

REFORMA ADMINISTRATIVA: A “REFORMA TRABALHISTA” DOS SERVIDORES PÚBLICOS¹

GRAÇA DRUCK²

Resumo

O artigo analisa o contexto neoliberal no Brasil, a partir do qual se pode compreender as recentes reformas do Estado – a dos anos 1990 – e a atual. Defende a tese que a reforma administrativa já está em curso no país, através de um conjunto de disposições legais, como a EC 95, a Lei 173/2020, a EC 109/21, dentre outros, além do crescente processo de terceirização e de contratos temporários nos serviços públicos. Analisa a PEC 32 como uma “reforma trabalhista” dos servidores públicos que legaliza a precarização como regra. Por fim, explica porque a estabilidade e os concursos públicos são condições indispensáveis para garantir a continuidade, a regularidade e a qualidade dos serviços públicos, se constituindo numa defesa da sociedade.

Palavras-Chave: Reforma administrativa; Servidores públicos; Neoliberalismo.

Abstract

The article analyzes the neoliberal context in Brazil, from which one can understand the recent reforms of the State – that of the 1990s – and the current one. It defends the thesis that administrative reform is already underway in the country, through a set of legal provisions, such as EC 95, Law 173/2020, EC 109/21, among others, in addition to the growing process of outsourcing and temporary contracts in public services. It analyzes PEC 32 as a “labor reform” for public servants that legalizes precariousness as a rule. Finally, it explains why stability and public tenders are indispensable conditions to guarantee the continuity, regularity and quality of public services, constituting a defense of society.

Keywords: Administrative reform; Public servants; Neoliberalismo.

¹ Esse artigo é fruto de pesquisa desenvolvida com o apoio do CNPq, que contou com a participação dos Bolsistas de Iniciação Científica Samara Reis e Emmanuel Leone.

² Professora titular de sociologia da UFBA, pesquisadora do CRH/UFBA e do CNPq, membro da REMIR Rede de Estudos e Monitoramento da Reforma Trabalhista.

RESUMEN

El artículo analiza el contexto neoliberal en Brasil, a partir del cual se pueden entender las recientes reformas del Estado – la de los noventa – y la actual. Defiende la tesis de que la reforma administrativa ya está en marcha en el país, a través de un conjunto de disposiciones legales, como EC 95, Ley 173/2020, EC 109/21, entre otras, además del creciente proceso de tercerización y contratos temporales, en los servicios públicos. Analiza el PEC 32 como una “reforma laboral” para los funcionarios públicos que legaliza la precariedad como una regla. Finalmente, explica por qué la estabilidad y las oposiciones son condiciones indispensables para garantizar la continuidad, regularidad y calidad de los servicios públicos, constituyendo una defensa de la sociedad.

Palabras Clave: Reforma administrativa; Funcionarios públicos; Neoliberalismo.

O contexto das reformas do Estado no capitalismo flexível e globalizado: a centralidade do neoliberalismo

O projeto político neoliberal se tornou hegemônico no plano mundial quando, para além dos países centrais, determinou a redefinição das relações de dominação entre esses e os países periféricos. Processo que se completou mais efetivamente no início da década de 90, com a formulação do “Consenso de Washington”, expressão criada pelo economista John Williamson, do *Institute for International Economics* (IIE), que se tornou mundialmente conhecida como a proposição da comunidade financeira internacional – em especial o FMI e BIRD – para ajustar as economias dos países periféricos às novas exigências dos países centrais, ao processo de reestruturação produtiva e de reordenamento dos mercados no plano internacional. Na sua essência econômica, pode ser resumido em três objetivos principais: i) estabilização da economia (corte no déficit público, combate à inflação), em geral, tendo por elemento central um processo, explícito ou não, de dolarização da economia e sobrevalorização das moedas nacionais; ii) “reformas estruturais” com redução do Estado, através de um programa de privatizações, desregulação dos mercados e liberalização financeira e comercial; e iii) abertura da economia para atrair investimentos internacionais e a retomada do crescimento econômico (Druck, 1996, Filgueiras, 2012).

Para além do conteúdo econômico, a essência política e ideológica do neoliberalismo é central para se compreender as ações dos governos e as mudanças no Estado, sustentada fundamentalmente no “culto ao mercado” que, ao se tornar hegemônico, consegue impregnar a quase toda a sociedade. Assim, constata-se o reforço do individualismo em contraposição à ação coletiva; estimula-se a concorrência em detrimento da solidariedade social; eleva-se o mercado e as “coisas” à condição de sujeitos soberanos;

difunde-se uma visão privatista da sociedade, onde se busca a desmoralização de tudo que é público em troca de uma defesa fervorosa do que é privado. Defende-se a inexorabilidade e a inevitabilidade dessa ordem social, política e econômica como a única possível e até mesmo como o “final da história” (Druck, 1996).

