

GOVERNO NÃO DEMITE SERVIDORES NEM CONSEGUE REDUZIR FOLHA

Marluza Mattos

Valor Econômico, 28.1.2002

Coloco nesta seção de implementação da reforma esta reportagem de *Valor Econômico*, que contém, inclusive, uma entrevista minha, embora não concorde com a abordagem dada pela jornalista. Sempre disse que a reforma tinha dois objetivos. O principal era o de tornar o aparelho do estado e administração pública brasileiras mais modernas, transitar de uma administração pública burocrática para uma gerencial, ou, como Pedro Parente preferiu, para uma gestão empreendedora. Este objetivo foi alcançado no plano das reformas institucionais e principalmente no plano da mudança de cultura. Hoje a cultura burocrática está em franca retirada, enquanto uma nova cultura gerencial ou empreendedora, que concede mais autonomia e mais responsabilidade aos gestores públicos, está em alta. A reforma administrativa, entretanto, afinal não foi ainda bem sucedida em relação a seu segundo objetivo – contribuir para o ajuste fiscal – porque a indefinição de quais sejam as carreiras de estado impede que se demitam, por excesso de despesas, servidores. Este problema não existe a nível federal, mas é importante no plano estadual e municipal. Os êxitos alcançados pelo governo federal na área fiscal devem-se a outras razões que não a própria reforma administrativa, como, por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal. LCBP

Em nome da reforma administrativa, o governo de Fernando Henrique promoveu mudanças importantes na Constituição. Mas não conseguiu convencer o Congresso a aprovar leis capazes de regulamentar essas mudanças. Exemplo disso é o fim da estabilidade dos servidores. Está na Constituição desde 1998, mas até hoje nenhum servidor público federal foi demitido, nem por insuficiência de desempenho, nem por excesso de gastos. No primeiro caso por falta de lei; no segundo porque a receita da União cresceu mais de 35% em termos reais de 1995 a 2001 e, portanto, os gastos com pessoal não ultrapassam os limites legais.

Para aplicar o artigo que trata da estabilidade na Constituição, os parlamentares precisam aprovar uma lei que defina quais são as

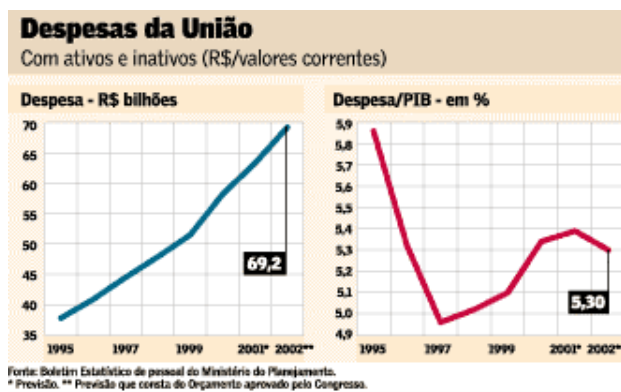


carreiras típicas de Estado. Estas terão maior proteção diante da demissão. Esse projeto de lei foi encaminhado pelo governo ao Congresso no final de 1998 e está parado na Câmara.

O ex-ministro da Administração e mentor da reforma Luiz Carlos Bresser Pereira critica: "É ridículo. Precisou de três quintos do Congresso duas vezes para aprovar a emenda constitucional da reforma. E aprovar uma lei ordinária, que é mais simples, o governo não consegue. Falta liderança".

O projeto tem sido alvo do lobby de vários setores da administração pública. Ele foi elaborado pelo antigo Ministério da Administração e previa que as garantias de estabilidade atingiriam os diplomatas, os advogados da União, os fiscais e os gestores de políticas. A Casa Civil decidiu excluir do texto os fiscais e os gestores das políticas públicas. "O governo mandou a lei errada para o Congresso, restringiu demais. Deu uma briga danada. Aí quiseram ampliar a lista e desmoralizaram o projeto. Acho isso patético", lamenta o ex-ministro.

O vice-líder do governo no Senado, Romero Jucá (PSDB-RR), relatou o projeto fez crescer a lista das carreiras típicas de Estado. Ex-presidente da Funai, Jucá incluiu os indigenistas e sertanistas entres aqueles que teriam garantias especiais.



