282 artículos. En síntesis los trámites son los siguientes:

- a) Análisis de admisibilidad por la Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR);
- b) caso la CCJR considere el Proyecto admisible, el Presidente de la Cámara de Diputados designa Comisión Especial;
- c) la Comisión Especial examina el mérito del Proyecto y vota Parecer;
- d) el Parecer es publicado y pasa a ser votado en el Pleno, junto con las enmiendas que sean presentadas en el Pleno;
- e) el Pleno vota en 2 turnos, siendo necesaria, en cada uno, la mayoría de 3/5 (308) de los votos de los diputados para aprobación;
- f) una vez aprobado, con o sin modificaciones, el Proyecto sigue hacia el Senado Federal donde se repiten los trámites;
- g) caso el Senado enmiende el Proyecto aprobado por la Cámara, los trámites se repiten para examinar y votar las enmiendas del Senado;
- h) finalmente el Proyecto final es votado por la Cámara y promulgado en sesión conjunta de las dos Casas del Congreso.

El proceso es propositalmente complicado y lento (mínimo de 6 meses), puesto que la intención es dificultar enmiendas constitucionales, evitando precipitaciones.

2.2.2 La Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción

La CCJR es la principal de las 14 comisiones permanentes de la Cámara de Diputados. Todo Proyecto de Enmienda a la Constitución, todo proyecto de ley debe obligatoriamente pasar por la CCJR. Sus principales atribuciones, conforme el art. 32, III del RICD son:

- a) aspectos constitucional, legal, jurídico, reglamentario y de técnica legislativa de proyectos, enmiendas o substitutivos submetidos a la Cámara o a sus Comisiones;
- b) admisibilidad de Proyecto de Enmienda a la Constitución;
- c) asuntos relativos a derechos y garantías fundamentales, a la organización del Estado, de los Poderes y a las funciones esenciales de la justicia;

- d) partidos políticos, mandato y representación política, sistemas electorales y elecciones;
- e) intervención federal;
- f) amnistía;
- g) creación de nuevos Estados y Territorios, incorporación, subdivisión o desmembramiento de áreas de Estados o Territorios.

Cuando la CCJR recibe un Proyecto de Enmienda a la Constitución (PEC) tiene un plazo de 5 sesiones para pronunciarse sobre su admisibilidad. Para ello, el Presidente de la Comisión nombra un Relator de la materia. Tal nombramiento corresponde a la importancia de los diferentes partidos. Así, a los partidos mayores les corresponde mayor número de Relatores que a los pequeños y la CCJR, como las otras Comisiones de la Cámara, adopta el sistema rotativo. Los partidos ocupan las relatorías por turno y le cupo al Partido Progresista Brasileño (PPB) ocupar la Relatoría del PEC n°173, siendo el Diputado Prisco Viana nombrado Relator. Debido a la complejidad de la materia y sobre todo por sus implicaciones políticas, el trámite fue más largo que lo previsto. El PEC fue enviado a la Cámara el 23 de agosto de 1995 y sólo el 31 de octubre la CCJR votó el Parecer del Relator.

Contrariando la voluntad y las expectativas del gobierno, el Relator, pese a ser oriundo de un partido conservador con participación ministerial, emitió Parecer modificando substancialmente el Proyecto oficial.

Surgió entonces discusión jurídica. Por un lado, los defensores del gobierno decían que la CCJR no tenía poder para enmendar el Proyecto, apenas debía pronunciarse sobre su constitucionalidad y redacción legislativa. Por otro, se argumentaba que las modificaciones en la CCJR eran todas de adecuación constitucional, siendo, por lo tanto, válidas.

2.2.3 La Comisión Especial

El primer problema de la Comisión Especial fue saber con qué texto debería trabajar, si con el original del gobierno o con el modificado en la CCJR. El Presidente de la Comisión inquirió entonces al Presidente de la Cámara por oficio del 23/11/95. El Presidente de la Cámara dirimió el dilema al estipular, en el oficio de 28/11/95 que la Comisión Especial debería trabajar sobre el Proyecto original, considerando a las modificaciones de la CCJR en separado. Decidió también el Presidente de la Cámara que, cuando fuese a votación en el Pleno, las enmiendas de la CCJR fuesen votadas antes del propio Proyecto o del Substitutivo del Relator de la Comisión Especial.

Todo PEC debe ser examinado por una Comisión Especial, específicamente creada para tal fin. A cada PEC corresponde una Comisión Especial única que se disuelve después de terminar sus trabajos.

Un PEC puede ser presentado por la tercera parte de los Diputados (171), por el Presidente de la República o por más de la mitad de las Asambleas Legislativas de los Estados, desde que estas lo aprueben por mayoría.

La Comisión Especial, designada por el Presidente de la Cámara, tiene un plazo de 40 sesiones para llegar a un resultado. Este plazo suele ser dilatado en más 20 sesiones, a pedido de la Comisión, si se trata de asunto complejo. En ciertos casos, como en el de la Seguridad Social o este de la Reforma Administrativa, el plazo puede extenderse por varios meses, hasta que se llegue a una definición política.

Como las Comisiones Permanentes, la Comisión Especial se constituye de Diputados indicados por los respectivos líderes de sus partidos, bloques o alianzas, proporcionalmente al número respectivo de sus representaciones, y nombrados por el Presidente de la Cámara.

En su primera reunión, los miembros de la Comisión Especial eligen al Presidente y al Relator. Esos cargos son negociados entre los mayores partidos que suelen ocupar

Presidencia o Relatoría alternativamente. El Presidente de una Comisión Especial tiene poderes formales, como convocar sesiones, invitar a personalidades, conducir los trabajos y encaminar los procesos de votación, aparte de la dirección administrativa. Cuenta con la asistencia del Departamento de Comisiones que destaca a varios funcionarios para dar el apoyo administrativo necesario, como reservar salas de reunión, expedir correspondencias, distribuir documentos, grabar todas las sesiones, y redactar las actas correspondientes.

