

Contribuições da Apufsc-Sindical ao Deputado Federal Darci de Matos (PSD-SC), relator da proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020)¹

Preâmbulo

A proposta de Reforma Administrativa, na forma de uma PEC 32/2020, assusta-nos especialmente devido ao grau (**magnitude**) de mudanças que provocará na arquitetura do Estado brasileiro, nos serviços públicos que presta e ao quadro de servidores públicos a ele vinculado. **Mais que uma reforma, a PEC 32, se aprovada como está desenhada, impedirá o Estado de atuar** como indutor do desenvolvimento nacional e como garantidor de direitos básicos e fundamentais à cidadania de toda a população.

Dois aspectos da proposta chamam especial atenção. O primeiro aspecto é a grande **concentração de poderes** no Executivo, o que poderá acarretar a diminuição drástica das estruturas e recursos do Estado, com a **extinção de órgãos e demissão de servidores** por ato monocrático do Chefe do momento - Presidente da República, prefeitos e governadores.

Um segundo aspecto é que a extinção de regimes jurídico de pessoal (chamados de vínculos no texto), a exemplo do **RJU**, o que **deixará** extremamente **vulnerável** (precária) **a relação de trabalho** dos servidores públicos. Isso é materializado no fim da Estabilidade, na flexibilização do contrato de trabalho e facilitação nas demissões. Medidas que **reduzirão drasticamente o corpo técnico e administrativo altamente qualificado** que o Estado necessita para implementar políticas públicas.

O fim da sistemática do concurso público e da estabilidade desconsidera a impessoalidade como um princípio do Estado Republicano. Representam a volta do patrimonialismo na Administração Pública, o favorecimento pessoal e a possibilidade de que influências ideológicas falem mais alto do que a eficiência e a necessidade.

Além disso, é necessário ressaltar que o setor que trabalhamos, as **universidades e institutos federais**, são setores cujo objeto de trabalho é o conhecimento científico e cultural, tanto na formação profissional quanto na pesquisa. Essas são instituições de Estado em **setor sensível**, onde a liberdade de cátedra e a autonomia didático-científica e de gestão administrativa-financeira são condições fundamentais, por isso recebem guarda na Constituição Federal.

Há ainda que se ressaltar o delicado momento por que passa o país e suas necessidades mais prevalentes. A grave crise sanitária e social configura um ambiente altamente desfavorável a reformas dessa magnitude, pois ela – como referido acima – diminui drasticamente a presença e o papel do Estado. Ao contrário da ideia de retração do

¹ O presente texto é resultado das discussões ocorrida na reunião do dia 29 de março de 2021 com o Dep. Darci de Matos (PSD-SC), que contou com as presenças do Prof. Carlos Alberto Marques (Pres. da Apufsc), Luana Renostro Heinen (Pres. do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Administrativa – Apufsc), Prof. Eder Sá (Diretor do Sinasef-SC), Prof. Rafael Gallina (representante da Apufsc no campus de JOI-UFSC) e Amarlis Laurenti (TAE UFSC, campus de Joinville).

Estado, o que a população tem exigido é, por exemplo, mais saúde pública, mais educação e mais assistência social do poder público, portanto, a presença do Estado. Ir em direção contrária, além de agravar os problemas emergentes e crônicos do país – que é desigual e excludente – poderá colocar em xeque tanto as instituições como os dirigentes maiores e os representantes do povo que forem favoráveis e apoiarem a proposta da PEC 32.

Análise de alguns pontos da PEC 32/2020

1) Universidades e Institutos Federais de Ensino: importância de manutenção da autonomia didático-científica, administrativa e da estabilidade para o desenvolvimento da ciência

A Reforma Administrativa regula as relações de trabalho na Administração Pública de forma homogênea entre todos os entes federados (União, Estados e Municípios) e, inclusive, as entidades da Administração Indireta, como as Autarquias e Fundações, que são as Universidades e Institutos Federais.

Sem considerar a especificidades das universidades, a PEC incorre em inconstitucionalidade porque desconsidera que a Constituição previu características específicas para as universidades que gozam de “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” segundo o art. 207 da CF/88.

