

Reforma Administrativa

Rômulo Aires Mendes Costa¹

A reforma administrativa é uma das reformas centrais em discussão atualmente no Brasil. Esta reforma faz parte do hall de reformas que sempre estão no debate público, juntamente com a reforma da previdência, aprovada recentemente, reforma tributária e a reforma do sistema político.

Primeiramente, é importante entender o contexto em que o Brasil está e porque fazer a reforma administrativa do setor público faz sentido. O país apresenta um histórico de déficit fiscal e vinha de um pós-crise 2015. Em 2016, inclusive instituiu o Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional 95, a chamada PEC do Teto. A EC/95 limita, de certa forma, os gastos do governo por 20 anos corrigida a inflação do ano anterior. Contudo, alguns tipos de gastos com saúde e educação, como as verbas para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica (Fundeb), ficaram de fora da PEC do teto. Assim, ainda que timidamente, o Brasil vem adotando medidas para a redução dos gastos fiscais. É notório que atualmente, o teto dos gastos vem sendo cumprido até 2019 de forma que os gastos com investimento sejam preteridos em comparação com outros tipos de gastos como os gastos com pessoal. Esta situação de redução de investimentos, apesar de cumprir o teto dos gastos, é prejudicial para o país que no longo prazo não terá o retorno destes investimentos não realizados.

Houve também a aprovação da reforma da previdência por meio da PEC 18/2019 que modificou pontos para aposentadoria como a instituição de idade mínima para aposentaria. Contudo, muitos esperavam uma reforma mais abrangente que incluísse inclusive os estados e municípios, o que não ocorreu por conta de grupos de interesse que possuem forte influência no Congresso Nacional, em especial, os grupos da elite do funcionalismo público (que também dificultam o avanço da reforma administrativa).

Após a aprovação do teto dos gastos em 2016 e da reforma da previdência em 2019/2020, a discussão virou-se para as reformas tributária e administrativa. Ambas as reformas geram grande embate na sociedade. A tributária por envolver o interesse de praticamente dos pagadores de impostos e porque notoriamente não deve envolver redução da carga tributária total e sim uma redistribuição da cobrança de tributos, como por exemplo reduzir a tributação no consumo e aumentar a tributação sobre patrimônio. Já a reforma administrativa, ponto focal deste texto, tem atuação direta de grandes grupos organizados dos servidores públicos que fazem enorme pressão para o não avanço desta discussão no Congresso Nacional.

A reforma administrativa é bastante necessária. Ter um estado que provém serviços públicos eficientes e de boa qualidade é uma das chaves do crescimento de um país desigual como o Brasil. Assim, faz-se necessária a melhoria na oferta destes serviços que são, em grande parte, criticados pela sociedade.

¹ Formado em Matemática pela Universidade de Brasília e pós-graduado em Gestão em Controladoria Governamental pela Faculdade Michelangelo. Atualmente, é Consultor de Diretoria no BRB - Banco de Brasília e mestrando em Economia pelo IDP.

Um dos principais motivos para a reforma é que ofertar serviços públicos de qualidade é essencial para a população, principalmente para os que tem poucos recursos para buscar serviços básicos de qualidade como educação e saúde. O Brasil é um país bastante desigual e estes serviços básicos para a população de baixa renda são fundamentais na tentativa de redução dessa desigualdade. Outro ponto é que já comentado que é o problema fiscal do país. Notoriamente, o Brasil é um país que arrecada mal (reforma tributária auxilia) e gasta mal (reforma administrativa é fundamental). Ainda mais no contexto atual de pandemia.

Desta forma, a reforma administrativa é um dos pontos mais importantes para o controle dos gastos fiscais. As despesas de pessoal da União e dos estados nos últimos 10 anos foi bem maior que o aumento da receita corrente líquida. O contexto de pandemia fez com que fosse aberta uma “boca de jacaré” visto que os gastos com pessoal mantiveram sua trajetória (o governo não pode demitir diretamente como faz a iniciativa privada) e a receita corrente líquida, principalmente no primeiro semestre foi bem menor que o projetado no orçamento.

