

Reforma Administrativa: o Desmonte Definitivo do Estado

Prof. Dr. Ricardo Rabelo

Nas peças de propaganda e apresentação da Reforma administrativa, o Governo Bolsonaro apresenta um cenário atual da situação fiscal do Estado como justificativa da Reforma. Na verdade, o Estado brasileiro apresenta realmente um quadro dantesco, com sucessivos déficits primários e um comprometimento total do Orçamento com as chamadas despesas obrigatórias. Esquece, no entanto, de reconhecer que este quadro foi provocado pela política econômica implantada após o Golpe de Estado de 2016, que levou a eternização da recessão de 2015 e 2016, principalmente com o regime fiscal do teto de gastos.

Os Objetivos da Reforma

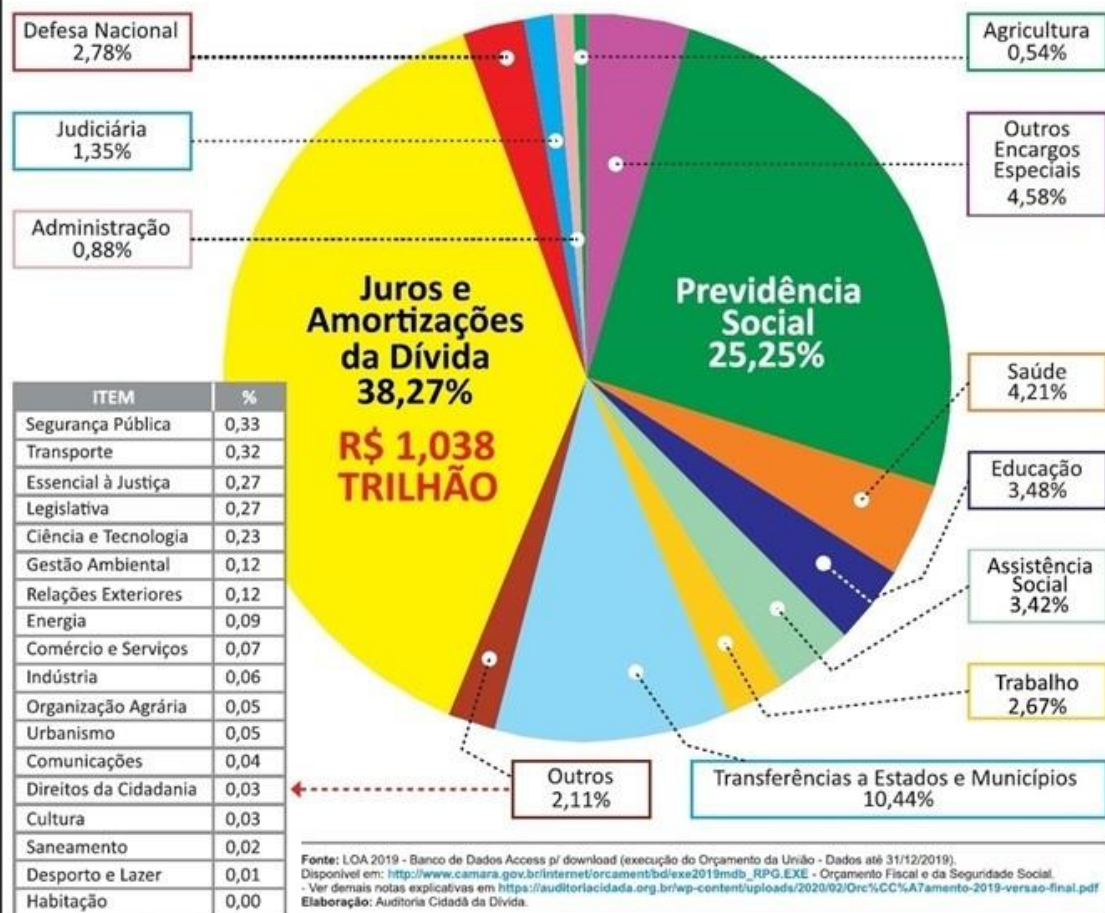
Mas nada disso tem a ver com o objeto da reforma, que é o suposto comprometimento das contas públicas com os gastos de pessoal. Na verdade, os dados mostram que não temos um Estado “inchado” de pessoal como querem nos fazer crer. No Brasil, apenas 12% dos trabalhadores são servidores, enquanto a média da OCDE (grupo que reúne a maioria dos países mais ricos) é 18%. Se o Brasil fizesse parte da OCDE, estaria próximo das últimas posições em quantidades proporcionais. Além disso, desde 2018 há uma queda do número de servidores, causada por aposentadorias que não foram preenchidas pela ausência de concursos.