É nas universidades públicas que se desenvolve a maior parte da pesquisa científica no Brasil: mais de 95% da produção científica do Brasil que está nas bases internacionais (portanto, produção científica da maior qualidade) decorre de pesquisa realizada nas universidades públicas², fortemente ancorada num exitoso sistema de pós-graduação. Uma comparação das melhores posições das universidades brasileiras nos rankings globais mostra que as únicas instituições privadas que aparecem são PUCs e em posições baixas³.

O desenvolvimento destas pesquisas só é possível porque há o provimento de cargos por concurso público – com o objetivo de selecionar os mais capacitados – e a estabilidade – para assegurar a continuidade da pesquisa e do conhecimento produzido e acumulado. Pesquisa científica demanda tempo, continuidade, dedicação, acúmulo de experiência e trocas entre os envolvidos, que são feitas entre uma geração e outra de servidores estáveis. Sem estabilidade não há continuidade e anos de aprendizado poderão ser desperdiçados. Na era da informação, da Inteligência Artificial, da Indústria 4.0, a perda de conhecimento é também uma perda para a economia, pois não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento científico e tecnológico. A pandemia, inclusive, tem deixado isto muito claro, pois a ciência é que tem apresentado a medida mais segura e efetiva de solução para a crise sanitária: a vacina.

² MOURA, Mariluce. Universidades públicas realizam mais de 95% da ciência no Brasil. 16 abr. 2019. <https://www.unifesp.br/noticias-anteriores/item/3799-universidades-publicas-realizam-mais-de-95-da-ciencia-no-brasil>

³ Fonte: Quadro 5, p. 85. SANTOS, Solange Maria dos. Rankings Internacionais de Universidades: Comparação e Desempenho por Áreas. In: MARCOVITCH, Jacques. Repensar a universidade: desempenho acadêmico e comparações internacionais. São Paulo: Com-Arte; Fapesp, 2018. Disponível em: <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/download/224/203/937-1?inline=1>

Além disso, pensar e refletir sobre a realidade, desenvolver ciência, exige respeito à diversidade de visões e posições. Se os resultados de uma pesquisa contrariarem os interesses políticos do governante do momento, o que garante que o pesquisador responsável não será demitido do serviço público? Que liberdade haverá para a ciência brasileira? O antídoto já está prescrito em nossa CF/88 quando essa assegura a liberdade de cátedra e autonomia universitária, mas também no RJU (Lei 8.112/90) através da estabilidade do servidor público.

A precarização das relações de trabalho nas universidades brasileiras, com o fim da sistemática do concurso público e o fim da estabilidade, levará a fuga de cérebros. Professores e pesquisadores que recebam propostas de universidades estrangeiras com melhores condições de trabalho para realização de suas pesquisas certamente não pensarão duas vezes em deixar o país, como já tem acontecido diante da drástica redução de orçamento das instituições federais de ensino superior (IFES). O fenômeno já tem sido chamado de “diáspora científica brasileira”. Perdemos os melhores pesquisadores que levam consigo todo o investimento feito com recursos públicos e o conhecimento altamente especializado que eles detêm. Enquanto os países desenvolvidos (como Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido) ampliam sua política de captação de talentos, o Brasil os perde pois não valoriza este trabalho. As perdas neste sentido são inestimáveis: trata-se de um erro estratégico que levará a um apagão científico em diversas áreas e que será sentido em poucos anos.

Não menos importante é a qualidade na formação profissional que as IFES oferecem, cujo resultado faz aportar aos sistemas produtivos, políticos, econômicos, sociais e culturais jovens que têm elevada capacidade para ajudar o país em seus desafios presentes e futuros.

2) Reforma atinge os atuais servidores: propõe regular a avaliação de desempenho por Lei Ordinária (art. 41-A, I) e estabelece que os direitos estão assegurados se não houver revogação ou alteração da lei da carreira (art. 2º)

A PEC 32/2020 atinge os atuais servidores ao propor no art. 41-A, inciso I que a “gestão de desempenho” será regulada por Lei Ordinária. Atualmente, a possibilidade de demissão por avaliação de desempenho depende de regulação por Lei Complementar que exige maioria absoluta para sua aprovação. Permitir que o tema seja regulado por Lei Ordinária possibilita a edição de Medida Provisória sobre a questão e dificulta o debate democrático para fixar critérios mais objetivos para esta demissão que atingirá de imediato os atuais servidores.