La figura principal de una Comisión, sin embargo, es la del Relator. Éste tiene amplios poderes para examinar al proyecto original, aceptarlo, modificarlo o sustituirlo por completo. Al Relator son encaminadas la Enmiendas de Comisión por parte de los Diputados miembros. El Relator puede aceptar plenamente, aceptar parcialmente o rechazar esas enmiendas. El Relatorio consiste en trabajo donde se relaciona al PEC y se discurre sobre cómo y por qué se lo va a aceptar, modificar o rechazar. Normalmente el Relator elabora un Substitutivo que consolida todas las Enmiendas de la Comisión y la opinión mayoritaria de los grandes partidos.

Finalmente, el Substitutivo del Relator o el Relatorio es votado por la Comisión que lo aprueba o lo rechaza. Caso lo apruebe el Substitutivo o Relatorio va a votación por el Pleno. El Pleno puede aprobar el Substitutivo o Relatorio, modificarlo (mediante Enmiendas de Pleno) o rechazarlo.

2.2.4 El Pleno

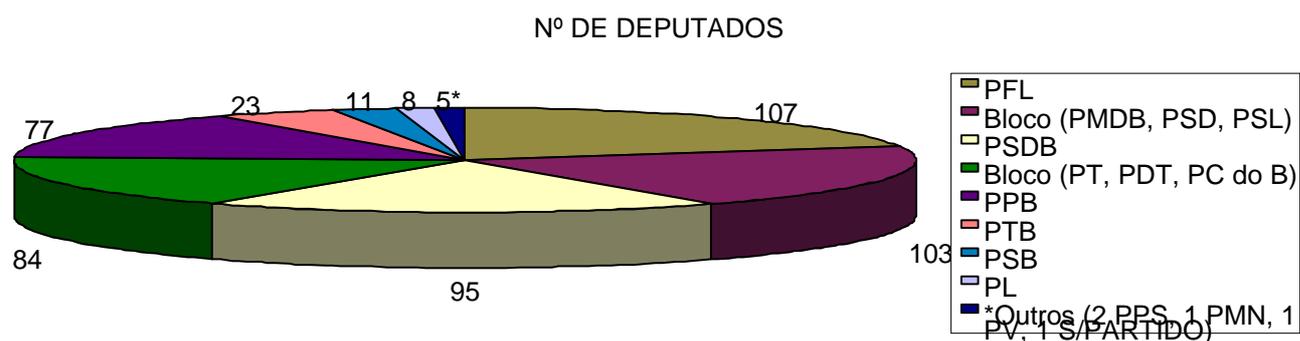
El Pleno de la Cámara de Diputados dispone de la palabra final en la votación de un Proyecto de Enmienda Constitucional. Son necesarios 2 turnos de votación con, por lo menos, 3/5 de los votos del total de Diputados (308) para aprobar una Enmienda Constitucional. El Pleno puede aprobar o enmendar el Proyecto o el Substitutivo del Relator así como rechazarlos.

La primera dificultad consiste en obtener *quorum* o sea en lograr colocar en el Pleno más de 308 de los 513 Diputados Federales. El trabajo principal de la Cámara se desarrolla en las Comisiones Permanentes y Especiales; el Pleno es dejado para referendar decisiones ya tomadas o negociadas por los líderes de los partidos. Por eso es común ver al Pleno casi vacío y las votaciones ser simbólicas, con apenas los líderes votando, o sea 10 o 12 Diputados en total.

Ese procedimiento no puede ocurrir en el caso de una votación de Enmienda Constitucional. La constitución, en su art. 60, § 2º, manda que la votación sea en dos turnos y que tenga 3/5 de los votos en cada uno para ser aprobada. Reunir a los Diputados es una tarea árdua por las difíciles conexiones aéreas con algunas capitales de Estados y sobre todo porque el régimen federativo del Brasil concede gran importancia a los asuntos locales. De modo que los Diputados mantienen dos despachos, uno en Brasilia y otro en su región de origen adonde van todas las semanas, normalmente de jueves a lunes, para atender electores y acompañar la política regional.

La relación de los Diputados federales con los Gobernadores de Estado, Alcaldes, Diputados de Asambleas de los Estados y Concejales es muy estrecha caso pertenezcan al mismo partido o alianza. Muchas veces los asuntos locales prevalecen sobre los nacionales pues el Diputado puede estar poniendo en riesgo su próxima elección. Reunir a los Diputados es un desafío permanente para el Presidente de la Cámara y para los líderes.

En el caso de PECs que afectan la vida de millones de personas, como las Reformas de la Seguridad Social y Administrativa, los resultados de las votaciones en el Pleno pueden sorprender. Las negociaciones de líderes no siempre se traducen en votos a la hora de la verdad pues muchos diputados se preocupan más con su base electoral y con las próximas elecciones. Así que toda votación de Enmienda Constitucional tiene un cierto grado de incertidumbre que sólo se disipa cuando surge el resultado final en el registro electrónico del Pleno.



III - LA COMISIÓN ESPECIAL

3.1. Constitución

El 21 de noviembre de 1995 fue creada, mediante Acto de la Presidencia de la Cámara de Diputados, una Comisión Especial destinada a proferir parecer sobre el Proyecto de Enmienda a la Constitución nº173-A/95.

Los miembros de la Comisión fueron nombrados en el mismo Acto, siguiendo indicaciones de los respectivos líderes de partidos o alianzas y ocupando las plazas en función del número de diputados de cada uno. Cumple añadir que en una Comisión Especial el Líder del partido o alianza que indica a los Diputados puede substituirlos a cualquier momento. Esta característica confiere gran poder a los líderes, pues los Diputados contrarios a la orientación de la cúpula pueden ser reemplazados al instante. A cada Diputado titular corresponde un suplente, éste puede substituir a cualquier Diputado titular, siendo la orden de precedencia de los suplentes definida por el Líder del partido.