Na verdade, muito mais que as despesas com pessoal, o Governo Brasileiro deveria se preocupar com o “serviço da Dívida”, que realmente absorve a maior parte do Orçamento anual, conforme gráfico abaixo:



Orçamento Federal Executado (Pago) em 2019 = R\$ 2,711 Trilhões

O valor previsto para 2019 havia sido R\$ 3,314 Trilhões, diferença a ser investigada



Nota: Orçamento apresentado por Função Orçamentária, com exceção da Função "Encargos Especiais", que foi apresentada subdividida em 3 itens: "Juros e Amortizações da Dívida" (GNDs 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903 - "Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica" somado à Ação 00RX - Transferências decorrentes de cessão onerosa do petróleo); e "Outros Encargos Especiais", com o valor restante da Função, que incluem, principalmente: cumprimento de Sentenças Judiciais; financiamentos de Fundos de desenvolvimento regional; compensação ao INSS, pagamento à Petrobrás decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa, dentre outras.

A maior parte do que é arrecadado se destina a pagar o "serviço da dívida", isto é, os juros. Nesse caso, não há um "teto de gastos".

O objetivo da Reforma não é, portanto, simplesmente resolver esses problemas fiscais, que tem seu foro próprio de resolução, ou seja, a política fiscal e tributária.

São vários os objetivos da Reforma Administrativa de Bolsonaro. Antes de os abordarmos, é preciso ver a metodologia de implantação da Reforma. A intenção do governo é fazer a reforma administrativa em três fases:

1. PEC 32/2020: Novo regime de vínculos, alteração organizacional da administração pública e fim imediato de alguns benefícios;
2. Projetos e projetos de lei complementar serão apresentados para tratar de gestão de desempenho, diretrizes de carreiras e cargos, funções e gratificações
3. será apresentado o Projeto de Lei Complementar do Novo Serviço Público tratando de direitos e deveres, estrutura remuneratória e organização. das carreiras.

Trata-se, portanto, de uma Reforma muito abrangente, cujo objetivo principal é criar uma estrutura de aparelho de Estado, totalmente adequada ao modelo econômico que vem sendo reimplantado no país desde o Golpe de 2016, o modelo neoliberal periférico.

O Estado Brasileiro se organizou, pós Constituição de 88, como um Estado adequado ao modelo econômico neodesenvolvimentista, cumprindo aí seu papel de Estado de Bem Estar Social, para contrabalançar as tendências concentracionistas de renda do modelo econômico brasileiro. Dessa forma, trata-se de um Estado voltado para a oferta de serviços básicos de infraestrutura, juntamente com a oferta de serviços no campo da saúde, educação e assistência social. Para tanto, este estado teria que se organizar, no campo de sua estrutura administrativa, no Regime jurídico Único, o que garantia cumprir este papel sem comprometer a meta de constituir um regime democrático estável. Dessa forma o Estado poderia cumprir as normas de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como reza o Artigo 37 da Constituição. Para isto o funcionário público teria que representar o Estado, não se permitindo ser influenciado nas suas ações senão pela sua competência técnica e neutralidade quanto às questões político-partidárias e clientelistas.

Neste quadro se coloca também toda a regulamentação referente à estabilidade no emprego, ou seja, o seu desligamento do cargo se daria apenas se descumprisse normas do estatuto do servidor, ou por

aposentadoria por tempo de serviço. Com a implantação no Brasil, a partir da década de 90, do modelo econômico neoliberal periférico, o Estado adequado a esse modelo teria que ser bem outro.