Na visão de Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo não apenas “destrói” instituições e direitos, mas também cria formas de relações sociais, de “maneiras de viver”, em que as subjetividades se expressam numa forma de existência e de comportamento, conformando uma “norma de vida”.

Por isso concebem o neoliberalismo como uma racionalidade que está na ação dos governantes e na conduta dos governados, uma “razão do capitalismo contemporâneo”, na qual se generaliza a concorrência como “norma de conduta” e a empresa como modelo de subjetivação. Assim afirmam: “O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo³ dos homens segundo o princípio universal da concorrência” (Dardot & Laval, 2016, p. 17) e ressaltam que a mercantilização e a concorrência no capitalismo contemporâneo assumiram uma outra natureza, pois se tornaram um princípio político geral, que leva “... a racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa.” (Ibidem, 2016, p. 27)

Na era da acumulação flexível, a esfera financeira passou a determinar todos os demais empreendimentos do capital, contaminando todas as práticas produtivas e os modos de gestão do trabalho, apoiada centralmente numa nova configuração do Estado, que age em defesa da desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o de trabalho. Ademais, determinadas normas de comportamento presentes no âmbito privado capitalista se extrapolam para outros campos sociais, como educação, cultura, segurança, saúde, previdência, etc. Assim, serviços que eram públicos passam a ser oferecidos por empresas privadas. Um processo de “mercadorização/mercantilização da vida” (BIN, 2017). Ou seja, é o avanço do capital sobre áreas de domínio estatal ou público na busca de soluções para as crises ou para novos patamares de acumulação.

³ Governo compreendido na perspectiva foucaultiana, ou seja, como “atividade que rege a conduta dos homens no interior de um quadro e com instrumentos de Estado” (Idem, 2017, p. 18).

Nesta medida, o neoliberalismo, enquanto um projeto de classe, transforma o Estado do capitalismo flexível num Estado de exceção, ferindo o Estado de direito, e adotando um “ajuste fiscal permanente” - instrumento de destruição das políticas públicas, de privatização das finanças públicas, pois subordinado à financeirização (Cardoso Jr., 2020, 2021).

A agenda neoliberal e as reformas do Estado no Brasil

No início dos anos 1990, se inaugura no Brasil a hegemonia do capital financeiro internacional e nacional, com o incentivo à financeirização, abertura comercial e financeira da economia e a alimentação do “sistema da dívida pública”, comprometendo o orçamento do Estado com o pagamento de juros e amortizações. E, através de um discurso falacioso, o governo justificava as políticas de ajuste fiscal, ou seja, a redução com os gastos sociais e com os servidores públicos. Enquanto isso, o pagamento dos juros da dívida cresceu 213% entre 1995 a 2001 e as despesas com previdência, assistência social, educação, cultura, saúde, saneamento cresceram 114,6% (Fatorelli, 2013). A dívida líquida do setor público representava 29,2% do PIB em 1994 e saltou para 42,6% em 1998 (Filgueiras, 2012).

É a partir dos anos 1990 que se pode compreender o processo de transformação do Estado brasileiro e de um novo padrão de desenvolvimento, com o esgotamento do modelo de substituição de importações. Filgueiras (2012) denomina o novo padrão de “modelo econômico liberal periférico”, que se estruturou através de profundas mudanças na relação capital-trabalho; na relação entre as distintas frações do capital; na nova forma de inserção internacional econômico-financeira do país e na estrutura e funcionamento do Estado.

No Brasil e na maior parte da América Latina, submetido à agenda neoliberal, se adotou a concepção que sustentou as reformas do Estado, qual seja a defesa de que a “crise brasileira” era uma “crise do Estado”, que teria se desviado de funções básicas ampliando presença no setor produtivo, acarretando o agravamento da crise fiscal e da inflação e, portanto, era ele que deveria ser “revolucionado”. Nas palavras de Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal da Reforma do Estado, criado por Fernando Henrique Cardoso, em 1995, com o objetivo de preparar um novo plano de funcionamento e ação do Estado no Brasil:

A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) como a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 15).