Além disso, o art. 2º, inciso II da PEC abre a possibilidade de que a revogação ou alteração das leis específicas que regem cada carreira implique em perda imediata de direitos para os servidores efetivos que atualmente estão na Administração. A paridade salarial e outros direitos serão extintos, com impactos irreparáveis sobre a vida já estabelecida das pessoas. A impossibilidade de retroagir em termos de direito adquirido é inclusive prevista em nosso ordenamento jurídico e sua violação ocasionará disputas judiciais, onerando o erário público.

3) Concentração de Poderes no Chefe do Poder Executivo (art. 84, VI)

Ao estabelecer que o Chefe do Poder Executivo poderá realizar por Decreto, e portanto sem a necessidade de aprovação do Legislativo, uma série de alterações na Administração Pública, a Reforma reduz o papel do Poder Legislativo na tomada de decisões sobre os rumos do país e sobre a estrutura do Estado brasileiro. Trata-se de medida pouco democrática com impactos significativos para a harmonia entre os Poderes da República.

Permitir que o Chefe do Legislativo, por decreto, altere, reorganizar e extinga cargos públicos e suas atribuições (art. 84, VI, "f"), bem como extinga, transforme e faça a fusão de entidades da administração pública autárquica e fundacional (art. 84, VI, "d"), coloca em risco a existência das Universidades e de diversos setores de fiscalização (ambiental, trabalhista, tributária etc) que, pelo ordinário desempenho das suas funções legais e constitucionais, possam colocar empecilhos ou constrangimentos aos mandatários e a seus aliados políticos e econômicos.

Além disso, devido a redução drástica do orçamento público após a aprovação da Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos) e da EC 109 (Emergencial), somada a previsões catastróficas de crescimento econômico para os próximos anos, pode-se esperar também uma **extinção generalizada das vagas de efetivos e sua substituição por novas formas de vínculos criados pela proposta**. O resultado será uma precarização aguda das condições de trabalho na Administração Pública, inclusive nas Universidades e Institutos Federais, com consequente desestruturação de projetos de pesquisa e extensão. Estes, para sua continuidade, dependem tanto de professores com estabilidade, que possam conduzir projetos de longo prazo, como também de um regime de trabalho e número de docentes nos Departamentos que permitam alocar parte da carga horária a outras atividades além do ensino, como formação, pesquisa, extensão e administração.

4) Falta de demonstração do impacto econômico da PEC 32/2020

A proposta da PEC 32 não foi acompanhada de um amplo estudo sobre o impacto econômico das medidas propostas. Na Exposição de motivos da Reforma, Paulo Guedes, Ministro Economia diz que não haverá impacto orçamentário, acrescentando que pode ser que venha a ter redução orçamentária no futuro, sem indicar como, porque ou qualquer estudo que demonstre sua probabilidade. Não está claro, portanto, se haverá efetiva economia de gastos e se esta economia seria compensada pelas perdas que virão com a redução no tamanho do Estado, da prestação de serviços públicos e da pesquisa científica, por exemplo. Não é razoável aprovar-se uma proposta que reestrutura totalmente o Estado brasileiro sem conhecer o seu verdadeiro impacto, em todas as dimensões.

É de senso comum dizer que o Brasil tem excesso de funcionários públicos. Mas, ao contrário disso, dados indicam⁴ que a participação do emprego público no número total

⁴ *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*, um projeto conjunto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), publicado em 2020 e citado por: NUNES, Wellington. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico. Nota Técnica 17.

de empregos corresponde a 12,5%. O que coloca o Brasil em posição intermediária na América Latina, atrás da Argentina (17,2%) e Uruguai (15%), ao lado do Chile (12%) e bem abaixo da média dos países da OCDE (21,1%).

