

## **REFORMA ADMINISTRATIVA, UNIVERSIDADES FEDERAIS E GESTÃO DE PESSOAS**

### **Da realidade atual e dos princípios norteadores da Reforma Administrativa**

Inicialmente, é importante frisar que a proposta de Reforma do Estado não se limita a PEC 32, apresentada, recentemente, como o Projeto da Reforma Administrativa. Tal processo já encontra-se em curso através de diversos Atos de governo, tais como: Medida Provisória 1.042/2021 (Simplificação da gestão dos cargos em comissão e funções gratificadas), EC 95/2016 (Teto dos gastos), Lei 173/2020 (Congelamento de salários de servidores públicos federais, restrição de concursos públicos e alteração da lei de responsabilidade fiscal), IN 65/2020 (Estipulou metas para o teletrabalho), EC 109/2021 (Instituiu gatilhos para a redução dos gastos públicos sociais e limitou investimentos); Minuta MEC Reuni Digital/2021 (Prioriza EAD nas Universidades Públicas).

O conjunto destes Atos se configurou em uma estratégia de redução progressiva do Estado e do financiamento das políticas públicas. A aprovação da Emenda Constitucional n. 95, por exemplo, que congelou os gastos sociais por vinte anos, medida inédita no país e no mundo, foi a primeira grande ruptura com relação à Constituição de 1988, ao limitar os gastos com saúde, educação, assistência, segurança, submetendo o orçamento público às finanças, através da priorização do pagamento de juros e amortizações da dívida pública (DRUCK, 2021)

Importante ressaltar que estamos tratando de uma realidade em que a grande maioria da população utiliza serviços de saúde, educação e assistência social, organizados pelo Estado, o que significa, portanto, que qualquer alteração na forma, na qualidade e possibilidades destes serviços, rebate diretamente na nação como um todo, pois que atinge não só as instituições responsáveis e seus servidores, mas toda a população brasileira. O Brasil é um país considerado dos mais desiguais do mundo em relação à distribuição de sua riqueza, cuja população, em sua imensa maioria, pertence aos estratos mais empobrecidos. Neste cenário, políticas públicas como o SUS (Sistema Único de Saúde), por exemplo, atendem, através de seus serviços, 71,5% dos brasileiros, ou seja, mais de 150 (cento e cinquenta) milhões de pessoas (IBGE, 2019). Outro exemplo, é a educação

que tem um papel primordial, uma vez que, é política responsável pela formação de milhões de brasileiros, desde o ensino fundamental até o superior, com destaque para as Universidades Federais que se projetam pela alta qualidade do ensino, pesquisa e extensão, tendo prestado um serviço essencial nesse contexto de crise sanitária.

A proposta do governo de Reforma Administrativa apresentada através da PEC 32 confronta profundamente esse cenário. Caracterizada por premissas, propósitos e estratégias peculiares ao setor privado, orientadas para uma racionalidade de obtenção de lucro, contrasta com a prestação de um serviço público gratuito, de qualidade e com caráter de universalidade, prestado ao conjunto da população brasileira, conforme preconizado na Constituição Cidadã de 1988.

Referido no texto da proposta desta Emenda, consta o princípio da “subsidiariedade”. Por conta de tal princípio, segundo a PEC 32, o Estado atuará de forma coadjuvante e até subalterna aos setores empresariais privados na provisão de bens e serviços à sociedade, o que levaria a exclusão dos graves problemas decorrentes das desigualdades sociais como pautas prioritárias de governo (CARDOSO Jr, 2019).

Nesse sentido, há que se ressaltar, como estranhamento, que o projeto não faz qualquer menção, em seu texto, ao desenvolvimento social e econômico do país, à resolução dos problemas da maioria da população, uma vez que o aparato do Estado não existe por si mesmo, mas tem a finalidade de atender a sociedade. Entretanto, confere tratamento privilegiado ao núcleo militar, judicial e fiscalizador do Estado, numa clara demonstração da valorização e preponderância do controle, da força e da punição.

Condicionada pelas políticas neoliberais de ajuste fiscal a qualquer custo e redução progressiva do papel do Estado, a PEC 32 termina por marginalizar a grande maioria da população que precisa dos serviços públicos. Dessa forma, além de não contribuir para o aperfeiçoamento do trabalho no setor público, gera profundos distúrbios estruturais para o Estado brasileiro, principalmente relacionados com a impessoalidade, continuidade e qualidade do serviço prestado, retirando direitos historicamente conquistados pelos servidores em todos os níveis, municipal, estadual e federal, em franco confronto com a Constituição de 1988.

