

# **Entenda por que há uma ofensiva permanente em defesa da (contra)Reforma Administrativa**

*Michelangelo Torres. Professor doutor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro.*

## **As gênese das reformas do Estado orientadas pelo mercado**

Desde os anos 1990, com a desertificação neoliberal, as reformas do Estados vêm sendo orientadas pelo mercado no Brasil. O programa do governo FHC (1994-1998/1999-2002) e de seu partido<sup>1</sup> (que reunira uma parcela significativa do empresariado) já estava desde o início alinhado e comprometido com o patronato, a exemplo das recomendações da FIESP, que orientavam o governo ao sugerir pedagogicamente o predomínio do capital sobre a administração pública, convertendo-a em mera atividade gerencial “de administração de conflitos”. O governo do moderno “príncipe” da burguesia brasileira era guiado por uma ampla coalizão de centro-direita, plenamente sintonizado com os ditames do Consenso de Washington, consolidou a subordinação do país aos interesses financeiros internacionais (servidão financeira). Dava-se início a administração pública gerencial do Estado brasileiro, articulada pelo então ministro Bresser Pereira, sugerindo que a eficiência do mercado seria uma meta a se atingir pela reforma gerencial de “minimização do Estado”. Abertura econômica, programa de privatizações, reforma do Estado e da previdência estavam em seu projeto. Era o início da era de desmonte do Estado (em verdade já iniciado no governo Collor, mas impulsionado apenas no governo FHC). De lá para cá, é preciso mencionar, a despeito de significativas diferenças políticas e guardadas as devidas proporções, não houve interrupção do projeto do capital, seja nos governos de conciliação de classes de Lula da Silva e Rouseff, no governo golpista e terceirizado de Temer e em seu desdobramento accidental, o governo de ultra-direita de Bolsonaro. O que houve foi a intensificação da escalada desse projeto, sobretudo mirando a retirada de direitos.

---

<sup>1</sup> A orientação anunciava seu plano de classe: “modernizar o Brasil” a partir da integração da economia nacional aos ditames da globalização financeira internacional, apresentando uma meta (conforme o dicionário do capital) claramente definida: minimizar o papel regulador do Estado no mercado e flexibilizar a legislação social protetora do trabalho.

As reformas neoliberais do Estado obedeceram às exigências de flexibilização e precarização oriundas do regime de acumulação flexível e do processo de reestruturação produtiva do capital. A lógica empresarial de cariz neoliberal, com o ideário da modernização e da eficiência, típica do setor privado, adentrou a esfera dos serviços públicos, introduzindo mecanismo de metas e gerenciamento organizacional empresariais.

No Brasil, notadamente com a ofensiva reacionária aberta no país desde 2015-16, um conjunto de transformações profundas vêm sendo operadas no Estado brasileiro. A classe dominante levantou seu punho direito, autocrático e antiesquerda, com apoio social dos setores médios girados à direita, das forças do Judiciários, do Parlamento e da mídia corporativa. Nem mesmo a conciliação de classes está em seus planos<sup>2</sup>. Esse projeto tem ganhado fôlego a partir da eleição, de 2018, de Jair Bolsonaro, que representa uma ala neofascista dentro do governo de coalizão de extrema-direita.

Desde que assumiu o comando do Governo Federal, Jair Bolsonaro tem investido em ações que, apesar de espalhafatosas, redesenham o Estado brasileiro, com medidas convergentes à privatização das riquezas nacionais e dos serviços públicos, redução de investimentos em áreas sociais, esfacelamento de políticas de combate às desigualdades (notadamente em relação às mulheres, negros, LGBTI+, populações indígenas) e ofensiva permanente de desmonte dos direitos dos servidores públicos.