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o Estado precisaria ser reconstruído e a Reforma deveria solucionar quatro grandes problemas: a redefinição do seu papel como regulador, isto é o grau de intervenção no mercado; a recuperação da “governança”, ou seja, a capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões do governo, ou a solução da crise fiscal; o aumento da governabilidade, garantindo legitimidade para governar e a delimitação do tamanho e das funções do Estado, através das privatizações, da “publicização” e da terceirização. A “reforma gerencial” está situada essencialmente em duas dessas diretrizes: na redefinição do tamanho do Estado e no aumento da “governança”, pois é caracterizada como a transformação de uma administração pública burocrática numa administração pública gerencial.

A execução da reforma do Estado precisou emendar a Constituição em regras que representaram conquistas importantes do funcionalismo público e da sociedade brasileira, mas que foram consideradas um “retrocesso burocrático”. Assim, foram elaboradas Emendas Constitucionais que trataram de criar o “setor público não estatal” – as organizações sociais –, a reforma da previdência, o fim da obrigatoriedade do regime jurídico único, possibilitando a contratação em regime celetista, através de processo seletivo público e a manutenção de concurso público somente para servidores estatutários; o fim da estabilidade desses, permitindo a demissão por falta grave, ou por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros, possibilidade de colocar servidores em disponibilidade em alternativa à exoneração por excesso de quadros, limitação rígida da remuneração e dos proventos de aposentadoria, fim da isonomia “como direito subjetivo”, dentre outras proposições.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 19, em 1998, estabeleceu as bases da reforma, aprovando as linhas fundamentais do Plano Diretor, que propunha um modelo de administração pública gerencial e de resultados. Segundo Amorim (2009) oitenta preceitos da Constituição foram alterados e introduzidos sete novos artigos. Para o autor, a reforma administrativa, no interior da reforma do aparelho do Estado, foi a mais radical, baseada na experiência da administração gerencial da iniciativa privada.

Os principais resultados dessa reforma, 25 anos depois, indicam um processo de precarização do trabalho dos servidores públicos e, consequentemente, dos serviços públicos prestados à sociedade. Mesmo que nesse período, diferentes conjunturas e governos com espectros políticos diversos tenham se sucedido, não houve nenhuma “contrarreforma” que desfizesse as alterações constitucionais da Emenda Constitucional 19. A terceirização cresceu sem controle, o uso de Organizações Sociais, especialmente na área de saúde, avançou enormemente sem a devida fiscalização por parte do poder público, os contratos temporários e CLT cresceram mais do que os estatutários nos municípios e estados, que congregam a maioria dos servidores públicos do país.

Entretanto, nesses vinte e cinco anos, se abriu um novo momento no país, marcado pela crise política que desembocou num golpe à democracia, em 2016, que levou ao injusto impeachment da presidente da república Dilma Rousseff. Um processo de disputa de agendas políticas, em que saiu vitorioso o fundamentalismo neoliberal defendido pelo conjunto do empresariado brasileiro. O marco dessas políticas foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, proposta pelo governo Michel Temer, que congelou os gastos sociais por 20 anos, tal medida inédita no país e no mundo, foi a primeira grande ruptura com a Constituição de 1988 que, dentre outras conquistas, estabeleceu direitos sociais fundamentais e política públicas necessárias para a sociedade brasileira. A EC 95, ao limitar os gastos com saúde, educação, assistência, segurança, etc, submeteu o orçamento público a finanças, pois nenhum limite foi definido em relação à transferência de recursos públicos às instituições financeiras, através do pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

E, desde então, um conjunto de contrarreformas, que começaram pela Lei da Reforma Trabalhista e da Lei da Terceirização, aprovadas em 2017, da Reforma da Previdência de 2019, que tem como ponto comum e central a rejeição da função protetiva do Estado, através da negação do

direito do trabalho e do direito previdenciário. São todas contrarreformas defendidas unitariamente por todos os segmentos do empresariado brasileiro, base fundamental de sustentação do governo Bolsonaro-Guedes, eleito em 2018 sob condições muito suspeitas, devido ao impedimento da candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, através da operação lava jato, e à proliferação massiva de “*fake news*”, dentre outras.