Por pertinente, destaca-se o entendimento de Cardoso Jr. (2019, p.11) quanto ao papel do Estado em todas as experiências internacionais exitosas de desenvolvimento econômico

e social, ao constatar “o papel fundamental do ente estatal como produtor direto, indutor e regulador das atividades econômicas”, no sentido de que essas cumpram, “além dos seus objetivos microeconômicos precípuos, objetivos macroeconômicos de inovação e inclusão produtiva e de elevação e homogeneização social das condições de vida da população residente em território nacional”.

### **Das políticas neoliberais como pano de fundo e dos mitos gerados sobre o público e o privado.**

As políticas neoliberais que vem sendo adotadas pelo Estado brasileiro orientam de forma efetiva a proposta da Reforma Administrativa, atuando principalmente na desqualificação do público em detrimento ao privado, adotando-se uma racionalidade empresarial, que se torna uma referência do modelo a seguir, em todas as áreas da vida social. Tornam-se preponderantes valores como o individualismo, a competição acirrada e o procedimento técnico, característico de uma lógica orientada pelo lucro, aplicado a prestação de um serviço social público. Segundo Dardot e Laval (2016), trata-se do processo de subjetivação de um sistema normativo, que estendeu a lógica do capital a todas as esferas da vida, a todas as relações humanas, minando a solidariedade e a ação coletiva, transformando-se em pensamento único a respeito da forma de viver no mundo.

Cortes progressivos de recursos vêm ocorrendo, ano após ano, de forma sistemática, em todas as áreas sociais fundamentais da vida, precarizando a prestação do serviço público essencial. As Universidades Federais são exemplos de instituições públicas, estatais, de qualidade, que vem desenvolvendo um papel preponderante na crise sanitária em que se encontra o país, e que, entretanto, são alvos de redução significativa de seus orçamentos.

Amaral (2021) apresenta o drástico corte de recursos para as Universidades Federais (no período de 2014-2021) que foi de 38,9% de custeio e uma redução de 96,4% em “investimentos”, provocando paralisação de obras, degradação das instalações e fechamento de laboratórios de pesquisas. 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.

A Reforma Administrativa, em seu conjunto de Atos propostos pelo governo, situa-se nessa perspectiva de redução do papel fundamental do Estado de prestador dos serviços públicos essenciais à vida da sociedade brasileira, sobretudo dos segmentos mais pobres, alterando as bases estruturantes do trabalho dos servidores públicos ao retirar pilares

imprescindíveis como a estabilidade e o Regime Jurídico Único que garantem a impessoalidade, condições que sustentam a continuidade e regularidade do atendimento a sociedade.

### **Dos mitos que buscam “justificar” a PEC 32.**

Ao longo do tempo, sobretudo nos últimos anos, vem sendo construída uma imagem do serviço público e do servidor como um setor “inchado”, com altos salários e ineficiência.

Entretanto, um olhar sobre os dados do serviço público nacional e de outros países da América Latina e da OCDE, não sustenta esse tipo de avaliação, haja vista que essas percepções configuram mitos que visam desqualificar a fim de justificar mudanças estruturais profundas.

Um dos mitos que serve como justificativa para a PEC 32 refere-se ao “peso” que o serviço público representa para o orçamento da nação. No entanto, ao contrário, os dados apontam que o quantitativo de servidores públicos no Brasil situa-se abaixo da média da OCDE em comparação ao tamanho da população (MATTOS E CARDOSO JR, 2020). Conforme demonstrativo abaixo, podemos constatar que o percentual de empregados públicos no Brasil em relação ao total da população ocupada é de 16,9 %, situando-se, portanto, entre os menores da lista, e inferior à média da OCDE de 17,7%.

### **Gráfico 1**

#### **Empregados no Setor Público como % Total da Ocupação: Países Selecionados X Brasil em 2018**

Noruega	30,7
Suécia	28,7
Dinamarca	27,8
Finlândia	24,1
Lituânia	22,2
Estônia	22,1
França	21,5
Israel	20,1
Letônia	19,6
Hungria	19,6

Canadá	19,5
República Eslovaca	18,5
Bélgica	18,4
Grécia	17,7
<b>Média Da OCDE</b>	<b>17,7</b>
Polônia	17,3
Eslovênia	16,9
<b>Brasil</b>	<b>16,9</b>
Áustria	16,8
República Checa	16,4
Reino Unido	16,0
Espanha	15,7
Irlanda	14,9
Portugal	14,3
Itália	13,2
Luxemburgo	12,2
Países Baixos	11,8
Alemanha	10,6
Coréia	7,8

**Fonte:** OCDE Revenue Statistics e Brasil - RFB e IBGE 30,7

Uma proposta que vem sendo divulgada como argumento para uma Reforma Administrativa do Estado é a redução dos servidores públicos como condição para redução de despesas do Estado. Em contraposição a esse argumento, os autores Mattos e Cardoso Jr, (2020) mostram a tendência à evolução significativa do emprego público mais recente no mundo, como podemos verificar na tabela abaixo.