Apesar de ser um governo marcado por instabilidade política, há consenso entre as classes dominantes e o bloco no poder no que se refere à estabilidade relativa ao governo diante de tantos escândalos e crises: o programa econômico ultraneoliberal de Paulo Guedes. Não bastasse o teto dos gastos (EC-95) aprovado no governo Temer, que na prática impõe constitucionalmente um modelo de longo prazo que inibe o desenvolvimento econômico-social, Bolsonaro encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em 2019, três propostas de Emenda Constitucional que aprofundam o desmonte do Estado – denominada por Plano Brasil Mais. A PEC Emergencial (186/2019) em tramitação prevê um forte ajuste fiscal às despesas de estados e municípios, proibindo criação de novos cargos e concursos; a PEC dos Fundos Públicos (187/2019) que extingue

---

<sup>2</sup> Referência ao processo político denominado por *impeachment* pela burla jurídica, o qual, em verdade, pode ser interpretado como um golpe de novo tipo, em que as classes dominantes (internacionalizadas e financeirizadas), descartaram o governo Dilma e romperam com o ciclo de conciliação do PT iniciado por Lula da Silva.

os fundos públicos e financiamento de programas sociais; e a PEC do Pacto Federativo (188/2019), medidas de ajuste fiscal que modificam o orçamento federal, cujas medidas são aplicáveis ao custeio da máquina pública, impactando os direitos sociais e reduzindo investimentos em saúde e educação, além de permitir a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal. São evidentes proposituras que reduzem as garantias orçamentárias previstas na Constituição Federal para os serviços públicos. Para notar que não se trata apenas de uma investida de Bolsonaro, há, ainda, propostas legislativas atualmente em tramitação que correm no mesmo sentido: demissão de servidores por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017 no Senado; PLP 51/2019 na Câmara; e PLP 248 na Câmara), redução de jornada e vencimentos (PEC 423/2018 na Câmara; PEC 438 na Câmara), redução de salários e fim da estabilidade (PEC 423/2018 na Câmara), Contrato de Desempenho (PL 10.217/2018 no Senado), teto de salário no ingresso no serviço público (PLP 161/2019 no Senado) e controle de ponto dos servidores (PL 544/2019 na Câmara. Todas aguardam tramitação.

### **O acordo em torno da Reforma Administrativa no governo Bolsonaro**

A proposta de Reforma Administrativa (PEC 32/2020) de Bolsonaro/Guedes em tramitação corresponde ao projeto de reformas que racionaliza despesas de pessoal e realiza oportunidade de abertura de investimento para iniciativa privada defendidas pelo grande capital, como é evidenciado pelas recomendações da cartilha do Banco Mundial<sup>3</sup>. O que está a ocorrer nos bastidores da política é uma espécie de acordo no “andar de cima”, envolvendo governo, direção do Congresso Nacional, grandes empresários e meios de comunicação corporativa a favor de sua aprovação. Enquanto isso, apesar das inúmeras propostas de impeachment do presidente, as forças burguesas (incluindo a oposição de direita) se recompõem com a base governamental, demonstrando que não se deslocaram para a derrubada do governo, desde que Bolsonaro se discipline e não ameace um auto-golpe. Essa tem sido a tática do presidente neofascista, um “Bolsonaro paz e amor” que surfaria na popularidade das medidas emergenciais durante a crise sanitária.

### **O conteúdo da Reforma Administrativa**

Trata-se de uma proposta de alteração da Constituição Federal que “altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”. A

---

<sup>3</sup> Conferir o documento “Gestão de Pessoas e Folha de Pagamentos no Setor Público Brasileiro”, relatório do Banco Mundial.

proposta – apesar de muito mal formulada em termos de redação - está em consonância com o relatório do Banco Mundial para adequação de países subalternos à racionalização e produtividade da administração estatal, com “Políticas que reduzam o salário de entrada no serviço público têm potencial de economia fiscal”, sugerindo-se inclusive congelamento de salários e medidas severas de austeridade. A proposta abre caminho para a destruição do regime dos servidores públicos tal qual conhecemos desde 1988. Senão vejamos.

O ataque focaliza, a nosso juízo, três pontos fundamentais: concurso público, carreira de Estado e estabilidade dos servidores. Hoje, os servidores públicos são contratados mediante aprovação em concurso público, por meio de Regime Jurídico Único, que garante estabilidade estatutária. O texto proposto pela Reforma Administrativa acaba com a estabilidade, exceto para alguns cargos de Estado. Ou seja, com exceção de algumas poucas carreiras (como diplomatas e auditores da Receita), a estabilidade do emprego deixa de valer para os servidores.