Essas contrarreformas, incluindo as propostas de emenda constitucional que constituem a reforma do Estado que estão no Congresso Nacional, são justificadas em nome de um ajuste fiscal permanente, que começou a ser aplicado desde o final dos anos 1990 e cujos resultados provocaram um aumento brutal da desigualdade econômica e social. A Reforma Trabalhista, por exemplo, defendida pelo empresariado como instrumento necessário para a criação de empregos e retomada do crescimento econômico, mostrou a falácia desse discurso, quando as altas taxas de desemprego foram mantidas, a economia ficou estagnada e a precarização do trabalho se tornou a regra.

No âmbito da evolução das despesas públicas, os impactos dessas políticas de ajuste fiscal evidenciam uma gradativa destruição dos serviços públicos. Amaral (2021) apresentou um levantamento dos recursos financeiros do Estado aplicados no período de 2014 a 2020, incluindo a previsão para 2021, destacando dentre as áreas classificadas como sociais, as seguintes: Educação, Saúde, Cultura, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, além de incluir os Encargos Especiais: Refinanciamento da Dívida (Juros, Encargos e Amortização da Dívida) e Defesa Nacional.⁴

Os resultados desse levantamento são alarmantes e revelam um quadro de destruição de serviços essenciais à sociedade brasileira neste período de seis anos: na educação uma redução de 28,5%; na saúde redução de 21,6% considerando 2021, sendo que em 2020, por conta da pandemia, houve um aumento com a liberação de recursos especiais, mas que não estão previstos no orçamento de 2021; na cultura, uma queda de 90,2%; na gestão ambiental reduziu 74,2%; na ciência e tecnologia, redução de

⁴ Despesas liquidadas no período 2014-2021, sendo que o valor de 2021 é o provável valor a ser liquidado, considerando-se a relação despesa liquidada/despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual (LOA), valor médio de 2014 a 2020. Os valores apresentados estão em R\$, corrigidos para janeiro de 2021, Pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores relativos ao período 2014-2020 foram obtidos da Execução Orçamentária da União (Brasil. Câmara dos Deputados, 2021) e a proposta de 2021 são as estabelecidas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) (Brasil. Câmara dos Deputados, 2021; Amaral, 2021).

57,1%. Enquanto os recursos para pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida pública aumentaram 62,5%. Dados que atestam a subordinação do orçamento público à finanças e de destruição de direitos sociais fundamentais, com o estrangulamento dos serviços públicos.

Neste mesmo levantamento, Amaral (2021) apresenta também o drástico corte de recursos para as universidades federais nos itens de “outras despesas correntes” (todos os pagamentos de despesas indispensáveis ao funcionamento dessas instituições: luz, água, internet, material de consumo e os trabalhadores terceirizados, sem os quais elas não funcionam), que foi de 38,9% e uma redução de 96,4% em “investimentos”, provocando paralisação de obras, degradação das instalações e fechamento de laboratórios de pesquisas. Neste período – 2015/2021 –, a Capes teve seu orçamento reduzido em 65,3% e o CNPq, 69,4%, implicando no corte de bolsas de pós-graduação e de pesquisas, inviabilizando a formação de novos pesquisadores através da pós-graduação assim como de pesquisas já em curso, que tiveram que ser interrompidas.

A “Reforma Administrativa” proposta pelo governo é parte dessa agenda, situa-se nessa perspectiva, pois defende um Estado sem servidores públicos estatutários, cuja consequência será a impossibilidade de manter os serviços públicos tão necessários – agora mais do que nunca – em função da crise sanitária e econômica amplificada pela pandemia do coronavírus. É o aprofundamento do ajuste fiscal permanente que se traduz na redução do número de funcionários públicos, através da suspensão de concursos, da quebra da estabilidade, da redução dos salários e da terceirização sem limites, reduzindo drasticamente a disponibilidade de serviços públicos à maioria da população brasileira, que necessita desses serviços, como condição de sobrevivência, especialmente na saúde e na educação.

PEC 32 – Reforma Administrativa: a “reforma trabalhista” dos servidores públicos já está em curso

No dia 3 de setembro de 2020, em plena pandemia do coronavírus, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 32, chamada de “Reforma Administrativa”, que “altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”.

É uma verdadeira “reforma trabalhista” dos servidores públicos. Isto porque ambas têm a mesma motivação: reduzir o custo da força de trabalho; têm os mesmos objetivos ou resultados: a subtração de direitos; estão subsumidas à mesma lógica de uma mercantilização radical do trabalho e dos bens públicos sob o domínio de um fundamentalismo neoliberal que não tem limites morais nem materiais para impor as regras do mercado e dos interesses privados; e ambas legalizam a precarização do trabalho como regra. No caso dos servidores públicos, a “reforma administrativa” propõe substituir os servidores estatutários concursados por contratos precários, temporários, CLT, e por um amplo e ilimitado processo de terceirização, utilizando de modalidades já existentes, como as Organizações Sociais.