A nova Administração Pública, como está sendo chamada pelos autores da proposta do Governo, vai se caracterizar por uma perda de suas características de Estado de Bem Estar social, bem como de Estado desenvolvimentista. Em geral diz-se que se trata de um Estado “liberal” voltado para o mercado. Sim, no que diz respeito à política econômica e a intervenção do Estado na economia o governo Bolsonarista tem retirado do Estado seu poder de regulação do mercado, até mesmo na questão do meio ambiente, que é uma questão de sobrevivência da Humanidade. Mas para Bolsonaro não existe civilização, existem interesses econômicos, por mais predadores que esses interesses podem ser.

No plano das outras reformas, o que tem se apresentado como resultado é uma total submissão da sociedade e dos cidadãos à voracidade do capital privado, a começar pela Reforma da Previdência, que se ocupa de destruir a velhice, passando pela Reforma Trabalhista, que destrói totalmente qualquer proteção da força de trabalho contra essa mesma voracidade. Na Reforma Tributária, omite-se qualquer consideração com relação a uma equidade na distribuição de ônus e bônus entre o capital, o Estado e o cidadão trabalhador.

No plano da Reforma do próprio Estado, trata-se não só de torná-lo menos regulador ou intervencionista, mas sim de fazer do próprio Estado um manancial de oportunidades de investimentos e negócios para o capital selvagem. Tudo aquilo que pudesse representar uma defesa do cidadão e da sociedade contra a sanha do capital, se volta contra quem deveria defender.

Os Princípios Norteadores do Estado

Essa característica se reflete nos próprios princípios do Estado, que deverão ser incluídos no artigo 37 da Constituição. Além dos princípios já citados acrescentam-se na Reforma os princípios de transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública, subsidiariedade e imparcialidade.

Os princípios de transparência e inovação já estão presentes em processos de mudança recente do Estado, não sendo identificável no corpo da proposta alguma outra alteração mais significativa. Já os princípios de responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança (pública) e imparcialidade mostram a orientação privatista da Reforma, pois são princípios que se adequam melhor à administração privada e não pública. São princípios frequentemente usados para orientar a administração de empresas privadas, como a chamada “boa governança”. Mas existe um princípio, que juntamente com os outros “novos” pode explicitar claramente o que se pretende: a subsidiariedade.

A aplicação deste princípio significa que o próprio Estado passa a ser considerado uma atividade “subsidiária” à da iniciativa privada. É uma completa inversão dos papéis de Estado e iniciativa privada e não apenas um maior ou menor caráter “liberal” deste Estado.

A Abrangência da Reforma

A abrangência da Reforma não deixa pedra sobre pedra, pois elimina-se a idéia de Pacto Federativo ao considerar que são atingidos pela Reforma servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário e das três esferas da federação: União, estados e municípios. O normal seria as respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais decidirem se aderem ou não à Reforma, e não uma definição válida para todos.

Uma “cláusula de escape” é a que assegura que a Reforma só valerá para quem ingressar no setor público a partir da promulgação da Emenda Constitucional. Isso não é verdade, pois as mudanças que serão realizadas mudam completamente a própria estrutura do Estado e esses funcionários que estão fora da reforma ou serão coagidos a se integrarem ou serão cooptados pela Reforma, apesar de afirmarem que eles têm direitos e remuneração atuais garantidos. Vê-se que, recentemente, a Frente Parlamentar Mista da Reforma Administrativa apresentou exatamente a proposta que os atuais funcionários também sejam atingidos pela Reforma.

Um dos escândalos desta Reforma é a exclusão de suas mudanças da cúpula dos Poderes Parlamentar e Judiciário, assim como das Forças Armadas. Sabe-se que exatamente aí que se encontram os supersalários completamente imorais em termos éticos, mas também as benesses que recebem transformam esses poderes em castas privilegiadas, completamente indiferentes à defesa dos interesses e necessidades da população. É funcional, porque torna esses mesmos poderes facilmente cooptáveis pelas classes dominantes, sendo que elas estão de corpo presente na maioria dos parlamentos. As alegações do governo de que haveria “vício de iniciativa” poderia servir também contra a adoção da Reforma, de forma compulsória, para Estados e Municípios.

