

A reforma administrativa (PEC 32/2020) no contexto do aprofundamento do Estado Mínimo inconsequente no Brasil

1. Preâmbulo

A PEC 32/2020 representa mais um capítulo das desmedidas ultraliberais do governo Bolsonaro/Guedes que projetam mais desigualdades sociais e omissões estatais no atendimento das políticas públicas essenciais à população, com inevitável e programada capitulação do Estado aos interesses do mercado (nacional e internacional). Também ameaça outras estruturas de proteção do Estado, ao propor transferir do Congresso Nacional para o Executivo (art. 84, “d” da PEC 32/20) a prerrogativa de extinguir, transformar e fundir entidades da administração pública autárquica e fundacional. Caso essa tese prevaleça, será possível o Presidente da República extinguir com uma simples “canetada” o IBAMA, o ICMBio ou a FUNAI, por exemplo. E se com esses órgãos já está difícil conter as queimadas, o desmatamento, o garimpo ilegal e as invasões às terras indígenas, imaginem sem eles!

Na exposição de motivos da PEC 32/20, que o governo enviou à Câmara dos Deputados no dia 03.09.2020, são citados diversos estudos e recomendações do Banco Mundial e da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), duas das maiores agências multilaterais de orientação neoliberal do planeta. Há tempos que ambas, e especialmente o Banco Mundial, orientam os países a reformularem suas estruturas de Estado com o objetivo de transformar políticas públicas em negócios comerciais lucrativos (*business*). Tais sugestões têm por finalidade minimizar gastos sociais, a qualquer custo, para potencializar o pagamento da dívida pública em benefícios de credores internos e externos, muitos deles acionistas do próprio Banco Mundial.

Essa orientação externa encontra forte eco num governo interno de matriz ultraliberal, onde o ministro da Economia é um banqueiro acionista da dívida nacional! Por outro lado, o ambiente local oferece amplas condições para qualquer aventura que signifique sacrifícios ou que prometa falsas redensões, como a de priorizar investimentos, de modernizar a burocracia estatal etc. E o prazo para o término do mandato do atual governo sequer dará tempo para mensurar os efeitos de tais medidas, tal como ocorreu com as reformas neoliberais no primeiro mandato de FHC! Razão pela qual o movimento sindical precisa estar atento e preparar a classe trabalhadora para a luta com o máximo de esclarecimentos.

Como em períodos passados, as reformas neoliberais são justificadas pelo caos político e econômico, sem qualquer garantia de sucesso. Pelo contrário! O receituário neoliberal afundou o mundo há pouco mais de uma década numa crise até hoje sentida em grande parte dos países. O desafio, no entanto, é convencer a sociedade sobre esses fatos, superando a agenda inconsequente da ultradireita que tem sido disseminada por fake news e pela ausência de debate público.

Assim sendo, as condições paradoxais que justificam a reforma administrativa (e outras reformas neoliberais) se pautam na crise econômica que se arrasta desde o golpe de 2016; na tese da ineficiência do Estado que arrecada muito e gasta mal; no desemprego crescente e na queda da renda do trabalho (ainda camuflada pelo auxílio emergencial pago às famílias durante a pandemia); no discurso midiático da corrupção na administração pública (como se esse fosse o único ou o principal problema a ser vencido); no pseudo discurso de combate a privilégios da maioria dos servidores públicos, escondendo, no entanto, as regalias dos altos escalões da administração (parlamento, juízes, Ministério Público, diplomacia e carreiras militares) mantidas pelo governo Bolsonaro. É preciso contrapor os argumentos distorcidos do governo e disputar a narrativa sobre a origem da crise e as verdadeiras intenções das reformas e seus danos para a sociedade.

A privatização do Estado e a desregulamentação das medidas protetivas da sociedade, do meio ambiente e dos negócios jurídicos e econômicos são objetivos centrais da reforma administrativa. Junta-se a esses fatores a precarização dos serviços públicos e das carreiras da maioria dos servidores, através da redução de direitos (remuneração, progressões etc) e da substituição do funcionalismo de carreira por agentes terceirizados, ampliando-se as possibilidades para demissão em massa de servidores estáveis.

Assim como em outras ações do atual governo, a PEC 32/20 pretende enxugar o Estado, comprometendo o bem-estar social e a democracia, uma vez que consolida o projeto de captura das políticas públicas por agentes privados. E esses nunca atenderão plenamente aos interesses da coletividade, em especial das classes populares, gerando mais tensão e abismo sociais.

2. As interconexões das reformas neoliberais

A reforma administrativa tem sido apresentada como expediente válido somente para os futuros servidores públicos, o que não é verdade. Embora exima os atuais servidores de algumas ações restritivas, todos estarão sujeitos a outros dispositivos como a avaliação de desempenho amparada em novos e perigosos princípios que se pretendem inserir no art. 37 da Constituição, sem falar das contenções previstas em dispositivos correlatos que interferirão diretamente na carreira dos atuais servidores.