Ainda há outro problema: a falta de um teto salarial para os Três Poderes. Segundo Bresser, as primeiras negociações sobre esse assunto foram feitas com o Supremo Tribunal Federal. A idéia era simples: o teto corresponderia ao salário de um ministro do STF, R\$ 10,8 mil.

Bresser conta que quando o projeto estava próximo de ser aprovado no Congresso, o então presidente do STF, Sepúlveda Pertence, mandou uma carta ao presidente da República propondo a incorporação ao teto das gratificações que recebiam os ministros do Supremo que trabalhavam no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O valor subiu para R\$ 12,7 mil. "Aí tudo empacou. O presidente Fernando Henrique achou muito alto", conta o ex-ministro. "Acho que o STF é uma instituição muito séria, mas neste assunto a coisa não está sendo séria." Somente no

Executivo, 26.410 servidores ganham mais do que o presidente da República, cuja remuneração é de R\$ 8 mil.

Apesar dos problemas, Bresser acredita que a reforma foi bem sucedida. Ele acha que hoje existe uma nova visão sobre a administração pública, com mais autonomia para os gestores. Mas reconhece que as organizações sociais e as agências executivas, que fazem parte da nova estrutura do Estado, ainda são tímidas no país.

A secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Evelyn Levy, que participou da equipe de Bresser e agora é responsável pela continuidade da reforma, admite que houve um excesso de otimismo na elaboração dos primeiros planos. "Toda mudança de cultura é difícil", diz ela, ao destacar que alguns pontos da reforma encontram resistência dentro do próprio governo.

Em agosto de 1996, o presidente Fernando Henrique resolveu ampliar a reforma com medidas provisórias para economizar R\$ 2,5 bilhões por ano com a folha de pagamentos da União. O governo planejou, então, acabar com 21 órgãos públicos. Dentre eles o Departamento de Estradas e Rodagens (DNER) e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Suas funções seriam assumidas pelos ministérios de cada área, que também absorveriam os funcionários, ou os órgãos seriam transformados em agências executivas. Também queria estimular 30 mil funcionários a se desligarem do serviço público por meio dos Planos de Demissão Voluntária, estudava cancelar pelo menos 70 mil vagas e, com isso, dar fim à cargos de massagista, cabeleireiro e artista de circo no serviço público.

Seis anos depois, a realidade demonstra que mais uma vez o governo foi otimista. Somente o InMetro foi transformado em agência executiva, processo que deve ocorrer com a Funasa neste ano. E futuro do DNER mudou: será transformado em autarquia. O PDV teve duas edições e atingiu somente 14.129 servidores. O governo extinguiu 28.450 cargos do seu quadro funcional - o que foi possível na medida em que os servidores foram se aposentando. A expectativa atual é de que nos próximos anos outros 72 mil cargos sejam extintos da mesma forma.

Proposta há sete anos pelo governo FHC para tornar o Estado mais econômico e eficaz, a reforma administrativa não reduziu os gastos da União com pessoal. Conforme a previsão orçamentária, neste ano vai gastar R\$ 69,2 bilhões com salários e encargos sociais, ou seja R\$ 5,3% do PIB. Há cinco anos esses gastos exigiam 4,9% do PIB. Cálculos do Ministério do Planejamento demonstram que atualmente o governo gasta 13% a mais com pessoal do que em 1995, em valores reais.

O governo argumenta que a despesa cresceu com o aumento dos custos dos servidores inativos. O Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento revela que os gastos com os funcionários da ativa também subiram: em 1999, os servidores civis da ativa do Executivo consumiram R\$ 16,3 bilhões, no ano seguinte foram R\$ 18,5 bilhões e em 2001 R\$ 19,3 bilhões

Governadores e prefeitos foram obrigados a gastar menos

A Lei de Responsabilidade Fiscal teve papel crucial na redução de gastos com a folha de pagamentos do setor público dos governos estaduais e municipais, que era um dos objetivos da reforma administrativa. O equilíbrio das contas públicas passou a ser perseguido não apenas pelo governo federal, mas pelos estaduais e administrações municipais. Um aspecto importante introduzido na Constituição pela reforma administrativa é o que suspende o repasse de verbas da União para Estados e municípios que não cumprirem os limites de gastos com pessoal.