#### **Evolução Recente do Emprego no Setor Público como Proporção do Conjunto do Emprego**

<b>Países</b>	<b>2007</b>	<b>2009</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>
<b>Noruega</b>	29,0	29,3	30,0	30,3
<b>Dinamarca</b>	28,3	29,4	29,1	28,1
<b>Suécia</b>	30,3	29,4	28,6	28,8
<b>Finlândia</b>	24,6	25,0	24,9	24,3
<b>Estônia</b>	20,7	23,7	23,0	21,0
<b>Hungria</b>	18,8	19,6	21,9	20,6
<b>França</b>	21,8	21,9	21,4	21,9

<b>Letônia</b>	19,5	21,7	20,1	19,9
<b>Israel</b>	22,6	21,9	20,0	19,7
<b>Eslováquia</b>	19,4	18,9	19,4	18,7
<b>Bélgica</b>	18,5	18,8	18,4	18,2
<b>Canadá</b>	17,9	18,7	18,2	19,4
<b>OCDE</b>	17,9	18,3	18,1	17,7
<b>Grécia</b>	18,0	17,6	18,0	17,7
<b>Eslovênia</b>	15,4	15,9	17,4	17,1
<b>Grã-Bretanha</b>	19,2	19,6	16,4	16,0
<b>Rep. Checa</b>	13,5	13,5	16,2	16,5
<b>Áustria</b>	16,4	16,5	15,9	16,8
<b>Espanha</b>	13,4	14,8	15,7	15,3
<b>EUA</b>	15,9	16,7	15,3	15,1
<b>Portugal</b>	14,5	15,0	15,2	14,4
<b>Irlanda</b>	14,6	15,8	15,0	14,9
<b>Itália</b>	14,3	14,3	13,6	13,4
<b>Holanda</b>	13,6	13,8	12,8	12,0
<b>Turquia</b>	13,1	13,1	12,4	10,8
<b>Luxemburgo</b>	12,0	12,1	12,4	12,1
<b>Alemanha</b>	11,3	11,3	10,6	10,4
<b>Suíça</b>	n.d.	n.d.	9,9	10,1
<b>Coréia do Sul</b>	n.d.	n.d.	7,6	7,7
<b>Japão</b>	6,1	6,1	5,9	5,9
<b>Lituânia</b>	23,3	24,8	22,8	22,1
<b>Costa Rica</b>	n.d.	n.d.	11,2	12,2

**Fonte:** Employment at a Glance, 2017. OCDE, 2017. 2019.

O que os dados da OCDE mostram é uma relativa estabilidade da proporção do número de servidores públicos ao longo do tempo, demonstrando a importância conferida por esses países a esse segmento, como fundamental para o atendimento das demandas sociais. Trata-se de uma clara demonstração da importância da continuidade e regularidade da presença estatal na economia de mercado, independente da orientação política do governo.

Para ratificar a interpretação de que a realidade se contrapõe ao mito que o Brasil possui uma despesa excessiva com servidores públicos, estudo do **Banco Mundial (2017)** revela que esse número representa apenas 5,4% da população, enquanto nos países da OCDE esse valor é cerca do dobro: 9,5%.

Comparações internacionais selecionadas entre emprego público e população.

Países selecionados	(A) Número de funcionários públicos	B) População	Razão em % A / B
Brasil	11,4 milhões	211,7 milhões	5,4
EUA	24 milhões	330 milhões	7,3
França	5,6 milhões	67 milhões	8,4
Japão	3,3 milhões	126,5 milhões	2,6
Média OCDE	-	-	9,5
Média A.Latina	-	-	4,4

**Fonte:** Banco Mundial, 2017

Mattos e Cardoso Jr, (2020) comparam o Brasil com os países da América Latina, chamando a atenção para o fato de que os gastos do governo central com pessoal (o que inclui, em todos os casos nacionais selecionados, salários e, também, a contribuição social por parte do Estado aos seus empregados) estão abaixo do que se gasta na maioria dos países do continente (exceto no caso do México). Enquanto no Brasil cerca de 12,3% dos gastos públicos totais destinam-se à folha de pagamentos, no Chile este percentual é de 21,6%, no Uruguai se aproxima dos 30%, e na Costa Rica chega a ultrapassar este percentual.

Por outro lado, no Brasil, o peso do gasto público destinado ao pagamento de juros da dívida pública, por exemplo, é o mais elevado em comparação com o gasto total do setor público, entre os países da América Latina. Pode-se perceber, claramente, que, ao contrário do que costuma postular o senso comum, não existe um excesso de gastos com pessoal no setor público brasileiro, ou um “inchaço” do Estado por causa do seu pessoal ocupado.