3.2. Miembros

Treinta Diputados y otros tantos suplentes constituyen la Comisión Especial de la PEC nº173. La distribución inicial fue la siguiente:

Alianza PFL/PTB: 7 miembros

- | | |
|----------------------------|----------------------|
| 1. Hugo Rodrigues da Cunha | 5. Régis de Oliveira |
| 2. João Mellão Neto | 6. Salomão Cruz |
| 3. Duílio Pisaneschi | 7. Vicente Cascione |
| 4. Paulo Gouvêa | |

PMDB: 6 miembros

- | | |
|---------------------------|------------------------------|
| 1. Aloysio Nunes Ferreira | 4. João Thomé Mestrinho |
| 2. Elcione Barbalho | 5. Wellington Moreira Franco |
| 3. Henrique Eduardo Alves | 6. Roberto Rocha |

PPB: 5 miembros

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 1. Flávio Derzi | 4. Roberto Campos |
| 2. Gerson Peres | 5. Vadão Gomes |
| 3. Jair Bolsonaro | |

PSDB: 4 miembros

- | | |
|----------------------|------------------|
| 1. Almino Affonso | 3. Márcio Fortes |
| 2. Leônidas Cristino | 4. Roberto Brant |

PT: 3 miembros

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. Marcelo Déda | 3. Telma de Souza |
| 2. Maria Laura | |

PDT: 2 miembros

- | | |
|--------------------|-----------------|
| 1. Matheus Schmidt | 2. Sílvio Abreu |
|--------------------|-----------------|

Alianza PSB/PMN: 1 miembro

1. Alexandre Cardoso

PCdo B: 1 miembro

1. Agnelo Queiroz

Alianza PL/PSD/PSC: 1 miembro

1. Expedito Júnior

Hubo numerosas modificaciones en la composición original y al final, se computaron 3 modificaciones en el PFL/PTB, 6 en el PMDB, 1 en el PPB, 3 en el PSDB, 3 en el PT, 2 en el PL/PSD/PSC, totalizando 21 modificaciones de titulares o suplentes en un universo de 60 Diputados, del 27/11/95 hasta el 24/01/97, incluyéndose el nombramiento de los cargos de suplentes que estaban desocupados por ocasión del Acto de constitución de la Comisión. Los Diputados que efetivamente votaron serán relacionados en el estudio sobre la votación. Debemos destacar que los partidos considerados aliados del gobierno, puesto que ocupan cargos ministeriales, son PFL, PMDB, PPB y PSDB que disponen de 22 de los 30 votos de la Comisión, o sea más del 70%.

3.3. Funcionamiento

La Comisión Especial funciona única y exclusivamente para deliberar sobre la Enmienda Constitucional específica. Sus atribuciones son limitadas en cuanto al alcance, pero ilimitadas en cuanto a la profundidad. O sea, la Comisión Especial no puede alejarse del tema del PEC pero puede transformarlo completamente.

La Comisión Especial tiene 2 cargos de realce: el Presidente y el Relator. En su primera reunión la Comisión Especial elige al Presidente y al 1º, 2º y 3º vicepresidentes; éstos substituyen al Presidente por orden. En la misma sesión el Presidente designa al Relator, pero este cargo, así como los otros, ya fue objeto de negociación previa entre los partidos o sea que se trata, casi siempre, de mera formalidad.

Una vez ocupados estos cargos la Comisión trabaja mediante reuniones periódicas, normalmente martes, miércoles y jueves en el período de la mañana. EL RICD estipula que las reuniones de las Comisiones no pueden coincidir con las sesiones del Pleno que ocurren por la tarde de lunes a jueves y por la mañana los viernes. En casos excepcionales, las Comisiones pueden reunirse a cualquier hora o día, coincidiendo o no con las sesiones del Pleno.

El trabajo de la Comisión Especial de un PEC consiste ya sea en aprobar con o sin enmiendas, o en rechazar un texto que luego va a ser discutido, enmendado - o no - y votado por el Pleno. Este texto puede ser:

- a) Substitutivo del Relator modificando el proyecto original;
- b) Relatorio del Relator aprobando el proyecto original;
- c) Relatorio del Relator rechazando el proyecto original.

Como se puede observar el trabajo del Relator es de importancia central. Antes de votar el trabajo del Relator que marca el fin de sus actividades, la Comisión Especial se reúne en Audiencias Públicas o en sesiones ordinarias para deliberar, presentar enmiendas y sugerencias. Las enmiendas de Comisión sólo son recibidas durante las 10 primeras sesiones y todas deben ser consideradas por el Relator, que puede admitirlas en todo, en parte o rechazarlas.

3.3.1 Presidente y Relator

El Diputado João Mellão Neto (PFL-SP) fue elegido Presidente y los Diputados Hugo Rodrigues da Cunha (PFL-MG) 1er vicepresidente, Márcio Fortes (PSDB-RJ) 2º vicepresidente, y Vadão Gomes (PPB-SP) 3er vicepresidente. El Relator designado fue el Diputado Moreira Franco (PMDB-RJ).

En la Comisión del PEC nº173, los aliados del gobierno ocuparon todos los puestos clave puesto que disponían de la mayoría absoluta (20 de los 30 lugares).

El Presidente João Mellão condujo los trabajos de manera eficiente, atendiendo a la mayoría de las propuestas del Relator y a las demandas de los Diputados, tanto de la situación como de la oposición. De hecho, el Relator dictó su ritmo y supo imponer su sistema de trabajo a toda la Comisión.

El Diputado João Mellão dejó amplio espacio para que la oposición se manifestase, tanto en las Audiencias Públicas como en las reuniones internas, de manera que los debates en la Comisión siguieron los principios democráticos que pautan el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

El Relator dispuso de amplias facilidades humanas y materiales proporcionadas por la Dirección General de la Cámara de Diputados lo que ayudó a realizar su trabajo de manera eficiente. En función de la importancia de la materia, seis asesores legislativos fueron excepcionalmente desplazados para atender a la Relatoría y otros siete funcionarios técnicos y administrativos estuvieron a la disposición del Relator, aparte de facilidades como teléfonos, fax, copiadoras y computadoras, sin límites de utilización, cosa excepcional en todo servicio público, como se sabe.