A reforma administrativa é ponto crucial também para o controle do teto dos gastos. O que ocorre atualmente é que as despesas obrigatórias, dentre elas o gasto de pessoal, não possui margem para redução, vide impossibilidade de redução dos salários dos servidores públicos. Um dos exemplos mais impactantes da dificuldade que o governo tem de controle destes gastos é que durante a pandemia, enquanto milhões de brasileiros sobreviviam do auxílio emergencial do governo de R\$ 600, não houve nenhum tipo de redução dos gastos com pessoal na administração pública. Até o debate de congelar os salários (não haver aumento por um período) gerou grande resistência dos servidores públicos. Desta forma, verifica-se a dificuldade de tratar deste assunto.

Destaca-se que, mesmo que o governo possa “congelar os salários”, há distorções como as promoções e progressões automáticas que fazem que haja aumento dos gastos com pessoal mesmo em um ano sem “aumento de salários”. Observa-se que essas progressões e promoções automáticas, em sua maioria, não necessitam de esforço ou atuação diferenciada dos servidores porque levam em consideração muitas vezes apenas tempo de serviço ou pequenas atualizações como cursos simples. Sobre o tempo de serviço, há também grande distorção, pois, muitas carreiras do serviço público permitem que novos servidores atinjam o topo da carreira com apenas 6 ou 10 anos o que pode gerar falta de motivação para progredir para quem já está no teto tão rapidamente.

Outro ponto que é fundamental neste debate é a grande diferença que há entre os salários e incentivos quando comparados os funcionários públicos e funcionários de empresas privadas. A diferença entre cargos de natureza similares é enorme, o que leva a crer que parte destes serviços seriam bem mais eficiente se fossem feitos por empresas terceirizadas, em especial serviços de natureza administrativa. Outra questão é a estabilidade, que foi instituída pela Constituição de 88, e que ao tentar evitar demissões injustificadas, principalmente por interesses políticos e pessoais, gerou um direito quase absoluto da garantia do emprego.

Um dos itens que também deve ser debatido na reforma administrativa é a quantidade de cargos existente no serviço público. Apenas no serviço público federal, há mais de 300 carreiras, muitas delas com as mesmas atribuições, porém, com nomes diferentes e principalmente salários diferentes. Com isso, existem diferenças salariais significativas entre os servidores de diferentes poderes, que executam o mesmo tipo de serviço.

Sintetizar os problemas no serviço público e os gastos gerados por ele é uma tarefa complicada, entretanto, como cita (COSTA, 2020) os principais são:

- a) tendência de crescimento vegetativo dos gastos não vinculados necessariamente a evolução de despesas do ente;
- b) necessidade de concursos para suprir vaga de servidores, sendo que poderiam ser utilizados servidores de outras áreas que poderiam suprir;
- c) efeito T, em que os servidores chegam muito rápido ao topo da carreira de forma desvinculada com o desempenho destes servidores;
- d) permissão de licenças e existência de verbas e direitos compensatórios que reduzem a produtividade e não geram contrapartida comprovada para o ente.
- e) salários iniciais elevados e estabilidade no emprego, o que dificulta premiar por boa produtividade;
- f) avaliação de desempenho não efetiva.

Com isso, para uma reforma administrativa efetiva é importante que os entes subnacionais sejam contemplados para não ocorrer o que houve na reforma da previdência. Apesar desta dificuldade, muitos estados e municípios terão problemas ainda maiores com gastos de pessoal nos próximos anos se não ocorrer a reforma administrativa em seu âmbito.

Para a solução dos problemas apresentados, ainda segundo (COSTA, 2020), seriam necessárias as seguintes alterações no regime dos servidores públicos:

- a) Eliminação as promoções e progressões automáticas vinculadas a tempo de serviço. A vinculação deveria ser feita de acordo com o mérito e no interesse da administração pública.

