

MOTIVOS DE SOBRA PARA REPELIR O AJUSTE LIBERAL

Luiz Carlos Gonçalves Lucas

Docente do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas



Estamos diante de uma política antagônica em relação à concepção de educação e de serviço público que o movimento docente sempre defendeu. Não há negociação possível, e sobram motivos para enfrentamento

A reforma do Estado em andamento no Brasil é muito menos inovadora do que procuram fazer crer seus defensores.

No início da década de 60, já era privatista o discurso dominante entre as forças políticas que viriam a apoiar o golpe de Estado. Durante a longa tramitação da primeira LDB, a direita parlamentar sistematicamente havia procurado garantir a transferência de recursos públicos para o ensino particular.

Na mesma época, condenava enfaticamente a legislação trabalhista e previdenciária. Reivindicava a mais ampla liberdade de mercado e a inviolabilidade da propriedade, contra as reformas de base em discussão no período Goulart. Questionava o monopólio do petróleo e a política de nacionalização de empresas nas áreas de energia e comunicações. Via o corporativismo estatal herdado da era Vargas como principal causa dos problemas nacionais, e a terapêutica indicada passava pela retração da interferência pública sobre a economia, para que se pudesse expandir a livre iniciativa. Embora não se falasse em neoliberalismo, era um programa muito próximo das bandeiras da Sociedade do Monte Pélérin.

Já nos primeiros anos da ditadura, porém, as necessidades de acumulação de capital abafaram os antigos clamores liberais. Algumas das mais dogmáticas vestais da religião do mercado renderam-se à sedução do novo Leviatã. Roberto Campos foi, na ocasião, um dos mais influentes inspiradores da re-

forma de monumental de poupança forçada e estatalmente dirigida do sistema FGTS/BNH. Convicções doutrinárias foram cuidadosamente arquivadas, à espera de melhor momento para voltarem à luz do dia.

Ao contrário do que propunha a fraseologia não intervencionista anterior, o regime militar impulsionou fortemente o crescimento do Estado. Em consonância, porém, com os interesses que se acobertavam sob essa mesma fraseologia, a órbita estatal em expansão se fez acompanhar desde cedo de nítida tendência à privatização interna de seus aparelhos administrativos, intimamente imbricados com o poder econômico em processo de monopolização.

O principal instrumento jurídico regulador da estrutura e das atividades da burocracia pública foi, no período, o Decreto-Lei nº 200/67, que dividia a administração em direta e indireta, sendo a segunda composta por autarquias, empresas públicas e de economia mista. Na vigência desse decreto, proliferaram fundações de direito privado que, embora sustentadas por recursos oriundos do orçamento da União, escapavam, assim como as empresas estatais, a qualquer controle público. Permaneciam vinculadas à chefia do Executivo, mas através de laços pessoais e informais, decorrentes do poder de nomeação e exoneração de dirigentes. Criou-se, assim, uma rede de lealdades palacianas que, articulada com a onipresente iniciativa privada, dispunha dos aparelhos de Estado como se fossem propriedade pessoal, no melhor estilo patrimonialista.

Ausência de procedimentos transparentes de licitação, contratação de pessoal sem concurso, demissões arbitrárias, inexistência de planos de cargos e salários, remuneração desigual para salário igual, uso generalizado das fundações como instrumento de nepotismo foram algumas das características mais marcantes do cenário da administração brasileira no final da ditadura. Em seu conjunto, esse quadro de uma esfera pública que se decompunha no mesmo movimento em que se expandia teria sido facilmente compatível com a privatização aberta que hoje se busca implementar. Mas o ajuste liberal-conservador brasileiro foi tardio, e chegou precedido por algumas alterações institucionais importantes que, embora em escala modesta, retardaram-lhe a velocidade.

Entre o final da década de oitenta e o início dos anos noventa foi possível, sobretudo por meio da ação dos movimentos populares que então viviam uma fase ascendente, reverter em parte a trajetória seguida durante a ditadura. Em 1987, a Lei nº 7596 submetia as fundações que recebessem recursos da União aos mesmos controles exercidos sobre as autarquias, das quais, na prática, deixaram de distinguir-se.

No mesmo ano, o PUCRCE, instituído no âmbito das instituições federais de ensino, representava um passo importante no sentido da garantia de tratamento isonômico a pessoas que desempenhassem, com níveis similares de qualificação e desempenho, as mesmas atividades. No ano seguin-

te, a Constituição Federal estendia o princípio da isonomia ao conjunto do serviço público.

Em 1990, o RJU complementava dispositivos constitucionais e o país passava a ter uma regulamentação única para praticamente a totalidade das relações de trabalho nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. Mais que isso, substituía o emprego regido pela CLT, que se havia disseminado sobretudo nas fundações, pela relação de serviço público, de natureza mais institucionalizada e capaz de impor limites à vontade particular e discricionária dos governantes.

Ainda que incompletas, essas mudanças criaram espaços realmente públicos no interior de aparelhos costumeiramente tratados como instrumentos de mando privado. Foram, além disso, acompanhadas de transformações importantes na concepção das atividades do Estado, sobretudo no que se refere às políticas sociais, onde houvesse avanços no sentido da democracia e da universalização.