Por oportuno, acrescentamos mais um elemento que confronta a ideia de “peso” do gasto público com servidores. O atual Ministro da Economia afirmou que, com a aprovação da Reforma Administrativa, se poderia ter uma economia de R\$300 bilhões em 10 anos. No entanto, Druck (2021) aponta que esse valor representa um terço do que foi transferido

aos bancos somente no ano de 2019; acrescenta ainda que, do lado das receitas, o governo federal abriu mão de R\$ 331,18 bilhões de arrecadação só em 2020 em favor das renúncias tributárias; sem contar o estoque das dívidas previdenciárias de grandes empresas, bancos e igrejas com o Estado que, até 2020, acumularam R\$ 1,850 trilhão (Procuradoria Geral da Fazenda Nacional). Deste modo, “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)

Desconstrói-se, assim, o argumento de que a PEC 32 é de fundamental importância para a sobrevivência financeira do país, em função de uma suposta economia, que pode ser obtida com o corte de um suposto gasto excessivo com as despesas de pessoal, por conta de um Estado supostamente “inchado”.

Um outro argumento apresentado e, muitas vezes, absorvido pelo senso comum, refere-se à percepção de que os servidores públicos percebem altos salários, inclusive muito superiores aos da iniciativa privada, constituindo-se em uma elite.

A comparação com a iniciativa privada envolve dificuldades, uma vez que, existem carreiras no Estado que não fazem parte do quadro das empresas e, ademais, os servidores públicos, além de possuírem um alto nível de qualificação, participam de um sistema de capacitação e aperfeiçoamento contínuo, o que não se verifica no setor privado de uma maneira geral.

Em relação aos “altos” salários do setor público, importante adentrar na realidade dos entes municipal, estadual e federal, como também nos diferentes poderes, para se verificar que a realidade não sustenta tal afirmação, uma vez que, os maiores salários do setor público se encontram na Justiça Federal e no Ministério Público, (os quais, diga-se de passagem, não serão atingidos pela PEC 32), conforme podemos constatar na tabela abaixo, apresentada por Garcia, Lopez *et al* (2021)

**Tabela 1 – Dez maiores remunerações mensais médias do serviço público (2018)**

Nível federativo	Poder	Ocupação	Remuneração Média
E	MP	Procurador de justiça	40.039
F	MP	Procurador regional da República	37.372

F	MP	Procurador regional do trabalho	35.637
F	MP	Procurador da República	34.657
F	J	Ministro do superior tribunal do trabalho	34.292
F	J	Juiz de direito	34.125
F	MP	Procurador do trabalho	33.456
F	J	Juiz do trabalho	32.639
E	E	Auditor-fiscal da receita federal	32.608
F	J	Juiz federal	32.366

**Fonte:** RAIS/ME. Elaboração e cálculos: Atlas do Estado Brasileiro - IPEA. Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

Segundo Garcia Lopez *et al* (2021), no Poder Executivo estão todas as 10 ocupações com menores remunerações médias em 2018, sete destas no nível municipal e três no nível estadual, sendo o setor executivo municipal o que apresenta os menores salários, e o que concentra maior número de servidores. Ressaltam também os autores, que expressiva concentração dos altos salários no poder judiciário e no Ministério Público contrasta com o fato de que é o poder executivo o responsável pela maior quantidade de serviços prestados, respondendo por 95 de cada 100 servidores do país, sendo que as áreas da Saúde e da Educação quase que não figuram nesse grupo dos maiores salários nas esferas federal e estadual.

Sabe-se que há uma elite no setor público, porém esta não será alvo da Reforma Administrativa. Deste modo, resta claro, que o que não pode ocorrer é tratar uma realidade localizada, específica de uma parcela de servidores como a regra geral do serviço público.

### **Dos principais eixos estruturais da PEC32 da Reforma Administrativa e da Gestão de Pessoas.**

De uma maneira geral o texto da Reforma Administrativa apresenta uma série de lacunas e imprecisões ao não demarcar as regras de transição a que serão submetidos os servidores públicos em exercício, indicando que serão objeto de leis federais posteriores (complementar ou ordinária, quando não forem decretos do Presidente da República).

O texto da PEC 32 revela um risco muito grande, por não deixar explícito o detalhamento de alterações profundas na gestão do serviço público. Como exemplo, a fixação dos padrões de vencimentos. Consta da Constituição Federal (art.39, § 1º) que a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: - I- a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos. Esse artigo, segundo proposto na PEC 32, será revogado e substituído pela seguinte redação: “A competência de que trata o caput não exclui a competência suplementar dos entes federativos. Até que seja editada a lei complementar de que trata o caput, os entes federativos exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. Se assim for, deixará de existir, por conseguinte, na Constituição Federal, critérios importantes para a definição do sistema remuneratório. Outros exemplos, contidos no texto desta PEC e que provocarão alterações drásticas nas regras atuais para os servidores públicos dizem respeito: a regulamentação das avaliações de desempenho, a progressão e a promoção funcionais, a alteração e reorganização de atribuições de cargos públicos efetivos; todas, dimensões estruturantes da gestão de pessoas que ficarão a cargo de uma legislação posterior.