Visando o fim do regime jurídico único dos servidores, a Reforma prevê, na esteira, um novo regime de contratação e flexibilização de vínculo empregatício em oposição ao vínculo estatutário dotado de direitos, como o vínculo de experiência, diminuição dos estáveis (restringindo as carreiras típicas de Estado), cargo por prazo indeterminado (sem estabilidade), vínculo temporário no serviço público, cargos de liderança e assessoramento em substituição aos cargos comissionados (sem estabilidade, serão contratados mediante nomeação ou processo seletivo simplificado). É preciso mencionar que, mesmo sem estabilidade, haverá o vínculo de experiência, uma espécie de estágio probatório para servidores que não serão desligados apenas caso demonstrem “eficiência”. Há, ainda, a previsão de perda de direitos (licença prêmio, adicional por tempo de serviço, aumentos retroativos, progressão e promoção baseadas em tempo de serviço, incorporações salariais relativas ao exercício de cargos e funções, dentre outros), bem como a possibilidade de demissão de servidores por insuficiência de desempenho. Explicando melhor, atualmente um servidor apenas pode ser exonerado por meio de instauração de um processo administrativo disciplinar, após comprovação de crime contra a administração pública. O intuito é possibilitar que o Estado demita funcionários mediante avaliação de desempenho.

A proposta confere, ainda, poderes ao Presidente da República de extinguir cargos, funções, órgãos e autarquias. Importante mencionar que o governo Bolsonaro

anunciou que, uma vez aprovada a PEC, a medida seguinte será encaminhar ao Congresso medidas que obriguem salários iniciais mais baixos no serviço público e que pretendam reorganizar os planos de carreira, dificultando que o servidor atinja o topo salarial.

Ao mesmo tempo em que desmonta o funcionalismo, a alteração da Constituição Federal prevista no texto da Reforma Administrativa aponta para a precarização dos serviços público ofertados à população e acentua medidas privatizantes, ampliando a atuação de organizações sociais (OSs) e fundações privadas na gestão estatal, uma vez que institui a possibilidade de extinguir autarquias, como IBAMA, INCRA e FUNAI.

Em síntese, qual o significado da Reforma Administrativa? Não se trata de um projeto isolado para modernizar a administração pública do Estado. Não é iniciativa apenas do governo Bolsonaro, por isso pretende alterar a Constituição. Em verdade, é parte de uma política deliberada de desmonte do Estado naquilo que ele ainda representa de serviços básicos à sociedade. É um dos pilares do projeto pós-golpe, a saber, Reforma Trabalhista e desmonte da legislação social protetora do trabalho (aprovada), Reforma da Previdência (aprovada), prevalência do negociado no âmbito sindical sobre o legislado (aprovada), agenda ofensiva de privatizações (em andamento) e apropriação dos fundos públicos pela iniciativa privada (em andamento). É, ainda, um duro golpe a estabilidade do funcionalismo público, o setor organizado que tem apresentado maior capacidade mobilizativa de resistência política aos ataques do programa do capital. E em tempos fastizóides, é uma medida de perseguição a estes servidores.

### **Campanha midiática de demonização dos servidores**

Há uma ofensiva permanente de campanha de mídia para desqualificar o funcionalismo público como “setor privilegiado” e “oneroso para o Estado”. O argumento é de que é preciso rever a estabilidade do servidor público. Tal campanha envolve todos os grandes veículos de comunicação corporativa (parte considerável dos grupos midiáticos), acusando os servidores públicos de serem privilegiados e responsáveis pelo “segundo” maior gasto do orçamento. Deixam oculto, por exemplo, o fato de que a maior parte de gastos do orçamento federal<sup>4</sup> são destinados para o pagamento de juros e

---

<sup>4</sup> Como é sabido, o orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições, entre outros). Ao verificarmos que mais da metade do orçamento é destinado ao mercado financeiro, resta-nos a indagação: está a ocorrer transferência de recursos públicos para a iniciativa financeira privada (que se apropria do fundo público)? Esta destinação poderia, sob outra lógica, ser remanejada para esferas como

amortização da dívida para privilegiados banqueiros internacionais. Em verdade, enquanto o estoque da dívida cresce os recursos são apropriados pelo sistema financeiro e grandes corporações. Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida, os gastos com a dívida pública representam 53,92% do PLOA 2021, com redução de volume de investimentos em áreas sociais. Prevê-se que mais da metade dos recursos previstos para o orçamento federal de 2021, R\$ 2,236 trilhões, sejam para gastos com juros e amortizações da dívida pública. Ao passo que os gastos orçamentários com funcionalismo público são em torno de R\$725 bilhões, segundo estudo do IPEA<sup>5</sup>. A ideia que se pretende imprimir no ideário popular é a de que, se no trabalho realizado na iniciativa privada predomina a informalidade e não há direitos, por que no serviço público haveria de ter?