No entanto, muito do que se conseguiu obter durante a elaboração da Carta de 1988 permaneceu sem eficácia, por desrespeito ou omissão governamental. Mesmo assim, e apesar de não ter sido jamais o texto igualitário que muitos vêem nela, essa Constituição tornou-se um obstáculo às políticas de ajuste que nos têm sido impostas. Reformá-la foi, desde muito cedo, uma das prioridades da direita brasileira e de seus mentores externos. As investidas mais agressivas começaram no governo Collor, mas ganharam

em abrangência, intensidade e sistematização a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique.

Poucas políticas tiveram ideólogos tão oficiais quanto o que a atual reforma do Estado encontrou em Bresser Pereira. Em 1996, esse autor publicava em inglês, para discussões junto a quem de direito, e posterior tradução, um

***A reforma distingue
quatro setores no
aparelho estatal:
núcleo estratégico,
atividades exclusivas
de Estado, serviços não
exclusivos e produção
de bens para o
mercado. Nos serviços
não exclusivos, a
execução caberá às
organizações sociais***

texto em que oferecia modesta contribuição ao mundo subdesenvolvido: nada menos do que um terceiro momento paradigmático de autointerpretação do desenvolvimento da América Latina (Bresser Pereira: *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: Para Uma Nova Interpretação da América Latina*. São Paulo, Ed. 34, 1996). O primeiro, estruturalista e nacional-burguês, teria sido formulado por Prebisch; o segundo

consistiria na versão Cardoso/Falsetto da teoria da dependência; o terceiro momento seria o da crise fiscal, originada sobretudo pelo endividamento público e pelo populismo econômico.

Bresser se define como social-democrata ou social-liberal, e procura marcar suas distâncias em relação ao neoliberalismo, do qual se distinguiria pela interpretação da crise — ao enfatizar o papel da dívida externa — e pela soluções propostas, uma vez que o neoliberalismo procuraria retirar o Estado da economia e da área social, enquanto a “resposta social-democrática não é o Estado liberal, mas o Estado social-liberal, que continua responsável pela proteção aos direitos sociais, mas que gradualmente deixa de diretamente exercer as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las” (*idem*, p. 270).

Um leitor destituído de boa vontade talvez estranhe que a dívida externa, pensada no diagnóstico como causa principal da crise, não seja considerada quando se propõe a terapia. E talvez julgue que a terceirização das políticas sociais, com subsídios, venha a ser um bom meio para favorecer interesses privados, coisa que os neoliberais rejeitam na teoria e buscam sempre realizar na prática.

Como construir, sem agir sobre um fator determinante da crise fiscal, a reforma capaz de superá-la? A resposta começa pela distinção entre quatro setores no interior do aparelho estatal: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas de

Estado, os serviços não exclusivos ou competitivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico, *locus* da definição das leis e políticas públicas, é conceituado, por lapso ou franqueza, de forma muito restritiva: são o presidente da República, os ministros e a cúpula dos ministros os responsáveis pela decisão sobre essas políticas, havendo também referência aos tribunais federais, “encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público” (*idem*, p. 283). O Congresso Nacional supostamente não deve imiscuir-se nessa área nobre.

A privatização, sem subterfúgios, só é proposta para a produção de bens e serviços para o mercado. Os dois setores intermediários deverão ser descentralizados. A execução das políticas caberá, nas atividades exclusivas, a agências reguladoras e, no setor dos serviços não exclusivos, às organizações sociais, que abrangerão universidades, escolas técnicas, hospitais, museus. O vínculo entre decisão e implementação se fará através de contratos de gestão: “com ele, o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução” (*idem*, p. 284). No âmbito de atuação das agências reguladoras, a propriedade pública será mantida, e as relações de trabalho continuarão regidas pelo RJU.

Quanto às instituições federais que venham a ser transformadas em organizações sociais, assegura

Bresser que não serão privatizadas, mas *publicizadas*. Como não podem obter no mercado a totalidade dos recursos necessários ao exercício de suas atividades, dependem de transferências estatais. Para justificá-las, não devem ser privadas, mas públicas. E não devem ser estatais, porque não envolvem (*sic*) o poder de Estado (*idem*, p. 286). Estão lançadas, pois, as bases para um novo tipo de propriedade: pública não es-

***A publicização,
na peculiar linguagem
da reforma, nada mais
é do que a privatização
total das instituições
públicas encarregadas
de implantar políticas
sociais como
educação e saúde***

tatal. Apesar das enormes divergências sobre esse conceito, o autor não parece ver necessidade de um tratamento aprofundado.

Passemos, então, para um nível mais operacional: o que serão, na prática, as organizações sociais? A resposta, agora, é clara: fundações públicas de direito privado. Voltamos, assim, ao Decreto-Lei nº 200/67, e superamos “o retrocesso burocrático ocorrido em 1988” (*idem*, p. 275). Mas haverá uma pequena diferença: essas fundações deverão ser criadas por pessoas fi-

sicas, e não pelo Estado, para que melhor possam livrar-se de restrições normalmente impostas à administração estatal. Ou seja, a *flexibilidade* será ainda maior.