Ademais, a legislação provisória dos entes subnacionais pode entrar em confronto com a lei federal gerando um contexto de insegurança jurídica. O texto também apresenta inconsistências internas, uma vez que propõe a alteração de denominação e regramento de determinados cargos e, em seguida, volta a se referir a estrutura anterior, utilizando a nomenclatura atual, objeto da alteração, o que torna algumas formulações confusas e imprecisas.

### **Da estabilidade e do Regime Jurídico Único**

O eixo central da PEC 32 é o fim da estabilidade e do Regime Jurídico Único/RJU de pessoal, ou seja, a extinção do servidor público estatutário. Com a proposta de redução dos concursos públicos, abre-se uma porta para a desvalorização da dimensão qualificação profissional, hoje, uma marca definidora do servidor público, que participa do sistema de capacitação, aperfeiçoamento e especialização contínuo, disponibilizado pelo Estado nacional. Facilita, também, as práticas de “apadrinhamento político”, através das propostas de seleção simplificada e indicação para provimento de cargos de liderança e assessoramento, inclusive de cidadãos que não pertencem aos quadros do setor público.

O fim da estabilidade permite, ainda, o processo de demissão, baseado em avaliação de desempenho em momento único e facilita a redução de jornadas e salários para a grande maioria dos servidores, o que pode impactar de forma decisiva na qualidade do serviço ofertado principalmente nas áreas de saúde e educação.

A PEC 32, em substituição ao RJU, propõe a criação do “Regime Jurídico Específico de Pessoal”, sem definir a sua especificidade, o que mais uma vez deixa uma lacuna compreensiva, inclusive porque o regime CLT não é sequer mencionado!

O novo texto traz cinco tipos de vínculos públicos. Dentre os tipos mencionados, dois deles não se referem a cargos a serem ocupados, não sendo claro o sentido de tal diferenciação.

A seguir, vejamos as formas de vínculos propostas pela PEC 32:

**1. Vínculo de experiência:** Este tipo de “vínculo”, na prática, se constituirá como mais uma etapa do concurso, ou seja, representará uma situação de insegurança para o servidor que já estará trabalhando, mas ainda não terá sido aprovado no Concurso e, portanto, não investido em cargo público. Importante notar a introdução do termo “vínculo” sem uma definição jurídica. Por outro lado, a organização do trabalho ficará prejudicada ao contar com servidores que podem deixar as suas tarefas em um ano.

**2. Vínculo por prazo determinado:** Esta proposição de vínculo se constitui pelo alargamento das hipóteses de contratação temporária, ou seja, permite a contratação, por prazo determinado, nos casos de necessidade temporária decorrente de calamidade, de emergência, de paralisação de atividades essenciais ou de acúmulo transitório de serviço; de atividades, projetos ou necessidades de caráter temporário ou sazonal, com indicação expressa da duração dos contratos; e de atividades ou procedimentos sob demanda, contrariando o entendimento do STF, que considera que a cláusula constitucional de contratação temporária é excepcionadora, destinando-se aos casos em que, comprovadamente, há necessidade temporária de pessoal, desde que a situação esteja previamente estabelecida na lei. A alteração proposta sequer faz menção à excepcionalidade hoje contida no texto constitucional, o que leva a crer que a adoção dessa forma de vínculo será rotineira (BENEVIDES E FISHGOLD,2021).

**3. Cargo com vínculo por prazo indeterminado:** Já este tipo de vínculo, indica que se trata de um cargo, que é por tempo indeterminado, que se assemelha a situação do servidor

efetivo, se não fosse a ausência da estabilidade, o que vai significar que o servidor poderá ser demitido a qualquer momento, como na iniciativa privada, por avaliação de desempenho pontual.

**4. Cargo típico de Estado:** Tal perspectiva restabelece a noção adotada na ditadura militar para diferenciar os servidores que continuariam a ter estabilidade. A Lei nº6.185, de 1974, introduziu o regime de emprego em lugar do regime estatutário, e manteve o regime estatutário apenas para “atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado”, definindo um rol bastante restrito de atividades que permaneceriam sujeitos aos deveres, direitos e obrigações definidos em estatuto próprio. O texto da PEC 32 refere o fato de que será vedado para esse cargo a redução de jornada com a concomitante redução salarial, deixando implícito que será possível, no entanto, para os demais servidores.