A Globo, por exemplo, tem utilizado diariamente seu veículo midiático no sentido de demonizar o funcionalismo público, inclusive vendendo reportagem a respeito da “oportunidade” aberta para aprovação da Reforma Administrativa com base em cálculos falaciosos do Instituto Millenium (corporação neoliberal, parceira da Rede Globo). Na esteira da tese de Marx e Engels, as ideias dominantes de uma época correspondem às ideias das classes dominantes: a mídia ampara o programa econômico de Paulo Guedes. Nesse sentido, é importante problematizarmos junto à sociedade civil algumas “verdades” veiculadas enquanto *fake news*.

**MITO 1:** *A Reforma Administrativa se destina a atacar privilégios, pois o Brasil tem um número alto de servidores públicos, os quais são parasitas privilegiados.*

Após lermos a PEC, precisamos responder: quem será atingido pela reforma e a que ela se propõe? Estão fora da proposta de redução de direitos: parlamentares, cúpula do judiciário e das forças armadas e do executivo, setores com a mais alta remuneração e maiores benefícios. A reforma incide, assim, no conjunto médio do funcionalismo, representando a maior parte de servidores que vivem do próprio salário.

Quem é o funcionalismo público no Brasil? Apenas 12% a força de trabalho brasileira está no serviço público, o que representa 5,6% da população. Segundo a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) a média de 32 países pesquisados possui 21% do total de trabalhadores. Portanto não é verdade que o Brasil

---

Educação, Saúde, Previdência, Cultura e demais serviços sociais. É o que questiona a proposta de auditoria da dívida pública.

<sup>5</sup> Atlas do Estado Brasileiro, relativo ao ano de 2017.

emprega um número elevado de funcionários públicos se comparado a outros países. Diferentemente do que dizem seus epígonos, faltam servidores em inúmeras áreas, notadamente na saúde e INSS.

**MITO 2:** *A Reforma valerá apenas para novos servidores, não impactando os servidores atuais*

É preciso se desfazer o mito de que a reforma apenas atingirá os novos servidores. Os futuros servidores perderão, de fato, direitos como licença-prêmio; adicional por tempo de serviço; parcelas indenizatórias; adicional de substituição não efetiva; progressão na carreira e promoção baseada em tempo de serviço; incorporação ao salário. Os servidores atuais serão atacados em inúmeros aspectos, como a possibilidade de extinção de cargos, gratificações, funções e órgãos e, ainda a transformação de cargos vagos. Com a possibilidade de extinção de autarquias como Ibama, Incra, Funai ICMBIO, os servidores estarão sujeitos a remanejamentos de órgãos contra sua vontade. Sem falar na regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho. Vale acrescentar, que em paralelo a Reforma Administrativa, tramitam inúmeras proposições legislativas que atacam direitos significativos dos servidores da ativa. Uma vez aprovada a Reforma, a correlação de forças fica desfavorecida para o funcionalismo.

A campanha de que a reforma se limita a regulamentar o regime dos novos empregados públicos, deixando inalterado os servidores atuais, não reflete a realidade.

**Mito 3:** *Os servidores públicos são privilegiados e ganham muito.*

Vamos diretamente aos dados. Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) – censo de 2018 – a média salarial de um servidor municipal é de R\$ 2.150,00 e a dos servidores estaduais é de R\$ 4.150,00. Já os servidores federais apresentam a média de R\$ 6.500,00. A metade dos servidores públicos não atingem mais do que R\$3.000,00 em seus rendimentos e apenas 3% ganham mais de R\$20.000,00. Portanto os altos salários não estão concentrados na maioria dos cargos do serviço público, mas no alto escalão – este sim privilegiado em salários e benefícios - que não será atingido pela reforma. Curiosamente, o ministro da Economia Paulo Guedes, deu declaração pública<sup>6</sup> recente de que “os salários no alto escalão do funcionalismo são muito baixos”, referenciando-se a cifra de R\$39.000,00 que representa o teto do

---

<sup>6</sup> Conferir reportagem <https://oglobo.globo.com/economia/guedes-diz-que-salario-de-39-mil-no-alto-escalao-do-servico-publico-muito-baixo-24631195> (acessada em 23/09/2020)

funcionalismo (fora as gratificações e benefícios). O ministro gigolô do mercado financeiro afirmou: “eu acho um absurdo os salários da alta administração, eu acho que são muito baixos. Tem muita gente preocupada com o teto, a minha preocupação é ao contrário.”