Para reduzir despesas, a nova legislação passou a permitir corte de cargos de confiança quando a folha extrapolar. Outro ponto foi a proibição de transferência voluntária de recursos ou a concessão de empréstimos entre entes federados para o pagamento de despesas de pessoal.

A maior parte dos Estados vem reduzindo as despesas de pessoal. Pernambuco, por exemplo, gastava 84% da sua receita líquida com pessoal em 1995. Quatro anos depois, essa taxa caiu para 73,1%.

A secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Evelyn Levy, explica que o fundamento da reforma é o gerenciamento dos recursos humanos. "Essa nova concepção vem ajudando bastante não só a União, mas os Estados e municípios." Com as mudanças na administração pública, o processo de descentralização de atividades ganhou fôlego, especialmente na educação, saúde, meio ambiente e assistência social.

"Reconhecemos que muitos municípios ainda não estão preparados para essa descentralização. Mas esse é um processo em andamento e, aos poucos, está sendo aperfeiçoado", explica.

Meta era contribuir para acabar com crise fiscal

Ao assumir o governo em 1995, o presidente Fernando Henrique queria transformar a administração pública burocrática em administração pública gerencial. A primeira, explicava o então ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, exigia do administrador racionalidade, ao mesmo tempo em que o obrigava a seguir a lei ao pé da letra. A segunda permitiria que o administrador usasse a razão para adotar decisões de acordo com o seu próprio julgamento. Era o início da reforma administrativa. A nova proposta chegava com a promessa de facilitar o controle de um problema que ameaçava a governabilidade do país já a partir da 80, com a crise fiscal.

O objetivo era tornar o Estado mais enxuto. Em agosto daquele mesmo ano o governo enviou ao Congresso uma proposta de emenda constitucional. Foram três anos de polêmicas discussões entre os parlamentares. Com a sua aprovação, em

junho de 1998, ficou previsto na Constituição que o funcionário público só adquire estabilidade depois de três anos de trabalho. Antes, o prazo mínimo era de dois anos. Também foi inserido o dispositivo que permite a demissão do servidor estável por insuficiência de desempenho ou quando a despesa com pessoal ultrapassar os limites legais.

Ainda foi criada a figura das carreiras típicas de Estado, que devem corresponder aos profissionais da administração que têm poderes de Estado. A proposta de emenda constitucional também permite que União, Estados e Municípios usem as regras da CLT para contratarem funcionários na administração direta, autárquica e fundacional. Acabava o regime jurídico único do serviço público. Esse ponto da reforma ainda está pendente na Justiça. Os partidos de oposição apresentaram uma Ação Direta da Inconstitucionalidade (Adin) contra essa norma no Supremo Tribunal Federal, mas ainda não há decisão dos ministros.

Também ficaram definidos na Constituição, com o aval dos parlamentares à proposta, a possibilidade de o órgão ou a entidade da administração pública utilizar contratos de gestão para ampliar sua autonomia. Com esses contratos é possível que cada um deles possa até definir a remuneração de seus servidores. Essa mudança constitucional ainda possibilitou o surgimento de consórcios públicos para a gestão associada de serviços, com transferência de pessoal e bens entre esferas do governo para facilitar a descentralização de algumas atividades.

Com todas essas mudanças na estrutura do Estado, o governo pretendia dividir a administração pública em quatro grupos. O núcleo estratégico, que elabora as políticas, seria integrado por servidores de carreira típica de Estado. A execução dessas políticas ficaria a cargo das agências executivas, que trabalham com contratos de gestão, e das organizações sociais de direito privado, que atuam principalmente nas áreas de saúde, educação e cultura. Para regular todas as atividades que ficariam fora do Estado, seriam criadas as agências reguladoras.

A secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Evelyn Levy, explica ainda que fazem parte da reforma administrativa as tentativas do governo nos últimos anos de elevar o padrão das remunerações do serviço público, tendo como parâmetro o setor privado. Aproximadamente 40 carreiras foram beneficiadas pela política de reajustes diferenciados. O governo alega que 408 mil civis e 578 mil militares foram atingidos por essa política. "Queremos manter as pessoas no emprego público", diz a secretária. O projeto mais recente de mudança de planos de carreiras e salários é do Banco Central e chegou à Câmara dos Deputados no início do ano.

Ainda com o objetivo de melhorar a qualidade do serviço público foram criados cursos de capacitação. Os servidores estão sendo treinados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Cada ministério utiliza em média 30% dos recursos orçamentários para a capacitação gerencial do seu funcionário.

Partidos de oposição temem "espólio"

Os partidos de oposição acreditam que a reforma administrativa deixará um espólio caro para o próximo governo. "São muitas ações na Justiça contra as alterações feitas na legislação", diz o líder do PT na Câmara, deputado Walter Pinheiro (BA). A secretária de Gestão do Ministério de Planejamento, Evelyn Levy, reconhece o amontoado de causas trabalhistas contra o governo na Justiça. "Cada nova gratificação instituída para os servidores da ativa desperta um movimento para que ela seja ampliada para os inativos", diz.

O deputado Sérgio Miranda (PCdoB-MG) ainda destaca o que ele chama de "prejuízo da reforma". Segundo Miranda, o anúncio das novas regras no funcionalismo e o receio das alterações na área da Previdência Social fizeram com que o número de aposentadorias crescesse entre 1996 e 1998. Dados orçamentários mostram que em 1996 a União gastou R\$ 14,5 bilhões em encargos previdenciários. No ano seguinte, a cifra subiu para R\$ 19,6 bilhões e em 98 alcançou os R\$ 21,9 bilhões. "Era o medo da reforma", avalia Miranda.

O ex-ministro de Administração, Bresser Pereira, admite que a reforma incompleta deverá criar problemas para o sucessor do presidente Fernando Henrique Cardoso. "Vai atrapalhar", avalia. Bresser acha, no entanto, que não será difícil terminar a reestruturação do Estado. "O problema é que as prioridades mudam e as coisas saem fora da agenda do parlamento. Os assuntos, para serem aprovados no Congresso, devem estar na agenda. Do contrário, alguns grupos de pressão e interesse corporativo seguram", argumenta.

"O governo deve mandar um projeto definindo o teto dos Três Poderes e pronto. Essa proposta tem o apoio da sociedade, acaba com os marajás", aconselha Bresser. Apesar disso, o Executivo ainda não decidiu o que fazer com esse problema. "Ainda estamos analisando qual a melhor saída", diz Evelyn Levy. O teto salarial, portanto, tende a ficar para ser resolvido pelo próximo governo. Outro obstáculo, que também pode se estender até 2004, são duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adin) que os partidos de oposição ingressaram no Supremo Tribunal Federal (STF).

Os opositoristas dizem que houve fraude na redação final do artigo 39 da Constituição, que trata do regime jurídico único. Eles alegam que a votação final da proposta de emenda constitucional no plenário rejeitou o dispositivo que extinguiu o regime jurídico único e, portanto, deveria permanecer a regra antiga. No entanto, na redação final foi suprimido esse dispositivo da Constituição, o que permite que a União, os Estados e os Municípios possam flexibilizar as relações de trabalho. O ministro do Supremo, Néri da Silveira, já divulgou voto em favor da oposição. O caso, no entanto, ainda não foi julgado pelo Supremo.

A outra Adin foi apresentada pelo PT e sugere, com base nessa primeira, que as contratações feitas para formar o quadro funcional das agências reguladoras pela CLT são ilegais. O caso também ainda aguarda a decisão do Supremo. Se a Justiça

reconhecer o questionamento da oposição, todos os contratos de trabalho das agências reguladoras terão de ser revistos.

Há pelo menos um ano nada avança no Congresso sobre a reforma administrativa. No final do 2001, o Executivo enviou para o parlamento o projeto que regulamenta a greve no serviço público. Ele permite a demissão dos funcionários que impedirem o acesso a serviços ou prédios públicos com piquete, obriga o comparecimento de pelo menos dois terços da categoria na assembleia que decidiu pela paralisação e proíbe o pagamento dos dias parados em greves ilegais.