**5. Cargo de liderança e assessoramento:** Esses cargos substituirão os cargos em comissão e funções de confiança. Deixa de existir a previsão de funções gratificadas e funções comissionadas ou assemelhadas, passando a serem previstos apenas “cargos”, o que abre enorme espaço ao aumento do uso de posições dessa ordem, para contratações sem concurso por pessoas externas à instituição pública, o que afeta a dimensão da impessoalidade e da qualificação profissional.

Conforme a proposta da PEC 32, o concurso público será mantido para os vínculos de experiência, prazo indeterminado e cargo típico de Estado; para os vínculos com prazo determinado, de liderança e de assessoramento, haverá processos de seleção simplificada ou indicação. 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.

Importante ressaltar, diante das alterações de vínculos propostas pela PEC 32, que, conforme o entendimento de Druck (2021), a estabilidade é indissociável da concepção de servidores públicos, sendo que não são empregados do governo, mas agentes do Estado. Por isso, não podem ficar à mercê de chefias ou de políticos que possam demití-los, inclusive por perseguição política. A estabilidade é uma proteção para toda a sociedade.

## **Do Impacto da Reforma Administrativa para os atuais Servidores Públicos**

Uma vez que está disposto no Art.2 que o servidor público, investido em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do art. 39A da Constituição, na redação dada pela PEC 32, é garantido **Regime Jurídico Específico**. Se é um “Regime Jurídico Específico”, ele tem regras próprias diversas das existentes e previstas, prioritariamente, na Lei n. 8.112. Há, portanto, mudanças em relação ao regime jurídico atual, com regras de transição pouco claras, o que significa que a Reforma Administrativa é extensível aos atuais servidores públicos, (BENEVIDES e FISCHGOLD, 2020).

### ***Do significado da criação de 5 (cinco) formas de vínculo para os atuais servidores públicos***

O artigo 39-A proposto pela PEC n.32/2020 prevê, para o regime jurídico de pessoal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 5 (cinco) tipos de vínculos, conforme já mencionados acima, alguns novos e outros compatíveis com os atualmente existentes. A convivência de formas de atuação, com objetivos distintos dentro do mesmo cargo, pode levar a eventuais violações à isonomia, à imparcialidade e à moralidade administrativa (BENEVIDES E FISCHGOLD,2020).

Ademais, haverá um superdimensionamento da força de trabalho: como apenas os melhores serão efetivados, serão testados os aprovados no certame público em número maior do que os efetivamente necessários para desempenho das funções públicas. Além do evidente desperdício de recurso público ocasionado por essa medida, é difícil pensar na melhor forma de distribuição de tarefas dentro de uma equipe de trabalho, uma vez que vários de seus integrantes futuramente serão desligados.

### ***Da substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento,***

Com a substituição das funções de confiança e cargos em comissão por cargos de liderança e assessoramento, os cargos de livre nomeação e exoneração poderão ser ocupados por qualquer cidadão, independentemente de já ser servidor público ou não, para o desempenho de funções estratégicas, gerenciais ou técnicas, e não apenas de direção, chefia e assessoramento. Ou seja, os quase 100.000 (cem mil) funções e cargos comissionados, hoje existentes, poderão ser preenchidos com base em critérios

meramente políticos, sem qualquer ingerência dos mecanismos de controle. Ademais, esses tipos de funções podem facilmente ser atribuíveis a um servidor técnico de carreira que verá um cidadão externo, realizando as mesmas tarefas.

Em síntese, segundo Benevides e Fischgold (2020), a Corte Suprema, em regime de repercussão geral, consignou que a criação de cargos em comissão somente se justificaria para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais. Isso porque, consoante trecho do voto do Ministro Relator Dias Toffoli, afirma que o desempenho de atividades de natureza técnica e burocrática não exige vínculo especial de confiança que justifique o regime de livre nomeação e exoneração.

Quanto aos cargos de liderança e assessoramento, em razão da supressão da obrigatoriedade de que parte deles seja preenchida por servidores efetivos, como já comentado anteriormente, a repercussão para os atuais servidores será indiscutível, principalmente porque poderão exercer atividades estratégicas, gerenciais e técnicas, que certamente coincidirão com aquelas desempenhadas pelos agentes públicos em exercício.

### ***Da interferência dos novos poderes do Presidente da República sobre os servidores públicos em exercício***

Na nova redação proposta pela PEC 32 para o inciso X do Artigo 48 da Constituição está prevista a criação, a transformação e a extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Carta Cidadã. Ocorre que esse dispositivo confere ao Presidente da República a competência privativa de dispor, mediante decreto, sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Isso tudo poderá ocorrer de forma repentina, sem o devido debate legislativo que alterações dessa envergadura exigem, o que trará inquestionável insegurança jurídica, seja para os novos, seja para os servidores já em exercício (BENEVIDES E FISCHGOLD,2020).