Optó Moreira Franco por abordar el tema desde ángulos diferentes. Primero, difundir y profundizar al máximo el debate de la cuestión, utilizando para ello las Audiencias Públicas. La oposición tuvo amplio acceso a los trabajos preliminares del Relator que acató la casi totalidad de las sugerencias opositoras para componer los paneles de las Audiencias Públicas. Después de las Audiencias Públicas se adentró en reuniones de asuntos internos donde se debatieron las ideas, experiencias y opciones que surgieron durante las Audiencias. A la par, el Relator recibió centenas de sugerencias de la sociedad organizada de todo Brasil: sindicatos de trabajadores y patronales, asociaciones profesionales, organizaciones no gubernamentales y simples particulares. Las propuestas eran encaminadas por medio de representantes o por una línea de fax divulgada por la prensa.

Las sugerencias externas, las negociaciones entre los partidos en la Cámara y con el gobierno, condujeron al Relator a optar por la elaboración de un Substitutivo al Proyecto original del gobierno. Quedó claro, desde las primeras sesiones de la Comisión Especial, que un tema tan polémico, que afecta a millones de personas en todo el país, no podía ser tratado en la forma rápida que el MARE pretendía. Así que de las 40 sesiones originales, o sea unos 2 meses, se pasó a 11 meses, concluyéndose los trabajos el 23/10/96. Desde esa fecha se aguarda el momento más oportuno para someter el Parecer al Pleno de la Cámara de Diputados. Además, el Proyecto original no era lo suficientemente amplio, por lo que el Substitutivo debía ser preciso y específico.

La Comisión trabajó en ritmo acelerado del 21 de noviembre de 1995 al 1º de febrero de 1996 cuando realizó 13 Audiencias Públicas y 8 reuniones ordinarias. Hubo intervalo del 01/2/96 hasta el 10/7/96 cuando fue presentado el Substitutivo del Relator. Se realizaron entonces 11 reuniones hasta el 23/10/96 discutiendo y votando el Substitutivo, las enmiendas y los "destaques". En total la Comisión Especial se reunió 32 veces.

3.3.2 Audiencias Públicas

El Relator propuso y la Comisión votó a favor de realizar una serie de Audiencias Públicas. Las Comisiones tienen la facultad de poder invitar personalidades representativas para realizar conferencias y participar en debates que ayuden a formar opinión en caso de temas complejos. Tema polémico como el de la Reforma Administrativa, merecía ser debatido en profundidad. La preocupación del Relator era ampliar el debate político y extenderlo a las áreas técnica y sobre todo práctica, para ver como la administración funcionaba en realidad, tanto en Brasil como en el exterior. Cada Audiencia Pública contó con por lo menos tres conferencistas y éstos fueron de opiniones divergentes, para estimular la discusión. En total se realizaron 13 Audiencias Públicas del 07/12/95 al 01/02/96.

Los temas fueron:

- 1) Reforma del Estado - Proyecto del gobierno presentado por el ministro Bresser Pereira, del MARE el 07/12/95.
- 2) Perfil del nuevo servicio público, 13/12/95.
- 3) Experiencias en la reorganización de servicios públicos, 14/12/95.
- 4) Reclutamiento, selección y capacitación de recursos humanos, 09/01/96.
- 5) La Reforma Administrativa en los Estados, 10/01/96.
- 6) Plan de carrera, evaluación de rendimiento y remuneración del servidor, 11/01/96.
- 7) Regímenes jurídicos para un nuevo servicio público, 16/01/96.
- 8) Administración financiera, presupuesto y endeudamiento del sector público, 18/01/96.
- 9) Estabilidad, 23/01/96.
- 10) Gestión de calidad en el servicio público, 25/01/96.
- 11) Relaciones de la Administración Pública con los usuarios, 30/01/96.
- 12) Crisis del Estado, 31/01/96.

13) Experiencias internacionales de reformas en la Administración Pública: Reino Unido y Francia, 01/02/96.

Participaron en las Audiencias Públicas 41 invitados entre los cuales el Ministro del MARE, 3 Gobernadores, 1 Alcalde y profesores universitarios, dirigentes sindicales, presidentes de instituciones públicas y privadas, directores de hospitales y funcionarios graduados.

Las Audiencias Públicas trajeron informaciones inéditas que ayudaron a enriquecer el debate. A raíz de las discusiones habidas se pudo formar opinión sobre las diversas facetas de la Reforma Administrativa. Las posiciones de los Diputados quedaron nítidas después de las audiencias. No que hayan ocurrido cambios de posición notables pero sí los argumentos contra y a favor se profundizaron. La principal contribución de las Audiencias Públicas fue definir las posiciones a respecto de los principales puntos de la reforma.

3.3.3 Audiencias internas

La Comisión Especial se reunió 19 veces para debatir y votar sobre el tema específico que le cabía estudiar. De esas 19 audiencias, las 8 primeras fueron de asuntos internos, ocurridas del 21/11/95 hasta el 17/1/96 y trataron de los siguiente: elección del Presidente y de los 3 Vicepresidentes; discusión sobre el texto que iba a ser considerado (si el original del gobierno o el enmendado por la CCJR); organización de los trabajos; discusión y aprobación de los temas del calendario de las Audiencias Públicas; discusión de temas específicos como el "techo" de remuneración y estabilidad.

Las otras 11 reuniones acaecidas del 10/07/96 hasta el 23/10/96 trataron de la presentación del Parecer del Relator (1 reunión); discusión del Parecer (7 reuniones); votación del Parecer (2 reuniones) y votación de los "Destaques" (1 reunión).

Los "Destaques" (art. 161 y 162 del RICD) son elementos que permiten retirar del proceso normal de votación parte o partes de un proyecto o enmienda. La parte destacada será votada separadamente, son llamados DVS o "Destaques para Votación en Separado", pueden ser solicitados tanto en las Comisiones como en el Pleno. En la práctica los "destaques" facilitan las negociaciones pues permiten alcanzar consenso sobre lo esencial y destacar los asuntos polémicos para ser votados posteriormente.

La última reunión de la Comisión Especial tuvo lugar el 23/10/96 cuando fueron votados los "destaques". En total fueron presentados 145 pedidos de Destaque. La Comisión votó por negar todos los pedidos, encaminando Parecer del Relator, con Substitutivo, para votación del Pleno.

3.4. El Substitutivo del Relator

3.4.1 Características y principales diferencias con el Proyecto original

El Substitutivo del Relator fue aprobado el 16/10/96 con 18 votos a favor y 11 contra. Fueron presentadas 61 Enmiendas. De esas, 37 fueron aprobadas parcialmente, 23 rechazadas y una devuelta pues no tenía el número mínimo de firmas.