A campanha de que os servidores seriam privilegiados, portanto, não reflete a realidade. Será que existe possibilidade de oferecer qualidade de serviços públicos a sociedade sem valorização material da base do funcionalismo?

### **À guisa de conclusão**

Foi necessária uma pandemia do capital e uma crise sanitária sem precedentes para demonstrar a importância dos serviços públicos e de seus funcionários. Em meio a pandemia e total negligência do governo federal e de governos locais, valentes servidores (que entraram no serviço público por concursos, e não por cabide de emprego) se dedicaram a salvar vidas, expondo suas próprias vidas ao contágio do Covid-19, notadamente os trabalhadores da saúde. Nunca a importância do Sistema Único de Saúde foi tão evidenciada.

O discurso falacioso é de que funcionário público é privilegiado e ganha altos salários. De que há muitos servidores no país. Conforme vimos, este discurso não condiz com a realidade. Se a Reforma Administrativa passar teremos menos professores, menos médicos, menos assistentes sociais. Piores serviços públicos. O fato é que a reforma não apenas ataca os servidores, vai prejudicar a população pobre, maior usuária dos serviços públicos.

Ao fim e ao cabo, a PEC da Reforma Administrativa apresentada pelo governo Bolsonaro/Guedes representa um ataque frontal ao funcionalismo público. Esse projeto encontra apoio na maioria do Congresso Nacional e nos grupos de mídia corporativa. Em síntese, com a Reforma, suspende-se concursos públicos e promoções, acaba com a estabilidade no emprego (regime estatutário) e prevê suspensão de promoções e redução salarial com vistas a manutenção do teto dos gastos. Não é uma proposta técnica, neutra, mas eminentemente política, de verniz reacionário. Precariza, de tal modo, a prestação de serviços públicos e gratuitos aos trabalhadores (dever do Estado). É imperiosa uma campanha contra-hegemônica na sociedade civil, e não apenas em nossos locais de trabalho. A mais ampla construção de unidade na defesa dos serviços públicos se impõe

não como desejo da parcela da esquerda que opera pela tática da Frente Única e da Unidade de Ação, mas uma necessidade de resistência.

Se no mercado de trabalho as exigências são de um novo perfil de trabalhadores (polivalente, multifuncional, flexível, adaptável às exigências de curto prazo, competitivo e precarizado), isto é, com os mínimos direitos (como é o caso da era da uberização do trabalho no chamado capitalismo de plataforma), no serviço público o que se pretende é um funcionário público de novo perfil: além das características anteriormente citadas, um funcionário sem emprego estável e sem experiência sindical e organizativa. O que está a ocorrer é um redesenho da morfologia da classe trabalhadora, expandindo-se a informalidade, ampliando a precarização das condições laborais e flexibilizando as formas de contratação e remuneração, reduzindo-se o emprego formal e as garantias mínimas. Tempos duros virão.

Uma última nota a respeito da estabilidade. Sobre a questão da estabilidade no emprego é bom lembrar que até a década de 1960, o trabalhador com 10 anos de serviço alcançava estabilidade no emprego (estabilidade decenária). A ditadura militar acabou com esse direito e criou o FGTS no setor privado (pagando indenização ao trabalhador em caso de demissão). A estabilidade no serviço público apenas foi assegurada em 1988 após a luta pela redemocratização. É justamente o que governo, Congresso Nacional, mídia corporativa, empresários e, sobretudo, a ala neofascista querem acabar no funcionalismo público. É dever dos setores progressistas e democráticos, e da esquerda de conjunto, sem exceções, defender o funcionalismo público e os serviços públicos. Nada é mais urgente. Não irão nos impor uma derrota histórica!

Dia 30 de setembro, Dia Nacional de Lutas em defesa dos serviços públicos e contra a Reforma Administrativa. Defenda o serviço público! Não à Reforma Administrativa!