Além disso, no período entre 2011 e 2018, a proporção do emprego público com relação ao emprego total permaneceu praticamente a mesma no Brasil, com um crescimento muito pequeno de 0,3% abaixo do crescimento nos países da OCDE (0,6%) e bem abaixo da média de 16 países da América Latina (1,4%).

A Reforma também não resolve as distorções remuneratórias que caracterizam a Administração Pública brasileira porque simplesmente não inclui aqueles que recebem as maiores remunerações (Juízes, Desembargadores, Diplomatas, Procuradores, Promotores de Justiça, Militares)⁵. Ou seja, atinge a grande parte dos servidores, mas justamente aqueles que recebem os menores salários dentro da Administração Pública: segundo dados do Atlas do Estado Brasileiro, no Executivo 25% dos funcionários públicos ganham mais de R\$ 5 mil, no Legislativo 35% e no Judiciário 85%⁶.

Em 2018, **metade dos funcionários públicos ganhava até 3 salários mínimos** (R\$ 2,9 mil, considerando o valor do mínimo naquele ano). Neste sentido, pode-se dizer que metade dos servidores sequer recebe o suficiente para viver adequadamente, pois, segundo o DIEESE⁷, o salário mínimo necessário, em dezembro de 2018 com base na análise da cesta básica, era de R\$ 3.960,57. Neste ano, apenas **3% ganhava mais do que 20 salários mínimos** (ou seja, R\$ 19,1 mil). Por estes dados é possível concluir que a grande maioria dos servidores ganha pouco e não muito como o senso comum pode indicar.

São justamente os membros de Poderes que concentram os maiores salários, porém ficaram de fora da proposta de Reforma Administrativa. Já que essa Reforma só vai afetar trabalhadores com as menores remunerações, como os trabalhadores da saúde e da educação, pode-se ver como não visa alcançar eficiência no Serviço Público, mas construir narrativas políticas, as custas de redução drástica dos serviços e dos servidores públicos, mantendo-se privilégios. Da forma como está, a proposta vai tornar a remuneração do serviço público ainda mais desigual.

Considerações Finais

A proposta de Reforma Administrativa do governo federal (PEC 32/2020) não é boa. Ela representa uma visão ultraliberal de subordinação em sentido único do Estado (o comum) ao privado (individual). O Estado será reduzido a uma dimensão tão mínima que se tornará incapaz de induzir o desenvolvimento nacional, oferecer serviços

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea, p. 4-6. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/NT-Afipea-35-17-Wellington-Nunes-1.pdf>

⁵ NUNES, Wellington. A Elite Salarial do Funcionalismo Público Federal: identificação conceitual e dimensionamento empírico. Nota Técnica 17. Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/wp-content/uploads/2021/02/NT-Afipea-35-17-Wellington-Nunes-1.pdf>

⁶ ROSSI, Amanda; BUONO, Renata. Quem ganha mais no serviço público. Revista Piauí. 04 mar. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/quem-ganha-mais-no-servico-publico/> <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/>

⁷ A metodologia utilizada pelo DIEESE está disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2018>

públicos, assegurar condições básicas de vida à população e equacionar a distribuição justa e necessária da riqueza nacional e, por fim, proteger a nação.

A PEC 32 ainda se soma a outras medidas (a exemplo da PEC 186 e da EC-95) que elevam o estrangulamento financeiro da União, Estados e Municípios, preservando os interesses econômicos de uma minoria, o chamado rentismo financeiro, as custas do erário público constituído pelos tributos pagos por toda a população. Somadas, tais alterações constitucionais irão configurar um Brasil cujo Estado servirá ainda mais para poucos brasileiros.

Mudar a proposta é ato necessário e de responsabilidade. Nossa contribuição aqui resumidamente apresentada não é para defender a universidade e o servidor público – ainda que justo e necessário –, mas para proteger a nação. Fazer confluir visões diferentes sobre o tamanho do Estado, seu papel, funções e necessidades para funcionar, requer, além de diálogo, senso de justiça, de espírito público e de patriotismo.

Florianópolis, 05 de abril de 2021.

Prof. Carlos Alberto Marques

Presidente da Apufsc-Sindical

Profa. Luana R. Heinen

Coord. do GT Apufsc sobre Reforma Administrativa