En relación al Proyecto original, las principales diferencias son las siguientes, siendo que las referencias entre paréntesis se relacionan al correspondiente artículo, párrafo e inciso de la Constitución Federal:

1) Creación de un fondo especial para asistencia financiera al Distrito Federal (21, XIV, XXII y 22, XXVII).

2) Límite de remuneración, correspondiente como máximo al 75% de la remuneración de los Diputados Federales, para los Diputados de las Asambleas Legislativas de los Estados (27, §2º, nuevo).

3) Las Asambleas Legislativas adquieren el derecho de decidir los estipendios de los respectivos Gobernadores, Vicegobernadores y Secretarios de Estado (29, V). También los

Concejales tienen un límite estricto de estipendios (29, VI) correspondientes, como máximo, al 75% de la remuneración de los Diputados de la respectiva Asamblea Legislativa.

4) Impide el proceso selectivo público exigiendo concurso público para cargos y empleos públicos (37, II).

5) Modifica (37, XI) los límites de estipendios de todos los servidores públicos y ocupantes de cargos electivos (Presidente de la República, Vicepresidente, Senadores, Diputados) y Ministros del Supremo Tribunal Federal. Crea un tope único para todos los miembros de los tres poderes siendo el estipendio máximo el de los Ministros del STF. Estipula que la remuneración de los Ministros del STF sólo puede aumentar mediante ley de iniciativa conjunta de los Presidentes de la República, Congreso Nacional (que es el mismo del Senado Federal) y del STF.

Otras modificaciones (37, XII, XII y XIV) limitan los aumentos automáticos, las vinculaciones de sueldos y extingue la incorporación de ventajas pecuniarias. Incluye (37, XXI, § 3º) la participación de los usuarios en la administración pública directa e indirecta. Los usuarios pasarán a tener voz en la definición de políticas públicas, podrán reclamar y evaluar la calidad de los servicios y acceder a los registros administrativos y actos de gobierno.

6) Instituye contrato de gestión en la administración confiriendo autonomía gerencial, presupuestaria y financiera (37, XXI, § 7º y 8º, nuevos).

7) Establece la obligación de cada poder de la Unión, los Estados y Municipios de crear planes de carrera para sus respectivos servidores (39, *caput*).

8) Suprime la reserva del 20% de las plazas de los concursos públicos para los servidores (37, XXII).

9) Instituye consejos de política de administración y remuneración de personal así como obliga a la Unión y a los Estados a mantener escuelas de gobierno (39, § 2º y 3º).

10) Obliga a los tres poderes a publicar anualmente los valores de todos los estipendios (39, § 8º).

11) Crea premio de productividad (39, § 9º).

12) Eleva a 75 años el límite máximo para jubilación (40, II).

13) Submete a la sanción del Presidente de la República la propuesta del Congreso Nacional de aumento de estipendios de los Ministros del STF (48, XV, nuevo).

14) Retira de la Cámara de Diputados competencia exclusiva para decidir sobre remuneración de sus servidores, obligando a que todo aumento o modificación ocurra através de Ley (51, IV).

15) Aumenta el poder de fiscalización del Senado Federal sobre endeudamiento de la Unión, Estados y Municipios (52, VI, VII, VIII y IX).

16) Retira del Senado Federal competencia exclusiva para decidir sobre remuneración de sus servidores, obligando a que todo aumento o modificación ocurra através de Ley (52, XIII)

17) Establece un tope para el pago de estipendios a los parlamentarios en caso de convocación extraordinaria del Congreso Nacional (57, § 7º).

18) Obliga a administradores públicos o privados y a empresas privadas que tengan vinculación con dineros, bienes o valores públicos a rendir cuentas (70, § único).

19) Aumenta la edad máxima de jubilación para magistrados de 70 a 75 años y el tiempo mínimo de servicio para jubilación integral de 30 a 35 años (93, VI).

20) Retira de la jurisdicción de la Justicia del Trabajo los litigios oriundos de contrato de empleo público previsto en el art. 37, IX (114, § 3º, nuevo).

21) Somete al Poder Legislativo la política remuneratoria y la organización de las carreras del Ministerio Público (127, § 2º).

22) Somete a los Procuradores de los Estados la evaluación de rendimiento para conseguir estabilidad con 5 años de servicio (132, § único) y fija un tope para estipendios de Procuradores, Abogados y Defensores Públicos (135).

23) Modifica el capítulo de la Seguridad Pública, ampliando los poderes de la policía federal y enfatizando la obligación de la Unión de mantener a las policías federal, de caminos federal y ferroviaria federal, aparte de fijar un tope de remuneración (144, § 1º, III, § 2º, § 3º, y § 9º, nuevo).

24) Estipula que una Ley complementaria tratará de los límites y exigencias para la deuda de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios (163, VIII, IX, X y XI, nuevos).

25) Prohíbe préstamos y transferencias persupuestarias de la Unión para pagar gastos con personal activo o inactivo de los Estados, Distrito Federal y Municipios (167, X, nuevo).

26) Extiende el control de gastos con personal previsto en la Ley nº82, del 27/3/95 (Ley Camata), a los activos e inactivos de los tres poderes de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Estipula la suspensión de dotaciones presupuestarias federales a los Estados, Distrito Federal y Municipios que no observen los límites legales del 60% de los ingresos netos para gastos con personal. Manda que se adopten medidas de reducción de gastos cuando se alcance el límite legal, como reducir en por lo menos un 20% los gastos con los cargos de confianza, de gerencia o en comisión; dimisión de los servidores sin estabilidad y, por fin, dimisión de los servidores con estabilidad. En este último caso con indemnización de 1 sueldo por año de servicio y extinción del cargo por 4 años (169, § 2º, § 3º, I y II, § 4º, § 5º, § 6º y § 7º, nuevos).