### ***Do impacto da extinção das escolas de Governo na capacitação***

Ainda nas modificações propostas pela PEC 32 no artigo 39 da Constituição, a revogação do §2º levará a extinção de escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, o que muito prejudicará atuais e futuros servidores públicos, que

contarão com menos oportunidades de capacitação, para um melhor desempenho de suas tarefas e para dar continuidade ao seu desenvolvimento profissional na carreira. A fim de ilustrar tal perda, toma-se, por exemplo a Escola Nacional de Administração Pública/ENAP, que vem cumprindo um excelente papel, oferecendo cursos de qualidade a toda rede de instituições públicas, através de estratégias colaborativas, que permitem a circulação de conhecimentos e saberes existentes na rede federal, em particular, nas Instituições Federais do Ensino Superior.

Com o discurso de que é preciso aprimorar o desempenho dos servidores públicos, o Poder Executivo ignora que, a cada ano, a qualificação desses trabalhadores só aumenta. Com base em dados levantados pela ENAP, a partir da série Enap Estudos, de 2002 a 2014, o número de servidores com nível superior ou pós-graduação lato-sensu aumentou de 54,1% (cinquenta e quatro, vírgula um por cento) para 70,6% (setenta, vírgula seis por cento) do total. Em termos de mestrado, o aumento foi de 4% e doutorado, 8% (BENEVIDES E FISCHGOLD,2020)

### ***Da centralização e da alteração estrutural da Gestão de Pessoas***

A PEC 32, além de conferir poderes ao presidente de criar e extinguir cargos e órgãos da administração, também, opera uma centralização no plano da Gestão de Pessoas que retira de maneira efetiva a autonomia das unidades institucionais, com possibilidade de redução do escopo de atuação dos órgãos responsáveis a um pequeno núcleo reprodutor das determinações do sistema federal.

Consta do artigo 39 os seguintes sistemas a serem federalizados: gestão de pessoas, política remuneratória e de benefícios, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, organização da força de trabalho, progressão e promoção funcionais, desenvolvimento e capacitação de servidores e duração máxima da jornada para fins de acumulação de atividades remuneradas nos termos do artigo 37.

Observe-se que o item “Gestão de Pessoas”, por princípio, abrangeria todos os demais itens relacionados, entretanto, encontra-se colocado como um subítem, sem especificação, o que denota uma incongruência na formulação e uma imprecisão. Os sistemas que o governo vem implantando como o “sou.gov”, por exemplo, anunciam essa estratégia de concentração das funções de pessoal no nível da administração central do governo.

No plano das alterações estruturais, os objetivos a médio e longo prazo são de grande envergadura, descaracterizando completamente o serviço público, tal como o conhecemos hoje. Nesta direção, Cardoso Jr e Pires (2020) apontam para mudanças significativas relacionadas a redução de carreiras e cargos:(reduzir o número de carreiras do Executivo de cerca de 310 atuais para 20 ou 30); adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários; rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; Avaliação de desempenho para demissão, por insuficiência de desempenho.

### **Das Universidades Federais- patrimônio público a ser preservado.**

As Universidades Federais, como instituições públicas, são responsáveis pelo atendimento em educação superior de enorme contingente de alunos das mais diferentes classes sociais, tendo, nas últimas décadas, aumentado sua capacidade em cursos, alunos, campus novos, e, mesmo assim, mantendo a qualidade que sempre definiu sua excelência na pesquisa, nos serviços prestados e no reconhecimento da população.

Importante salientar que a proposta de expansão recente garantiu que as Universidades públicas ampliassem os acessos para alunos provenientes de famílias das classes trabalhadoras, compondo um perfil étnico racial mais representativo da sociedade brasileira, ou seja, a presença de alunos negros e indígenas passa a compor o perfil discente destas instituições, conformando, portanto, o caminho para um real processo de democratização do acesso ao ensino superior. Para ilustrar melhor este panorama, atente-se ao fato de que, no período 2003-2017 registrou-se um crescimento de 260% no número de vagas ofertadas nas Universidades Federais. Apenas em 2017 foram mais de 393.000 vagas em cursos de graduação presencial, conforme aponta ANDIFES, com base nos dados do INEP, de 2018. O crescimento do número de vagas tem relação direta com a abertura de novas instituições federais de ensino superior, ou seja, foram criadas 18 novas IFES no período de 2005 a 2017, contemplando quatro das cinco regiões do país (ANDIFES, 2019)