Criara-se uma estrutura em que apenas os melhores servidores pudessem chegar ao topo e mudaria a estrutura piramidal atual.

- b) Implantação de processos robustos de avaliação anual de desempenho.

Assim como é feito em grandes grupos corporativos, a avaliação de desempenho é essencial para a diferenciação de produtividade e atuação dos servidores públicos.

- c) Planejamento da força de trabalho, como condição para novos concursos.

A flexibilização da forma de contratação é fundamental para a estruturação dos servidores nas carreiras de forma que seja permitida uma maior mobilidade entre os servidores.

- d) Eliminação de dispositivos que reduzem a mobilidade da força de trabalho no setor público.

- e) Grande redução no número de carreiras.

A redução do número de carreiras simplificaria os cargos e reduziria a desigualdade entre eles, além de também facilitar a mobilidade.

Deve-se discutir também a atual proposta de reforma administrativa, em sua primeira fatia, proposta em setembro/2020 tem como ideia economia R\$ 300 bilhões nos próximos 10 anos conforme a proposta de EC 32/2020 seja aprovada como foi proposta.

Esta reforma já trata de pontos sensíveis como a estabilidade do servidor, contudo só valeria para os novos entrantes do serviço público e não valeria para os servidores atuais.

Apesar de saber da dificuldade, inclusive jurídica de incluir os servidores atuais, muitos criticam o fato de esta reforma não gerar uma redução tão imediata de gastos de pessoal. Além disso, estão de fora os mais privilegiados como militares, magistrados, promotores e parlamentares.

Segundo o governo seriam 3 fases da reforma administrativa. A primeira fase seria a proposição da PEC 32/2020. Posteriormente, após a aprovação da PEC 32/2020, seriam feito um conjunto de leis ordinárias e leis complementares que viriam complementar a CF/88 e efetivar as mudanças propostas de acordo com a Emenda Constitucional. Por último, a terceira fase seria um projeto de lei de regime geral de servidores públicos pois atualmente cada ente pode legislar sobre seus servidores.

Atualmente há cargos vitalícios, efetivos e em comissão. PEC 32/2020 não atinge os cargos vitalícios, contudo, a PEC traz o cargo com vínculo por prazo indeterminado, cargos típicos de Estado e cargos de liderança e assessoramento (em substituição aos cargos em comissão e funções de confiança).

Outro ponto da PEC é sobre a estabilidade. Atualmente, o servidor estável pode perder o cargo por decisão judicial transitado em julgado, contudo a PEC traz a possibilidade de perda do cargo por decisão judicial em segunda instância dispensando o trânsito em julgado. Já sobre a avaliação de desempenho, o texto atual da Constituição é que lei complementar que vai disciplinar sobre servidor com rendimento insuficiente que pode perder o cargo. Já na PEC, há possibilidade que lei ordinária trate sobre a perda de cargo por rendimento insuficiente ou por outros motivos não detalhados ainda. Um avanço significativo é a não permissão de férias superior a 30 dias e a extinção de licença prêmio para os demais entes (já não existe no âmbito federal).

A PEC 32/2020 busca a remodelagem da administração pública, entretanto sua aprovação não será fácil por conta da atuação dos grandes grupos de interesse dos servidores públicos. O fato de não incluir os atuais servidores pode, de fato, viabilizar a aprovação da PEC pois a atuação destes grupos seria menor.

Por fim, vale ressaltar que a pandemia atrasou as discussões sobre o assunto e bastante judicialização pode ocorrer no processo e até após a possível aprovação, mas é necessário o avanço da discussão e aprovação, mesmo que parcial de uma reforma administrativa para a melhoria dos sérvios e a eficiência nos gastos públicos do Brasil.

REFERÊNCIAS

COSTA, Ana Carla Abraão. Reforma Administrativa no Brasil. In: SALTO, Felipe Scudeler; Pelegrini, Josué Alfredo. Contas Públicas no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2020.p. 231 a 251