27) Define y especifica el concepto de empresas públicas y sociedades de economía mixta y respectivas filiales, submetiéndolas al derecho privado; estipulando que la ley definirá participación de accionistas minoritarios en los consejos de administración y fiscal; mandatos de los consejeros; evaluación de rendimiento y responsabilidad de los administradores (173, § 1º y I, II, III, IV y V, nuevos).

28) Dispone que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios elaboren leyes para consorcios y convenios de cooperación entre los diferentes niveles de la federación, pudiendo haber gestión asociada de servicios públicos (entre la Unión y un Municipio, por ejemplo) y transferencia total o parcial de encargos, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos (241).

3.4.2 Normas de Transición

Los artículos 29 a 40 del Substitutivo del Relator tratan de normas y procedimientos a ser aplicados una vez promulgada la Enmienda a la Constitución. Los puntos más importantes son:

1) La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán, en el plazo de 2 años, extinguir o transformar a las empresas públicas mantenidas en su mayoría por recursos del Tesoro.

2) El Congreso Nacional elaborará en 120 días una ley de defensa del usuario de servicios públicos.

3) Toda remuneración de servidores activos e inactivos deberá amoldarse a los límites constitucionales en el acto de promulgación de la enmienda.

4) El proyecto de ley referido en el art. 163 de la Constitución Federal sobre límites de endeudamiento y condiciones para la deuda pública para todos los entes de la federación será enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo en el plazo máximo de 180 días después de promulgada la Enmienda.

3.4.3 Los Puntos Cruciales del Substitutivo

El Substitutivo propone modificación radical de características enraizadas de la administración pública de Brasil: estabilidad y control de estipendios. Además, introduce conceptos nuevos: evaluación de rendimiento y calidad. Al ampliar considerablemente el proyecto original del gobierno, el Relator se lanzó a una reforma exhaustiva del aparato del Estado. Existen críticas y serias reservas al Substitutivo, en particular de la oposición parlamentaria y de los propios servidores, sin duda uno de los principales interesados y que poco o nada han influido en el proyecto de reforma.

Tal vez el tema más polémico sea el fin de la estabilidad. Al posibilitar dimisiones por motivos de ajuste financiero, se abre la posibilidad de reducir drásticamente la nómina, cosa hasta ahora extremadamente difícil, debido a que los servidores sólo podían ser despedidos mediante proceso administrativo individual.

En la práctica, los funcionarios son casi inamovibles pues, apesar de la Ley n° 8.112 que regula el Régimen Jurídico Único de los servidores civiles de la Unión (copiada casi integralmente por los Estados, el Distrito Federal y los Municipios) estipular 19 casos de dimisión, los procesos administrativos son mal realizados, lo que resulta en transformar la estabilidad en impunidad. Por otro lado existen cerca de 50.000 servidores federales sin estabilidad, pues fueron contratados sin concurso después del período estipulado en la Constitución que garantiza estabilidad a todos los servidores que ingresaron en el servicio pública hasta octubre de 1983. Aparte, existen otras decenas de millares en los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Hasta ahora ninguna autoridad ha tomado cualquier iniciativa para dimitir a los no estables que pasaron a tener los mismos derechos de los estables.

Por otro lado, la Ley Camata limita los gastos con personal al 60% de los ingresos netos de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. Debido a la estabilidad y a la estructura de remuneración, aliados a contrataciones electoreras en Estados y Municipios el límite legal no es respetado en la actualidad. La Unión dispone de pocos funcionarios y gasta cerca del 35 al 40% con personal; sin embargo, Estados y Municipios, casi sin excepciones, gastan el 80%, 90% o el 100% de sus ingresos con la nómina, provocando seria crisis por falta de inversiones y crónicos atrasos de pagos lo que resulta en aumento constante de la deuda pública a costos crecientes.

Además, el actual régimen único bloquea transferencias de servidores y aumentos diferenciados en función de la calidad y volumen de trabajo individuales, desestimulando a los que desean hacer carrera.

Romper con la rigidez actual es un paso indispensable para tornar mejor a la administración pública. Sin embargo, la ley ya estipula estímulos para los funcionarios competentes y penalidades y hasta dimisión para los faltosos. La ley es ignorada y al elevar dispositivos legales al nivel constitucional, se corre el riesgo de afectar la Carta magna caso los dispositivos continúen siendo ignorados.

La dimisión en masa de servidores es muy popular y ampliamente defendida por los medios de comunicación, el empresariado y autoridades gubernamentales. Caso se proceda indiscriminadamente, se corre el riesgo de desarticular el servicio público con serias consecuencias para la estabilidad del Estado.

Otro punto es que los servidores son estables en virtud de la Constitución y Leyes en vigor y de los concursos a que se sometieron. Argumentan ciertos juristas que existe contrato entre ellos y la administración y que ese contrato no se puede romper unilateralmente. O sea que las normas sólo serían válidas para los futuros servidores, no para los actuales.

La Unión no tiene problemas con el número de servidores ni con la nómina. Los problemas federales son con la calidad de sus cuadros. Faltan elementos calificados y sobran funciones administrativas, medio. La actual rigidez impide o dificulta al extremo la permuta o el desplazamiento de servidores entre ministerios, entes y fundaciones, pues el que cede un servidor debe continuar pagando su nómina. El gobierno pretende despedir funcionarios no calificados, transferir otros y abrir concursos para contratar para las carreras específicas de Estado.

Los Estados y Municipios tienen un problema adicional: exceso de servidores, lo que impide inversiones y ejecución de políticas públicas. Las dimisiones en estos casos deberán ser considerables para reducir la nómina hasta un 40% en muchos casos. Sucede que parte expresiva de los servidores de Estados y Municipios no gozan de estabilidad porque fueron admitidos sin concurso después del 05/10/83. Entre estos hay admisiones de carácter político, sin relación con las necesidades de la administración. Serían pues los que debiesen ser dimitidos. Sin embargo, el Substitutivo permite (169, § 3°, II) que puedan continuar en la nómina de pagos los funcionarios sin estabilidad cuyos

cargos sean esenciales para la administración pública. Esta brecha puede ser utilizada para mantener a los recomendados y dimitir entonces a los concursados con estabilidad (169, § 4º). Es difícil entender como cargos considerados esenciales no son estructurados en carrera y ocupados mediante concurso público. La manutención de esta brecha puede comprometer la modernización de la administración pública, permitiendo que continúen los abusos.