Entretanto, é necessário compreender que as implicações destas reformas para a sociedade são diferentes. Isso porque as mudanças da PEC 32, ao transformar a natureza dos vínculos da imensa maioria dos servidores públicos, subtraindo-lhes o direito à estabilidade, objetivo central da “reforma administrativa”, impede que os serviços públicos necessários à sociedade brasileira, sobretudo os segmentos mais pobres, tenham regularidade e continuidade. A precarização do trabalho dos servidores públicos é a precarização dos serviços públicos e, portanto, atinge toda a sociedade.

Quando o governo anunciou a PEC 32, o Ministro da Economia ressaltou que os atuais servidores não seriam atingidos pela reforma, já que ela só vigoraria para os futuros servidores. Entretanto, o que pode ser observado que, para além do texto proposto por esta emenda constitucional, já estão em curso transformações no trabalho dos servidores públicos e em seus direitos, que vêm atingindo a todos os servidores civis ativos e aposentados. A começar pela reforma da previdência, aprovada em 2019, que reduziu salários, com o aumento das alíquotas de contribuição. No ano passado, já na crise da pandemia, a Lei Complementar 173 (de ajuda aos estados e municípios), determinou o congelamento de salários, carreiras e concursos até dezembro de 2021 para o conjunto do funcionalismo público em todos os níveis federativos, condição imposta pelo governo federal para a liberação e envio de recursos aos estados e municípios para enfrentar a pandemia.

Mais recentemente, em 2021, houve a aprovação da PEC emergencial, como parte do chamado “Plano Mais Brasil” encaminhado ao Congresso Nacional pelo governo federal em 2019, constituído por três

propostas de emendas constitucionais – PECs 186, 187, 188 – que têm por objetivo redefinir o Fundo Público, radicalizando o espírito da Emenda Constitucional 95, ou seja: mais uma vez em nome da “crise fiscal”, que se tornou permanente, propõe a redução das despesas sociais, diminuindo os gastos com servidores públicos, subordina-se os direitos sociais assegurados pela Constituição à sustentabilidade da dívida pública; e se põe fim a fundos públicos que têm assegurado políticas públicas fundamentais, a exemplo do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A PEC Emergencial 186, aprovada em 15 de março de 2021, transformada em Emenda Constitucional 109, além de vetar aumentos ou reajustes de salários, realização de concursos públicos para novas vagas e qualquer reestruturação nas carreiras, determina a redução de jornada de trabalho e de salários do funcionalismo público em 25%, quando as despesas se aproximarem do teto dos gastos definidos pela EC 95.

O governo Bolsonaro para justificar a urgência na votação dessa PEC, atrelou-a à crise sanitária e, em nome da necessidade do auxílio emergencial, a transformou na “fonte de recursos” para cobrir o volume de recursos destinados ao auxílio. Ou seja, de forma oportunista, o Ministro da Economia defendeu a PEC emergencial, como uma necessidade do sacrifício dos servidores para a sua contribuição com os mais vulneráveis, objeto do auxílio emergencial. Entretanto, também se definiu o limite de 44 bilhões de reais como gasto com o auxílio, o que representa 14% do que foi destinado ao auxílio emergencial de R\$ 600,00 em 2020, e que totalizou 295 bilhões de reais, recursos que o governo dispunha sem penalizar os servidores públicos. Numa conjuntura de agravamento da pandemia, de altos níveis de desemprego, de falências de pequenos negócios, de fechamento de grandes indústrias estrangeiras, de um número crescente de afastamentos do trabalho, cuja causa maior é a contaminação pelo corona vírus; da necessidade de restringir a circulação de pessoas para evitar a propagação da covid – já que não há vacinas para todos e a rede hospitalar em termos de leitos, UTIs, medicamentos para intubação, falta de oxigênio chegou no seu limite ou entrou em colapso em algumas regiões –, um auxílio emergencial no valor de R\$ 175,00 a R\$ 375,00, em média, R\$ 250,00, pago durante 4 meses, não corresponde às necessidades nas circunstâncias descritas acima, e também não se justifica como determinante das alterações constitucionais para os servidores públicos.