Mesmo assim, num cenário de crise sanitária, pelo qual atravessamos situações das mais ameaçadoras, as universidades públicas têm mostrado sua relevância fundamental como

centros de pesquisas imprescindíveis para o enfrentamento e combate da COVID-19 e de seus efeitos sociais, políticos e econômicos. Tais instituições têm se mobilizado em suas mais diferentes áreas, através de várias atividades, tais como: instruções sobre as medidas comprovadamente científicas para enfrentamento da pandemia; estudo acadêmico sobre o avanço da Covid-19, baseado em testes rápidos (Epicovid19-BR); “tele coronavírus”; estudos epidemiológicos sobre a covid-19; produção de insumos; disponibilidade de serviços e leitos nos hospitais universitários voltados para pacientes de COVID-19; atenção a pessoas em vulnerabilidade e mulheres grávidas; organização de estratégias de inclusão tecnológica; informação da comunidade e promoção do isolamento social; desenvolvimento de sistemas tecnológicos para auxiliar microempresários em vendas online; tele acolhimento psicológico e social; entre outros<sup>1</sup>.

A pandemia demonstrou o papel fundamental que desempenham as Universidades Federais no enfrentamento de um contexto de grandes desafios sociais, como a crise sanitária que vivemos, Conforme Rui Opperman (UFRGS), “a pandemia veio mostrar que políticas públicas e financiamento público são estratégias imbatíveis para a superação de crises e para o desenvolvimento sustentável do país”

Todo esse patrimônio, construído há mais de um século, corre o risco de se perder, quando vislumbramos que os concursos públicos serão reduzidos, que contratações temporárias podem substituir servidores em suas funções técnicas e especializadas, quando cargos de assessoramento e confiança podem ser ocupadas por pessoas externas, sem as devidas qualificações. Uma história de qualidade no ensino, na produção do conhecimento e na extensão universitária pode ser precarizada por dispositivos que atentam contra os históricos padrões de cientificidade obtidos pelo rigor da seleção e formação de docentes e pesquisadores. É missão de toda a sociedade, portanto, assim como dos servidores, a preservação da instituição, motriz do pensamento crítico-criativo, da democracia e do processo emancipatório do país – as Universidades Federais.

---

<sup>1</sup>1. Reitoras e reitores debatem papel da Universidade no enfrentamento da pandemia. Congresso Virtual da UFBA, 30/05/2020. Dados disponíveis em: <http://www.edgardigital.ufba.br/?p=17232>. Acesso em 15 de abr. 2021.

## **Considerações finais – um modelo republicano, democrático e emancipador.**

Compreendemos a relevância de novas estratégias de desenvolvimento profissional e valorização do trabalho do serviço público, ancorado pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, algumas dimensões são estruturantes: estabilidade funcional, situação conquistada historicamente e que garante a continuidade, regularidade e impessoalidade do serviço público; a remuneração compatível com a qualificação e complexidade do cargo; perspectiva de carreira, previsível ao longo do ciclo laboral; qualificação e capacitação permanente no exercício dos cargos para seguimento na carreira; relações de trabalho pautadas na cooperação interpessoal e intersetorial.

As Universidades Federais têm desempenhado um papel fundamental na construção da soberania do país, ao longo da sua história, através da produção do conhecimento científico, da formação de profissionais de alta qualidade, do desenvolvimento da cultura nacional e da prestação de um serviço social importante à comunidade, como nesse momento agudo da crise sanitária. Representam, por isso, um patrimônio público a ser preservado, sobretudo em função da excelência da sua contribuição para a nação brasileira.

O cerne da Reforma Administrativa não consiste em aperfeiçoar, desenvolver, integrar a gestão dos processos administrativos, mas, em extinguir o papel do Estado como órgão público que presta serviço à sociedade, comandante do progresso e desenvolvimento nacional, para submetê-lo aos desígnios do mercado e das empresas privadas.

Para a existência de uma nação soberana são essenciais garantias que permitam a atuação desvinculada de interesses privados do grupo que detém o poder político provisório. Afinal, é sempre interessante lembrar que o princípio da equidade e o regime democrático impõem um governo que olhe indistintamente para todos, e não apenas para os simpatizantes. Dessa exigência, sobressai a importância de um Estado soberano, condutor dos desígnios do país, com servidores públicos fortalecidos, valorizados e eficientes, na prestação do serviço social a comunidade, que é a sua razão de ser.

**Texto elaborado pelo GT1- FORGEPE**

Denise Vieira da Silva – UFBA (coordenadora)

Mirian Dantas dos Santos - UFRN

Jacqueline Samagaia – UFBA

Luisa Arantes Junqueira – UFLA

Raquel Ferreira Simões Pires – UNIPAMPA

Aline Giancesini – UFCSPA

Cynara Brito Mariz de Moraes – UFPE

André Lopes Fialho – UFSC

Fernanda ferreira Kraemer – UFRGS

Jackson de Oliveira Gomes – UFF

Carolina Andersson Bunde – UFPEL

Manoela Sacchis Lopes – UFSM

Rosangela Aparecida Ferreira Fazzani - UFSCar