La discusión sobre la estabilidad continúa mal orientada pues se confunde con la actual impunidad. La estabilidad en el cargo es fundamental para las carreras típicas del Estado, para resguardar la independencia del servidor frente al poder político o económico. También se debe respetar el contrato implícito pasado entre la administración y los servidores concursados. Se debe despedir a los no estables, caso sea necesario, y a todos los que no cumplan con sus obligaciones, pero se debe mantener a los servidores que hicieron una opción de vida, dedicándose a la administración pública, dando por descontado la estabilidad y la jubilación integral.

Lo esencial es acabar con la impunidad. Para ello basta aplicar la Ley existente de forma cabal. De importancia curcial es introducir un sistema de evaluación de rendimiento justo, periódico y universal. Así se podrá premiar a los dedicados, advertir a los acomodados y dimitir a los incompetentes. De nada sirve extender el período de prueba de los actuales 2 años para 5 años, antes de conseguir la estabilidad, si no se implanta un verdadero sistema integral de evaluación. La evaluación bien realizada modificará decisivamente el sector público aproximándolo a los ciudadanos, pues tendrá, por primera vez, elementos de estímulo personalizados para los servidores comprometidos en trabajar más y mejor. Una ley que instituya evaluación de rendimiento es elemento indispensable para completar la reforma del aparato del Estado al posibilitarle ofrecer calidad.

Se debe acabar con la rigidez actual, permitiendo que en casos de comprobada necesidad la administración pueda, como en otros países, desplazar a sus servidores a lugares donde sean más necesarios, inclusive con canjes o permutas entre los tres niveles de la federación, de modo a evitar contrataciones en duplicata y ociosidad que conllevan al despilfarro de fondos públicos.

Por fin el problema del tope de remuneración. Para hacer cumplir lo que ya estipula la Constitución, se pretende modificar diversos artículos y dispositivos constitucionales, acabando con las numerosas brechas legales que permiten burlar el límite constitucional, que es la remuneración del Presidente de la República.

Debido a los abusos, en particular en Estados y Municipios, la cuestión de poner un tope a los sueldos de todos los servidores públicos así como de los Diputados, Senadores y Jueces se convirtió en un asunto de Estado. La opinión pública es periódicamente provocada por escandalosas denuncias de la prensa, revelando que diversas categorías de privilegiados alcanzan sueldos de hasta US\$80.000 mensuales mediante artimañas legales. Son apellidados de "marajás" y sintetizan la animosidad del público con los servidores del estado. Por ello, el Substitutivo filtró toda la Constitución y cerró todas las puertas para establecer un tope rígido e intransponible que resulta ser el de Juez del Superior Tribunal Federal, con estipendios mensuales de aproximadamente US\$10.000.

Este tope es el principal obstáculo, hoy, para la aprobación de la Reforma Administrativa. Por un lado, buen número de parlamentares (más de 100) ganan sueldos mayores y no quieren reducir sus ingresos. Por otro el Relator propone que los poderes Legislativo y Judiciario abduquen de su autonomía en materia salarial, lo que causa aprensión sobre todo en el Judiciario. El Substitutivo retira de la Cámara de los Diputados y del Senado autonomía para decidir sobre sus propios sueldos y de sus servidores. El tope máximo de la administración, remuneración de Juez del STF, sólo puede aumentar mediante ley de iniciativa conjunta de los Presidentes de la República, del Congreso Nacional y del STF. O sea que todo aumento de los servidores quedaría, de hecho, atado en función de los límites máximos y a las estructuras de las carreras. Ese tope depende de un inédito instrumento que es la figura de ley de iniciativa conjunta de los jefes de los tres poderes. Se entiende que los 3 deban estar de acuerdo, o sea que cualquiera de ellos dispone de poder de veto. En realidad ese proyecto singular da al Presidente de la República poder de controlar los gastos del Legislativo y del

Judiciario, disponiendo de un elemento más de presión. Esto aumenta el desequilibrio ya existente en favor del Ejecutivo y, en consecuencia, perjudica al régimen democrático. Si el Legislativo y el Judiciario no pueden contar ni siquiera con autonomía financiera y quedan sometidos a la tutela del Ejecutivo, el régimen democrático ciertamente no será beneficiado.

Importa tener un tope razonable, partiendo del principio de que nadie ingresa en el servicio público para enriquecerse. Pero se debe respetar la autonomía y considerar la probidad y responsabilidad de los Jefes del Legislativo y del Judiciario; dejándoles la responsabilidad de decidir sobre sus sueldos y administración. Pretender tutelarlos es considerarlos irresponsables, descomprometidos con el país y ese razonamiento es peligroso para la democracia pues conduce a interrogarse sobre la utilidad del Legislativo y del Judiciario.

De este modo, los topes deben ser rigurosos pero de responsabilidad de los respectivos poderes. Por cierto que los grandes abusos de sueldos están casi siempre en el Ejecutivo de pequeños Estados y Municipios, no en el nivel federal y seguramente menos aún en el Congreso Nacional y en el Supremo Tribunal Federal.

3.5 Votación del Substitutivo

La votación ocurrió en 2 sesiones. La primera, el 27/08/96 fue interrumpida para que el Relator entregase complementación de voto debido a pedidos formulados por varios Diputados. La oposición (PT, PSB y PDT) intentó levantar cuestiones de orden para obstruir el proceso de votación, sin éxito.