Ademais, é parte da Emenda Constitucional 109, autorizar o Executivo federal a adotar processos simplificados de contratação de pessoal para combater a calamidade, através de contratos temporários, assim como para obras, serviços e compras. Os contratos temporários já existem e são os que mais crescem no serviço público, sobretudo nos municípios e estados, mesmo em tempos normais, sem calamidades ou situações emergenciais. Com a suspensão de concursos públicos até o final de 2021, já definidos pela Lei 173, e com a possibilidade de suspendê-los quando as despesas correntes chegarem a 95% das receitas, é possível vislumbrar o grau de precariedade que atingirá o trabalho dos servidores e, conseqüentemente, dos serviços prestados, quando a vulnerabilidade social será ainda maior e demandará mais políticas públicas.

A PEC 32 – “Reforma Administrativa”, se aprovada pelo Congresso Nacional, servirá para concluir esse desmonte dos serviços públicos do Estado brasileiro, pois seu objetivo é um Estado sem servidores públicos estatutários, cuja consequência será a impossibilidade de manter os serviços públicos tão necessários – agora mais do que nunca –, em função da crise sanitária e econômica amplificada pela pandemia do coronavírus. A exposição de motivos da “Reforma Administrativa” (Mensagem nº 504), não apresenta nenhum diagnóstico do quadro dos servidores públicos. Mas, em declarações à imprensa e seminários para debater a “reforma administrativa”, o ministro da economia, sem qualquer base real, afirmou que se poderia ter uma economia de R\$ 300 bilhões em 10 anos! Ora, mesmo que esse dado fosse levado a sério, isso representa um terço do que foi transferido aos bancos somente no ano de 2019. Do lado das receitas, o governo federal abriu mão de R\$ 331,18 bilhões de arrecadação só em 2020 por conta de renúncias tributárias. No ano de 2019, a renúncia fiscal foi de R\$ 348,4 bilhões, correspondendo a 4,8% do Produto Interno Bruto (PIB). Nessa redução das receitas, não está computado, por exemplo, o estoque das dívidas previdenciárias de grandes empresas, bancos e igrejas com o Estado que, até 2020, acumularam R\$ 1,850 trilhão (bancos e instituições financeiras) e R\$ 728,6 bilhões (das igrejas), segundo dados da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). A somatória dessas dívidas (R\$ 2,578 trilhões) representa 8,6 vezes mais do que o valor anunciado de 300 bilhões em 10 anos com a “reforma administrativa”. (Druck et al., 2020)

O eixo da “Reforma Administrativa” é o fim da estabilidade e do Regime Jurídico Único e a redução dos concursos públicos, estabelecidos

pela Constituição de 1988; o que está em pauta há 25 anos, quando da reforma do aparelho de Estado do governo Fernando Henrique Cardoso, que também propunha acabar com o RJU, a estabilidade dos servidores públicos e flexibilizar o ingresso à carreira pública.

A PEC 32 propõe a criação do Regime Jurídico de Pessoal com cinco tipos de vínculos e a redução de concursos públicos. São os seguintes: vínculo de experiência, cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargo típico de Estado, vínculo por prazo determinado e cargo de liderança e assessoramento.

O concurso público será mantido para os vínculos de experiência, prazo indeterminado e cargo típico de Estado; para os vínculos com prazo determinado e liderança e assessoramento, serão processos de seleção simplificada ou indicação. Acrescenta-se aos sem concurso público, a terceirização, através dos “instrumentos de cooperação” propostos pela PEC 32, espelhados nas Organizações Sociais, criadas a partir da reforma do aparelho de estado de Fernando Henrique Cardoso/Bresser e, que viraram uma epidemia, especialmente na área de saúde, onde as OSs assumiram a gestão dos hospitais públicos, fonte de precarização dos contratos e das condições de trabalho, e também de denúncias de desvio de recursos e de vacinas, agora na pandemia do coronavírus.

Neste novo Regime Jurídico de Pessoal, a estabilidade só será mantida para os “cargos típicos de Estado”, que ainda serão definidos por lei complementar. E, mesmo para esses, após o concurso público, só obterão estabilidade, após três anos com avaliação de desempenho e estágio probatório. Todos os demais vínculos, que constituem a imensa maioria dos servidores públicos não terão estabilidade.

Na realidade, é o fim dos servidores públicos estatutários, pois segundo dados do próprio governo, 26% dos atuais servidores se aposentarão até 2022, e a previsão é que 40% se aposentem até 2030.

Por que os concursos e a estabilidade são imprescindíveis para a garantia dos serviços públicos à sociedade brasileira?