A PEC 32/20 não tramita isoladamente no Congresso. Recentes declarações do presidente da Câmara dos Deputados revelam o interesse sintonizado do Parlamento com o Executivo em aprovar, ainda esse ano, a PEC 186 (PEC emergencial), que trata de medidas **permanentes e emergenciais** de controle das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal. E a PEC 186 é inteiramente direcionada aos atuais servidores públicos das três esferas (União, Estados, DF e Municípios), introduzindo novas vedações e suspensões às carreiras dos servidores. Por essa razão, a PEC 32/20 está intrinsecamente ligada à PEC 186, e ambas afetarão o conjunto do funcionalismo público (futuros e atuais servidores).

Pela PEC 186/19, as contenções fiscais sobre o funcionalismo público deverão ser aplicadas automaticamente sempre que as operações de crédito excederem as despesas de capital (no caso da União) ou que, no caso dos Estados, DF e Municípios, a relação entre despesas e receitas correntes superar o percentual de 95%. Ela é mais restritiva que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Com esse novo expediente, poderão ser vedados de forma automática os seguintes requisitos inerentes aos servidores públicos:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores ao início do regime de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a servidores públicos e seus dependentes;

VIII - criação de despesa obrigatória;

IX - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

X- criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

XI - concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária”.

Adicionalmente às vedações listadas acima, outras medidas de contenções do gasto público poderão ser adotadas até que as finanças dos entes públicos sejam reequilibradas. Assim sendo, a PEC 186 autoriza (i) *suspender a progressão e a promoção funcionais em carreira de servidores públicos, incluindo os de empresas públicas e de sociedades de economia mista, e suas subsidiárias;* bem como (ii) *reduzir em até 25% (vinte e cinco por cento), com adequação proporcional de subsídios e vencimentos à nova carga horária, nos termos de ato normativo motivado do Poder Executivo, dos Órgãos do Poder Judiciário, dos Órgãos do Poder Legislativo, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, especificando a duração, a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objetos da medida (e ficam fora dessas regras adicionais juízes, membros do Ministério Público, diplomacia e carreiras policiais).*

Para além dessas restrições draconianas, a PEC Emergencial prevê ajustes imediatos – a partir de sua publicação –, caso a União e os entes subnacionais extrapolem, respectivamente, os limites previstos nos novos artigos 167-A e 167-B da Constituição (propostos na mesma PEC), relativos às receitas e despesas de capital e limite prudencial de 95% das despesas correntes em relação às receitas. Nesses casos, aplicar-se-ão as medidas já previstas no art. 109 do ADCT, que complementam os efeitos da EC 95 para chancelar a “regra de ouro”:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações.

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal (...).”

Observa-se que os dispositivos acima transcritos são praticamente idênticos àqueles aprovados em caráter temporário no art. 8º da Lei Complementar 173. E, como se vê, a PEC 32/2020 é mais um mecanismo que se ajusta aos ditames da regra de ouro do orçamento público e da Emenda Constitucional 95 (teto de gastos), aos

quais também se alinha a PEC 186/19. Juntas (PEC 32/20 e 186/19), tornam praticamente equânimes as medidas de ajuste fiscal impostas a TODOS os servidores públicos do país, com as exceções da elite do funcionalismo.

Portanto, o projeto maior do governo prevê amplo ataque ao serviço público e aos servidores (futuros e atuais), sendo que a reforma administrativa carrega outros dois agravantes: induz fortemente a privatização dos serviços essenciais (sobretudo saúde e educação) e desregulamenta perigosamente a administração sob o marketing da pretensa inovação e da boa governança pública.

Outra medida em vigor (acima citada) e que mantém elo com a reforma administrativa é a LC 173/2020. O artigo 7º dessa legislação alterou vários dispositivos da LC 101/00 (LRF) com vistas a limitar as despesas com pessoal. E o art. 8º suspendeu até 31.12.2021 reajustes e outros instrumentos de valorização da carreira dos servidores públicos de todo o Brasil.

Sobre o financiamento das políticas públicas, e particularmente da educação, a aprovação do novo FUNDEB (vitória da sociedade) não é garantia de que outras restrições possam ser impostas pela reforma tributária (ainda sem texto de referência definido) ou pela PEC 188/2019, do Pacto Federativo. O governo e parte expressiva do parlamento cogitam rever as vinculações constitucionais para a educação e saúde (ou parte delas), sendo que a PEC 188/19 propõe unir as duas rubricas – o que também é temerário! Contudo, o cenário poderá ser ainda pior com restrição ou eliminação de recursos vinculados!

3. Novos e perniciosos princípios a reger a administração e os servidores públicos

A redação proposta pela PEC 32/20 para o art. 37 da Constituição é a seguinte: “A administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **imparcialidade**, moralidade, publicidade, **transparência**, **inovação**, **responsabilidade**, **unidade**, **coordenação**, **boa governança pública**, eficiência e **subsidiariedade** e, também, ao seguinte (...)”. Ou seja: são acrescentados 8 (oito) novos princípios aos 5 (cinco) originais, a maioria com objetivos suspeitos e que indicam os rumos pretendidos pelo Estado ultraliberal de Bolsonaro e Guedes.