“As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho...” (*idem*, p. 287). Temos aqui a síntese de um programa que avança a passos largos. A América Latina pode ter ganho um paradigma, mas o Brasil está sendo contemplado com algo mais palpável.

Descontados os malabarismos verbais, a *publicização*, na peculiar linguagem da reforma, nada mais é do que a privatização total das instituições públicas encarregadas de implantar políticas sociais como educação e saúde. Fundações de direito privado — deveria ser desnecessário lembrar — não são públicas, mas privadas. Articuladas através de contratos de gestão com ministros dotados de competência para decidir em caráter pessoal sobre o teor desses acordos e a conveniência de renová-los, significarão na verdade a ausência de qualquer controle veredadeiramente público sobre o fluxo de recursos nessas áreas.

O RJU é incompatível com a implantação desse modelo. O trabalho regido por normas estatutárias é contrário à natureza das organizações sociais, e certamente

acarretaria enfrentamentos judiciais. Impõe-se, portanto, adotar, nos órgãos que se pretende transformar, a regulamentação celetista, ainda que para isso seja necessária, por algum tempo, a convivência dos dois regimes.

A reforma do Estado em implantação no país é um processo amplo, que abrange alterações na Constituição Federal e na legislação ordinária, mas que não se esgota no plano especificamente legal. Boa parte dos objetivos pode ser alcançada diretamente através de ações ou omissões governamentais que podem conviver com o ordenamento jurídico existente, ou simplesmente infringi-lo.

Dentre as mudanças propriamente normativas, que constituem seus aspectos mais visíveis, destaca-se a Emenda Constitucional nº 19, que, entre outras inovações, expurgou da Constituição referências à isonomia no serviço público e reintroduziu a possibilidade de contratação de pessoal nos termos da CLT para os organismos estatais. Surge, assim, o emprego público, na realidade trabalho submetido a normas que se aplicam a relações privadas entre patrões e empregados. Essa emenda data de 1998. No ano seguinte, tramitou no Congresso o PL nº 57/99, hoje transformado na Lei nº 9962, de fevereiro de 2000. Trata-se de norma genérica, que não cria os empregos, mas estabelece parâmetros que deverão ser observados durante a sua criação, a ser feita por meio de normas específicas. Isso é parte da estratégia governamental: um dos objetivos da reforma é

aprofundar a segmentação do trabalho nas entidades do Estado, e isso requer o uso de instrumentos legais diferenciados.

Os principais pontos a destacar, a respeito dessa lei, são os seguintes:

a) o regime é celetista; as aposentadorias e pensões serão reguladas pela previdência do setor privado, com teto de dez salários-refêrencia. Além da inadequação, em princípio, da aplicação da CLT a instituições ainda de direito público, deve-se observar que existe, hoje, tendência a flexibilizar crescentemente — leia-se desproteger — o trabalho celetista. No mesmo sentido, estão sendo feitas tentativas de reduzir a pouco mais da metade o teto das aposentadorias no Regime Geral da Previdência Social;

b) o ingresso continua a depender de concurso público — nem poderia ser diferente, a menos que se aprovasse nova emenda constitucional — mas as demissões ficam facilitadas. Além disso, o projeto de carreira celetista em gestação no MEC aumenta as alternativas de contratação precária de docentes, com processo de seleção simplificado;

c) não poderá haver transposição de um regime para o outro;

d) por força de dispositivo constitucional, as normas que venham a criar os empregos deverão ser leis, e não medidas provisórias;

e) o RJU não se extingue. Continuará regendo as atividades consideradas exclusivas do Estado. Por enquanto, mesmo nas universidades, é a única norma em vigor, salvo raras exceções, embora seja

evidente a intenção governamental de colocá-lo em extinção. Se isso acontecer, haverá, por tempo talvez longo, a coexistência de dois regimes.

A legislação até agora aprovada permanece incompleta. Só se tornará eficaz após a promulgação das leis específicas, entre as quais a referente à educação. Diante disso, o MEC formou grupo de trabalho com a finalidade de elaborar anteprojeto de lei para a criação do emprego público e adoção de diretrizes de carreira nas instituições federais de ensino. Os textos produzidos por esse grupo, dos quais foi possível conhecer duas versões, seguem a lógica que inspira o conjunto da reforma do Estado.

As carreiras propostas se caracterizam pela discriminação e pelo aumento do trabalho precário. O que as normas já existentes não haviam deixado claro é agora explicitado, em dispositivo que pretende extinguir os cargos que se encontrem vagos na data da publicação da nova lei, ao mesmo tempo em que se proíbe o provimento dos que venham a vagar a partir dessa data. Vale dizer que os atuais servidores *transformar-se-ão em categoria em extinção*. Para que sejam depois colocados *à disposição da nova entidade*, como deseja Bresser Pereira?

Por inúmeras razões, estamos diante de uma política antagônica em relação à concepção de educação e de serviço público que o movimento docente sempre defendeu. Não há negociação possível, e sobram motivos para enfrentamento. 