Os Novos Vínculos Empregatícios

Um outro grande conjunto de mudanças diz respeito aos vínculos empregatícios que os funcionários poderão ter. A proposta do governo cria cinco vínculos jurídicos em substituição ao atual Regime Jurídico Único (RJU). São eles:

— por prazo determinado;

- por cargo de liderança e assessoramento;(antigos cargos comissionados)
- por tempo indeterminado (via concurso público);
- por cargo típico de Estado (via concurso público);
- de experiência (via concurso público).

O vínculo de experiência será uma espécie de alternativa ao atual estágio probatório, sendo mais uma etapa do concurso público. Somente os mais bem avaliados no fim do vínculo serão investidos no cargo.

As chamadas Carreiras de Estado são compostas de servidores que exercem atividades exclusivamente públicas e que são finalísticas, indispensáveis para a existência ou representação do Estado. Compõem o “núcleo duro” do Estado. Futuramente, o governo apresentará uma proposta legislativa para delimitar taxativamente tais carreiras

Para os servidores ocupantes de carreiras típicas de Estado, é vedada a realização de qualquer outra atividade remunerada, incluída a acumulação de cargos públicos. A exceção está somente no exercício da docência e atividades regulamentadas na área de saúde.

Para os demais servidores, é autorizada a acumulação remunerada de cargos públicos, quando houver compatibilidade de horários e não houver conflito de interesse.

Os cargos comissionados e funções gratificadas serão gradativamente extintos para dar lugar aos novos cargos de liderança e assessoramento. Uma parte dos cargos de liderança e assessoramento será ocupada mediante seleção simplificada.

Os cargos estratégicos dos níveis mais altos da administração, como o de secretários, bem como os de assessoramento, serão de livre nomeação e exoneração. Para esses, a seleção simplificada não é requisito obrigatório.

Dessa composição de tipos de cargos, ainda um esboço que será melhor definido na segunda fase da Reforma, podemos derivar a estrutura de Estado que se pretende ter. Não existe espaço de autonomia para o funcionário, todos estão vinculados à sua estrutura, e forma-se uma cúpula destacada do resto, as chamadas carreiras de Estado, uma elite privilegiada, que deve ter altos salários, já que não pode acumular empregos.

Essa elite provavelmente desenvolverá uma grande aproximação com a iniciativa privada, seja ideologicamente, mas também por formas de participação em projetos, ou outras formas de combinação muitas vezes consideradas “corrupção”. Os outros tipos de cargo reforçam a tendência à perda de compromisso com o serviço público, pois há sempre a possibilidade de acumulação de empregos. Não se extinguem os cargos comissionados e eles são tornados ainda mais vinculados politicamente a quem os contratou, portanto, sem nenhuma relação com o serviço público. O vínculo por experiência substitui mal o estágio probatório, dada a extensão de prazo para dois anos. Durante este período o funcionário presta lealdade total a quem o contratou, esgarçando ainda mais a identificação destes funcionários com o serviço público.

Perda de Direitos

Vão ser grandes a perda de direitos pelos novos funcionários, determinando uma redução significativa de remuneração, principalmente da “massa” do funcionalismo.

1. Extinção do anuênio, que é o aumento do salário do servidor em 1% por ano. No governo federal já tinha sido extinto. Agora, não será permitido também nas outras esferas.
2. Extinção da aposentadoria compulsória
3. Fica proibida a concessão de reajustes salariais retroativos.
4. Nenhum servidor poderá ter férias com mais de 30 dias de duração. Em alguns estados, há contagem de férias em dias úteis, por exemplo, o que alonga o período de ausência do servidor de seu posto de trabalho.
5. Servidores não poderão mais incorporar ao salário valores referentes ao exercício temporário de cargos e funções.
6. A Licença prêmio, que dava ao servidor três meses de licença a cada cinco anos de trabalho, já havia sido encerrada em âmbito federal. Será totalmente extinta.
7. Fica proibida a progressão ou promoção baseada somente no tempo de serviço.
8. Fica proibida a redução de jornada sem a consequente redução de salário, exceto por motivo de saúde.
9. É vedada a redução da jornada e da remuneração para os cargos típicos de Estado.