Ao vincular a gestão de pessoal a premissas empresariais – e sendo o governo de índole conservadora de costumes e liberal na economia – é bem provável que os novos princípios da **imparcialidade**, da **responsabilidade**, da **unidade** e da **coordenação** sirvam para pautar os processos de avaliação de desempenho e, conseqüentemente, a quebra da estabilidade dos/as servidores/as. O governo pretende, a todo custo, um Estado enxuto!

Já os conceitos de **inovação**, **boa governança** e **subsidiariedade** darão suporte à ampla privatização pretendida pela reforma, conforme dispõe o art. 37-A da PEC 32/20: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, **firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira**”.

Trata-se de uma reforma que altera a lógica do Estado, do serviço público e dos prestadores desses serviços, com grave risco de aparelhamento estatal e de ampla benevolência econômica a setores privados com maior afinidade aos governos de plantão. Na verdade, a reforma administrativa contrapõe os princípios originários da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), suplantando-os com os novos ditames empresariais que se sobrepõem ao interesse público. Do ponto de vista conceitual e do interesse da maioria da população, é uma aberração que precisa ser combatida.

4. Efeitos práticos da reforma administrativa sobre os serviços e os servidores públicos

- 4.1. Incentiva a privatização:** conforme destacado no art. 37-A, a PEC induz a parceria ou a concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Tais serviços serão definidos em lei ordinária, sendo que algumas já preveem essas condições (ex: Lei 9.637/98, das OSs).
- 4.2. Precariza o vínculo contratual e cria subcargos na administração pública:** dando sequência ao que começou na iniciativa privada com as leis da terceirização (13.429) e da reforma trabalhista (13.467), a reforma administrativa estimula o contrato precário no serviço público (vínculo por prazo determinado); introduz nova etapa de acesso aos cargos efetivos (vínculo de experiência); tende a restringir os cargos com vínculos por prazo indeterminado (efetivos) ao conferir à iniciativa privada diversos serviços com contratação própria de pessoal; cria cargo de liderança e assessoramento com o objetivo de elevar as remunerações dos profissionais com indicação política e não sujeitos a concurso público; e institui o cargo Típico de Estado, com regras diferenciadas das dos demais servidores e que reforçará o caráter elitista de determinadas carreiras no serviço público.
- 4.3. Desconstitucionaliza a política remuneratória dos servidores:** a reforma decreta o fim do Regime Jurídico Único dos servidores públicos e repassa para leis ordinárias a regulamentação da gestão de pessoal da administração pública, com preferência de regulamentação por parte do ente federal. Aos Estados, DF e Municípios caberá regular apenas disposições que não contraponham a norma federal. As Carreiras Típicas de Estado serão reguladas por leis complementares próprias (mais um diferencial).
- 4.4. Promove mais desigualdades entre servidores públicos:** além das diferenciações de cargos, a reforma suprime o § 5º do art. 39 da Constituição, que permite aos entes federados estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração entre seus servidores, como forma de diminuir a distância remuneratória.
- 4.5. Torna o acúmulo de cargos regra geral com possibilidade de redução da jornada e das remunerações dos servidores:** a reforma altera a regra de exceção do acúmulo de cargos, disponibilizando essa condição para todos os servidores, desde que haja compatibilidade de horários. As Carreiras Típicas de Estado observarão regras diferenciadas para o acúmulo. Em contrapartida, e com exceção das carreiras típicas, os servidores ficarão sujeitos à redução de jornada e da remuneração.
- 4.6. Fomenta a avaliação de desempenho com consequente perda do cargo público:** os novos princípios da administração (art. 37, CF) e a criação de artigos próprios (art. 41-A, CF e art. 2º, § 2º da PEC 32) demonstram a relevância que a reforma dá para essa condição a que estão sujeitos todos os servidores públicos (futuros e atuais) das três esferas administrativas.
- 4.7. Mantém privilégios da casta do serviço público:** juízes, parlamentares, membros do Ministério Público e das carreiras militares não estão sujeitos às novas regras. Quanto aos militares, verifica-se novos benefícios e a consolidação de outros recém conquistados, como o acúmulo de cargos em atividades próprias de profissionais da saúde e do magistério, além da progressão na carreira por tempo de serviço.
- 4.8. Congresso conservador e liberal poderá agravar as medidas da PEC 32/20:** embora a reforma seja danosa ao país e aos servidores, nada impede que o Congresso piore ainda mais seu conteúdo. A resistência e a luta serão imprescindíveis.

Em breve a assessoria jurídica da CNTE disponibilizará estudo analítico e comparativo da reforma.

Brasília, 11 de setembro de 2020
Diretoria da CNTE