Os concursos públicos e a estabilidade são conquistas da Constituinte de 1988, que representam um avanço para a construção de um Estado democrático e social. Os concursos são a forma mais democrática (e moderna) de ingresso na carreira pública, pois comprovam qualificação/co-

nhcimento/capacidade de forma impessoal para o cargo, rompendo com as práticas do “coronelismo”, onde o quadro de pessoal era composto por indicação de políticos e autoridades do poder público, apadrinhamento, nepotismo, favores eleitorais, dentre outros, são valores que não respeitam as necessidades da população de contar com um profissional competente para prestar os serviços públicos. Condição que reaparece por atos administrativos de governos, a exemplo do que aconteceu no Rio de Janeiro em 2020, com as milícias contratadas diretamente pela prefeitura, que tinham por objetivo impedir o acesso da imprensa e outros entes aos hospitais públicos para mostrar como estavam funcionando na pandemia.

A “Reforma Administrativa”, ao reduzir concursos, com a substituição por “processos simplificados” de seleção e indicação para cargos de liderança e assessoramento (os atuais cargos em comissão e funções de confiança), coloca por terra o avanço constitucional, e conduz a uma regressão na profissionalização que os concursos trazem para a gestão pública.

A estabilidade é indissociável da concepção de servidores públicos, que não são empregados do governo de plantão, mas são agentes do Estado que executam os serviços públicos; produtores, através do seu trabalho, dos bens público-coletivos, como saúde, educação, assistência social, segurança, dentre outros. São servidores da sociedade e, para cumprirem essa função, precisam garantir a continuidade do seu trabalho. Por isso, não podem ficar à mercê de chefias ou de políticos que possam demiti-los, inclusive por perseguição política.

A estabilidade é uma proteção para a sociedade, pois só com estabilidade é possível contar com serviços públicos que atendam as demandas sociais e não as demandas do mercado. Vale registrar que em uma pesquisa realizada pelo Instituto Ideia Big Data em janeiro de 2021, encomendada pelo movimento Livres, de orientação liberal, 45% apoiam a manutenção da estabilidade para todos os servidores; 13% dizem que ela deve ser mantida, mas apenas para algumas carreiras essenciais, 29% afirmaram que restrições à estabilidade devem atingir todas as categorias.

É preciso compreender que há uma diferença fundamental entre trabalhadores da iniciativa privada que estão subordinados a um “mercado de trabalho” sob a lógica da acumulação, do lucro dos empresários para os quais trabalham e os trabalhadores do serviço público que não estão subordinados a essa lógica da concorrência. Por isso não podem ser comparados, nem iguados, porque têm uma natureza diferente.

Na atual fase do capitalismo, o Estado de formato neoliberal adota uma perspectiva gerencial nos moldes da empresa privada, expressão da tendência do neoliberalismo de mercantilizar tudo, transformando os bens públicos em bens privados, isto é, vendidos com o objetivo de lucro, e buscando anular a existência de um conjunto de trabalhadores, cujo trabalho não é produzir mercadorias, mas bens coletivos socialmente necessários, cuja ética é incompatível com o estado gerencial/empresarial, gerido como se fosse uma empresa.

Nas sociedades capitalistas, os serviços públicos representam o “anti-valor” (Oliveira, 1998), pois são bens coletivos produzidos por servidores que não estão diretamente subordinados à lógica mercantil. Nesse sentido, representam uma contra tendência ao capital. É essa condição que pode explicar o ódio dos neoliberais aos servidores públicos, qualificados ora como “parasitas”, ora como “inimigos”, ora como “privilegiados”, ora como “ineficientes”, na defesa da sua extinção. É isso o que representa a “Reforma Administrativa” do governo Bolsonaro-Guedes, apoiada pelas lideranças do Congresso Nacional, por ministros da suprema corte e setores importantes do poder judiciário, que não será atingido pela reforma juntamente com os militares.

Considerações finais

A conjuntura brasileira vem passando por uma profunda crise política, econômica, social, ambiental e sanitária, como nunca vista no país. A pandemia do coronavírus não foi responsável por essa situação, pois a radicalização das políticas neoliberais, aplicadas desde 2016, já havia mostrado os nefastos resultados para a sociedade, em especial para a classe trabalhadora. A crise sanitária explicitou, amplificou e multiplicou um quadro de desigualdade social inédito no país.