El 16/10/96 ocurrió la votación del Parecer con Substitutivo del Relator. El Substitutivo fue aprobado por 18 votos contra 11, registrándose una ausencia. El gobierno perdió 4 votos entre sus aliados. En el PPB, los Diputados Prisco Viana y Jair Bolsonaro; en el bloque PFL/PTB Régis de Oliveira y Vicente Cascione, votaron contra. El registro de votación fue el siguiente:

TITULARES	VOTO			SUPLENTE	VOTO		
	S	N	A		S	N	A
BLOCO PFL/PTB							
HUGO RODRIGUES DA CUNHA				JAIME FERNANDES			
JOÃO MELLÃO NETO	X			JOSÉ CARLOS VIEIRA			
PAES LANDIM	X			JOSÉ MENDONÇA BEZERRA			
PAULO GOUVÊA	X			MAURO FECURY			
PHILEMON RODRIGUES	X			MAURO LOPES			
RÉGIS DE OLIVEIRA		X		RODRIGUES PALMA	X		
VICENTE CASCIONE		X		THEODORICO FERRAÇO			
PMDB							
ALOYSIO NUNES FERREIRA	X			CARLOS NELSON			
ELCIONE BARBALHO	X			ELISEU PADILHA	X		
GEDDEL VIEIRA LIMA	X			NAN SOUSA (PSL)			
HENRIQUE EDUARDO ALVES				PINHEIRO LANDIM			
LAIRE ROSADO				SANDRO MABEL	X		
MOREIRA FRANCO	X			WILSON BRANCO			
PPB							
FLÁVIO DERZI				ALZIRA EWERTON			
GERSON PERES	X			LUCIANO CASTRO (PSDB)	X		
JAIR BOLSONARO		X		MÁRCIO REINALDO MOREIRA			
ROBERTO CAMPOS				MÁRIO CAVALLAZZI	X		
VADÃO GOMES				PRISCO VIANA		X	
PSDB							
ALMINO AFFONSO	X			ALEXANDRE SANTOS			

AYRTON XEREZ	X			EDUARDO MASCARENHAS			
LEÔNIDAS CRISTINO	X			JOÃO LEÃO			
ROBERTO BRANT	X			MARCONI PERILLO			
PT							
MARCELO DEDA		X		CELSO DANIEL			
MARIA LAURA		X		IVAN VALENTE			
TELMA DE SOUZA		X		WALDOMIRO FIORAVANTE			
PDT							
EURÍPEDES MIRANDA		X		FERNANDO ZUPPO			
MATHEUS SCHMIDT		X		SÍLVIO ABREU			
PSB/PMN							
ALEXANDRE CARDOSO		X		NILSON GIBSON			
PC DO B							
AGNELO QUEIROZ		X		ALDO ARANTES			
PL/PSD/PSC							
EUJÁCIO SIMÕES				1 VAGA			
TOTAL				TOTAL			

V - CONCLUSIÓN

4.1. La votación en el Pleno de la Cámara de Diputados

El Substitutivo fue al Pleno los días 1 y 2 de abril de 1997. Em ambas ocasiones no se pudo votar, pues más de 100 diputados del bloque del gobierno se negaban a aceptar el tope. Sucede que ellos tienen jubilaciones por haber sido Gobernadores, Alcaldes, Jueces, etc., aparte del actual sueldo de US\$8.000,00 mensuales como Diputados. El tope de US\$10.800,00, propuesto por el Relator, les haría perder casi la mitad de sus ingresos, en muchos casos. Por eso, el gobierno decidió hacer concesiones, permitiendo que los que ya tengan jubilaciones puedan sumarlas a los ingresos de cargos electivos. Esta nueva brecha en la Reforma Administrativa, apesar de ser de poca monta en términos financieros (el Ministro de Planeamiento calculó que el gasto sería de US\$36.000.000 al año) tiene significado político, pues señala que continúan existiendo privilegios cuando se exigen sacrificios de los funcionarios comunes.

4.2 Hacia una nueva Administración Pública en Brasil

Pese a todos los inconvenientes, habrá una Reforma Administrativa en Brasil. Será una reforma profunda, pues no cambiarán apenas procedimientos, o siglas, como ocurrió tantas veces en el pasado, pero sí la visión del propio servicio público. Los funcionarios que permanezcan, y los que ingresen en la administración a partir de 1998, tendrán otras responsabilidades y perspectivas. El cuadro general cambiará lentamente, pues los cambios que dependen del elemento humano son los más difíciles de conducir. Importa que la población se beneficiará, progresivamente, con una administración más dinámica.

El usuario de los servicios públicos también tendrá que cambiar. De esperar que la ayuda del estado caiga del cielo, o de considerar inútil cualquier reclamación, el ciudadano tendrá que pasar a participar del servicio público, exigiendo calidad y mentalizándose que el estado sólo será eficiente si la sociedad le cobra eficiencia.

Una Administración Pública moderna exige ciudadanos concientes y activos. Para tal, es necesario una reforma, no apenas en la administración, pero sobre todo en la educación, en todos sus niveles. Con una nueva educación, formando ciudadanos para la democracia, tendremos servidores y usuarios comprometidos con un modelo de sociedad, en relación enriquecedora, dinámica y evolutiva.

Una nueva administración exige, de hecho una nueva sociedad, y Brasil está dando los primeros pasos rumbo a un futuro más justo.

V - LISTA DE SIGLAS

5.1 Partidos Políticos con representación parlamentaria (por número de Diputados)

SIGLA	PARTIDO	Nº DIPUTADOS
PFL	Partido da Frente Liberal	107
PMDB *	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	098
PSD*	Partido Social Democrata	003
PSL*	Partido Social Liberal	002
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	095
PT**	Partido dos Trabalhadores	051
PDT**	Partido Democrático Trabalhista	023
PCdoB**	Partido Comunista do Brasil	010
PPB	Partido Progressista Brasileiro	077
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	023
PSB	Partido Socialista Brasileiro	011
PL	Partido Liberal	008
PPS	Partido Popular Socialista	002
PMN	Partido da Mobilização Nacional	001
PV	Partido Verde	001
S/P	Sin Partido	001
TOTAL		513

* Bloque PMDB, PSD, PSL, 103 Diputados

** Bloque PT, PDT, PCdoB, 84 Diputados

5.2. Otras Siglas utilizadas

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CD	Câmara dos Deputados
CEF	Caixa Econômica Federal
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CF	Constituição Federal de 1988
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCG	Disposições Constitucionais Gerais
DCT	Disposições Constitucionais Transitórias
DVS	Destaque para Votação em Separado
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	Medida Provisória
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Estado

PDV	Programa de Desligamento Voluntário
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJU	Regime Jurídico Único
SEDAP	Secretaria de Administração Pública
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDENE	Superintendencia de Desenvolvimento do Nordeste