A questão da estabilidade

Os redatores da proposta de Reforma afirmam que, para os atuais servidores não haverá mudanças. De acordo com a Constituição, só é possível demiti-los em três hipóteses:

- processo administrativo disciplinar (PAD);
- por decisão judicial transitada em julgado;
- por insuficiência de desempenho (deve ser encaminhado um projeto de lei sobre o tema talvez antes da promulgação da reforma.)

Pode-se imaginar que a questão do desempenho seja uma das molas mestras da reforma, pois introduz no corpo dos funcionários a questão da competição, o que passará a destruir a unidade e solidariedade que caracterizam hoje as relações trabalhistas no interior da categoria.

De qualquer maneira, a partir da PEC, haverá duas situações distintas:

Para ocupantes de carreira de Estado tudo já é definido nesta fase da Reforma.

- por processo administrativo disciplinar (PAD);
- por decisão judicial transitada em julgado ou por decisão colegiada;
- por insuficiência de desempenho.

Os demais (para os que têm vínculo por tempo indeterminado) sempre haverá a possibilidade de demissão em outras hipóteses previstas em lei a ser aprovada pelo Congresso.

Não está no corpo da proposta, mas o governo Bolsonaro garante que nenhum servidor será desligado por critérios arbitrários ou preferências político-partidárias, independentemente de seu vínculo. Além disso, informa que decisões relacionadas ao desligamento serão colegiadas, isto é, que não sejam tomadas somente por uma pessoa. É pouco crível que essa promessa seja realmente cumprida, pois o comportamento do Governo tem sido sempre de agir de acordo com suas

preferências político-partidárias. E, na maioria dos casos de desligamento de funcionários, na cúpula de órgãos (veja-se o caso da Polícia Federal) tem sido sempre por critérios arbitrários.

Total Autonomia do Governo para mudar a estrutura do Estado

A PEC altera o artigo 84 da Constituição para conceder total autonomia para o chefe do Executivo alterar o desenho da administração pública, podendo inclusive extinguir órgãos e entidades, como ministérios, autarquias e fundações, sem a necessidade de projeto de lei. Dessa forma que o Governo Bolsonaro poderá exercer seu poder autoritário com total liberdade, determinando a gestão da estrutura do Executivo Federal ao seu bel prazer, desde que isso não implique em aumento de despesa, nem na interrupção ou não cumprimento dos serviços prestados. A criação de órgãos ou entidades ou a transformação que implique aumento de despesa continuará dependendo de aprovação pelo Legislativo.

Dessa forma, cai a máscara da Reforma dita liberal do Estado, pois o Chefe do Executivo tem total intervenção na estrutura do Governo e do Estado, podendo regular como queira a atividade de quais quer órgãos. Essa proposição é inédita no Brasil, pois o máximo que um presidente poderia fazer até agora seria alterar a estrutura dos Ministérios, fundindo-os ou até extinguindo estes órgãos.

Considerações Finais

Como já se observou, esta é a Reforma mais ditatorial e abusiva que foi proposta por este Governo, e como tal deve ser totalmente rejeitada pela sociedade civil, não apenas os órgãos representativos dos Funcionários. A aprovação desta reforma significará, de um lado, a total submissão do Estado ao modelo neo liberal periférico, que tantos prejuízos tem trazido para a economia brasileira, pois carece de dinamismo e capacidade para deslanchar o crescimento e desenvolvimento do país.

Por outro lado, teremos uma sujeição do Estado Brasileiro a um governante que tem mostrado “ad nauseam” sua vocação autoritária e seu empenho em subordinar o Brasil aos interesses e ganância do imperialismo estadunidense.