As experiências históricas de crises econômicas e sanitárias mostraram que, para minorar os efeitos dessas tragédias, o Estado tem um papel crucial na aplicação de políticas públicas e na oferta de serviços públicos. É o que se evidenciou na recente pandemia, quando em todo o mundo, os governos mesmo alinhados ao projeto neoliberal, tiveram que destinar vultuosos recursos públicos para salvar vidas. E quanto mais se aprofunda a crise econômica, a sociedade precisa de mais Estado e, portanto, os servidores públicos se tornam ainda mais necessários.

No caso brasileiro, não há qualquer aceno do atual governo nesta direção. Ao contrário, a reforma administrativa em curso busca reduzir os servidores públicos, desqualificá-los, desvalorizá-los e precarizar as suas condições de trabalho.

A sociedade brasileira e, especialmente, os segmentos mais organizados, através de sindicatos, movimentos, partidos têm se mobilizado constantemente na defesa dos direitos sociais e constitucionais, na crítica às reformas em curso e na defesa dos serviços públicos. São inúmeras manifestações através de seminários, jornadas, atos virtuais e presenciais, petições, que tem conseguido pressionar o Congresso Nacional, formar blocos de apoio como a Frente Parlamentar Mista em Defesa do Serviço Público, cuja atuação tem sido incansável. Em vários momentos, essa pressão da sociedade organizada obteve resultados importantes, a exemplo do auxílio emergencial de R\$ 600,00 no ano passado, quando a proposta governamental era de R\$ 200,00 e na votação da PEC emergencial neste ano, quando se conseguiu preservar os direitos sociais fundamentais inscritos no art. 6º da Constituição Federal, que estavam em questão no texto original da PEC.

A aprovação ou não da PEC 32 depende ainda de um conjunto de variáveis, especialmente políticas. Resta saber se a fragilização do atual governo e de sua equipe econômica continuará a se aprofundar, criando uma situação de isolamento popular, de perda de base parlamentar e de avanço nas mobilizações sociais, o que se refletirá na votação da PEC 32.

Referências

- AMARAL, Nelson A. *Um balanço quantitativo do grau de destruição decorrente de diversas ações governamentais*. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>>. Acesso em 9-4-2021.
- AMORIM, H. *Terceirização no serviço público: uma análise à luz da nova hermenêutica constitucional*. São Paulo: LTr, 2009.
- BIN, D. *A Superestrutura da dívida: financeirização, classes e democracia no Brasil neoliberal*. São Paulo: Alameda, 2017.
- BRASIL. Presidente. *Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Reforma da Administração Federal e do Estado, 1995.

- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 32*. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa, 3-9-2020.
- BRASIL. *Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)*. Disponível em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br>>. Acesso em 10-9-2020.
- BRESSER-PERERIA, L. C. *A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. São Paulo: Lua Nova, nº 45, 1998, p. 49-95.
- CARDOSO JR., José Celso. *Vigiar e Punir: a reforma administrativa e o desmonte final do Estado nacional*. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/vigiar-e-punir-a-reforma-administrativa-e-o-desmonte-final-do-estado-nacional/>>. Acesso em 19-9-2020.
- CARDOSO JR., José Celso. Equilíbrio fiscal intergeracional e colapso social. In: *Pílulas de Bom senso – uso sem moderação: apontamentos crítico-propositivos ao substitutivo do senado para a PEC 186/2019 dita emergencial*. AFIPEA, 2021.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DRUCK, G. Globalização, Reestruturação Produtiva e Movimento Sindical. *Caderno CRH (UFBA)*, Salvador, vols. 24/25, p. 21-40, 1996.
- DRUCK, G.; REIS, S. & LEONE, L. *A “reforma administrativa” do governo Bolsonaro/Guedes: rumo ao fim dos servidores e dos serviços públicos no Brasil*. 2020. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/artigos/a-reforma-administrativa-do-governo-bolsonaro-guedes-rumo-a-extincao-de-servidores-e-dos-servicos-publicos-no-brasil/>>. Acesso em 17-9-2020.
- FATORELLI, M. L. *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*. Brasília: Inove Editora, 2013.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real: Fundamentos, impactos e contradições*. 3.^a ed-rev., São Paulo: Boitempo, 2012.
- LIVRES. *Relatório de pesquisa quantitativa: percepção sobre o serviço público no Brasil*. Disponível em: <https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2021/02/11162156/Relatorio_IDEIA_LIVRES_BRASIL_JAN_21.pdf>. Acesso em 15-3-2021.
- OLIVEIRA, Francisco. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.