

A ESTABILIDADE DESEJADA

Luiz Carlos Bresser Pereira

Jornal do Brasil, 22.1.1995

Abstract: A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado.

A estabilidade desejada para o setor público é flexível, defendendo o Estado e seus funcionários contra os poderosos e os corporativistas. Já a estabilidade rígida prevista na Constituição de 1988 é um obstáculo fundamental à reforma do Estado e à consolidação do Plano Real. Não é possível haver uma administração pública eficiente e moderna quando seus dirigentes não têm condições de exigir que o trabalho seja executado com competência e disposição nem meios de adequar os quadros de funcionários às necessidades do trabalho a ser executado.

A estabilidade dos trabalhadores do setor privado foi há muito flexibilizada porque se constituía em um empecilho intransponível a uma administração moderna das empresas. Enquanto não ocorrer o mesmo com o setor público, será igualmente impossível uma administração eficiente da coisa pública.

O argumento a favor da estabilidade dos servidores das carreiras de Estado, como juizes, promotores, procuradores, delegados, fiscais e militares é simples. Nesses casos a estabilidade é uma defesa do Estado e da função pública contra aqueles que podem se sentir prejudicados pelas decisões desses altos servidores e têm poder para lograr sua demissão. O custo dessa estabilidade, por sua vez, é pequeno, já que o número de funcionários nestas condições é reduzido. Por outro lado, estas carreiras são constituídas por servidores qualificados, que, em parte, se auto-controlam, e que, em qualquer hipótese, são facilmente controláveis pelos seus pares e superiores.

Já o argumento a favor da estabilidade indiscriminada para todos os funcionários é insubsistente. Há um velho argumento: dessa forma se evitaria que nas mudanças de governo houvesse a “derrubada”, ou seja, a substituição em massa dos funcionários existentes por adeptos do partido político vitorioso. De fato, isto ocorria no Império, e pode ainda ocorrer em um ou outro estado da federação ou em município muito subdesenvolvido. De um modo geral, entretanto, essa é uma prática superada e inviável no sistema público brasileiro. Inviável e caída em desuso. Tanto assim que não ocorreram demissões em massa em grande número de estados quando houve, em 1983, a mudança do regime militar para o civil, não ocorreu também em 1985, quando a mesma mudança ocorreu a nível federal. Tanto em 1983 quanto em 1985 havia ainda um enorme número de funcionários celetistas, não-estáveis.

Em compensação, o prejuízo causado à administração pública pela estabilidade inflexível e indiscriminada é enorme. Em cada ministério, em cada repartição da administração pública direta, em cada fundação ou autarquia, quando pergunto quantos são os funcionários ali lotados e quantos são aqueles que de fato trabalham com motivação e competência, as respostas são alarmantes. Nos estados e municípios o problema é o mesmo, senão pior. Muitos municípios brasileiros, que foram vítimas do empreguismo de algum prefeito irresponsável, estão agora literalmente paralisados, obrigados a manter um enorme número de funcionários desnecessários, que consomem toda a receita corrente. Basta um único administrador público irresponsável, que admita, via concurso, mais funcionários do que o necessário, e funcionários de nível mais baixo do que o minimamente aceitável, para que todas as administrações subsequentes fiquem manietadas por muitos e muitos anos com funcionários estáveis e desnecessários.

Não há, entretanto, necessidade de extinguir a estabilidade. Basta defini-la em dois níveis: de forma rígida, para as carreiras de Estado, de forma flexível para os demais funcionários. A estabilidade rígida significa que o funcionário que só poderá ser demitido por falta grave, via processo administrativo. A estabilidade flexível, que o funcionário também poderá ser dispensado no interesse da administração, por excesso de quadros, ou por falta de competência ou motivação individual.

Entretanto, da mesma forma que acontece no setor privado, os servidores que fossem demitidos sem alegação de falta grave não perderão todos os seus direitos. Não teríamos uma situação de tudo ou nada, como é hoje, mas uma situação intermediária, em que o funcionário terá direito a uma indenização razoável correspondente ao que receberia se tivesse o Fundo de Garantia de

Tempo de Serviço, a férias e a décimo terceiro proporcional, e conservará o seu direito à aposentadoria do setor público proporcional ao tempo trabalhado. Além disso, depois de um certo tempo de exercício da função pública, o funcionário terá o direito de demitir-se levando consigo seu direito à aposentadoria proporcional.

Para financiar a indenização correspondente ao FGTS, ou seja, a aproximadamente um salário por ano trabalhado, o Governo estabelecerá, com recursos orçamentários, um fundo. Não se imagine, entretanto, que esse fundo terá que ser muito grande, porque, aprovada a reforma constitucional flexibilizando a estabilidade nos termos propostos, não haverá grandes demissões, pelo menos no setor público federal.

Não haverá por duas razões. Primeiro, porque não há um excesso generalizado de funcionário na União. Os servidores ativos civis e militares são hoje cerca de 700 mil, e vem diminuindo, já que mais de 20 mil funcionários se aposentam ou se exoneram cada ano, e já que os concursos, desde 1990 até 1993 permaneceram praticamente suspensos. Em segundo lugar, porque, mesmo sem a estabilidade formal, haverá uma grande resistência às demissões. Demitir funcionários não faz parte da cultura brasileira. Só acontecerá quando houver claro excesso, ou desmotivação e incompetência muito evidentes.

Mas isto não significa que nada mudará. Pelo contrário, haverá uma mudança radical com a flexibilização da estabilidade. Porque, a partir desse momento, cada funcionário e cada chefe sabe que a estabilidade é algo que se conquista dia a dia, é algo que se constrói com dedicação e espírito público, não é um privilégio que apenas protege os incompetentes.

Os servidores públicos em todos os níveis são, necessariamente, uma minoria na sociedade brasileira. Representam menos de 6 por cento da força de trabalho ativa do país. Seu trabalho é pago pela sociedade como um todo: por contribuintes de impostos de todo o país, inclusive os próprios servidores. Sua responsabilidade de cidadãos para com os demais cidadãos-contribuintes é portanto enorme. Com a flexibilização da estabilidade essa responsabilidade poderá ser melhor manifestada pelos próprios funcionários e melhor cobrada por toda a sociedade.