

GRUPO DE TRABALHO SOBRE

EMPREGO PÚBLICO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO

GRANDE DO NORTE

- As Unidades Acadêmicas, órgãos,
ADUEG, SINT-UEG
para conhecimentos e
discussões.

[Assinatura]
Em 03/01/01

QUESTÃO DO EMPREGO PÚBLICO

1 Introdução

Dando seguimento às reformas administrativas que vem implementando, o Governo Federal propôs e o Congresso Nacional aprovou uma nova legislação, que estabelece novos critérios para a contratação dos futuros Servidores Públicos Federais, segundo a qual, os servidores não mais serão admitidos pelas regras do Regime Jurídico Único, mas contratados em conformidade com os parâmetros legais da Consolidação das Leis do Trabalho, o chamado Regime da CLT.

Tal legislação estabelece que os novos servidores não terão uma relação institucional com os órgãos públicos onde venham a trabalhar, apenas uma relação contratual. Nessa direção, do ponto de vista de uma interpretação jurídica, os referidos servidores não ocuparão cargos públicos, mas EMPREGOS PÚBLICOS, daí derivando a denominação "Lei do Emprego Público".

Visando subsidiar a discussão no órgão máximo de decisões da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, o Reitor, Prof. Ótom Anselmo de Oliveira, delegou um Grupo de Trabalho Sobre Emprego Público (GTEP) para analisar e elaborar um documento explicativo, o qual foi discutido dentro da equipe da Administração Central. Submetido à apreciação do CONSUNI, este aprovou, em 20 de dezembro de 2000, o trabalho do GTEP, assim como a criação de uma Comissão composta pelos membros do GT ampliada, visando aprofundar e disseminar o debate no âmbito da Comunidade Universitária. Foi entendimento também do COSUNI, a necessidade da Administração Central da UFRN, com base no texto deste documento, procurar estabelecer as necessárias articulações junto à ANDIFES e outros setores externos à UFRN.

A análise das propostas em debate a respeito das carreiras de Servidores Docentes e Técnico-Administrativos demonstrou a necessidade de uma discussão preliminar a respeito da própria Lei do Emprego Público e suas implicações para as instituições públicas federais, particularmente para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Esta análise conclui pela inadequação da nova legislação para o preenchimento de vagas nas Instituições Públicas, por um conjunto de razões que serão expostas a seguir.

2 A impropriedade da substituição do RJU por CLT nas IFES

A substituição dos contratos via RJU por contratos CLT não deve ser adotada nas IFES a bem do Serviço Público, por várias razões que podem ser explicadas dentro de um contexto histórico, sob a ótica da qualidade do serviço e do zelo ao erário público e mesmo com base na visão de modelo de Universidade proposta pela ANDIFES e já referendado pelo CONSUNI da UFRN.

2.1 Contexto Histórico

É importante nos reportarmos historicamente ao Governo Castelo Branco (primeiro do regime militar), no qual os Servidores Públicos Federais eram Estatutários, portanto, ocupavam cargos públicos. Decidido a implantar o Regime CLT, o Governo Federal utilizou-se do discurso de que era o Regime Estatutário que permitia o descompromisso e o descaso dos Servidores Públicos para com os órgãos em que trabalhavam e fez veemente campanha, através da qual afirmava que, com a mudança para o regime da CLT, o Serviço Público seria moralizado.

O Governo Castelo Branco ainda ofereceu estímulos financeiros aos que optassem pela passagem do Estatuto para a CLT. O resultado foi de anos de uma convivência danosa à qualidade do serviço em virtude da permanência de dois regimes de trabalho, em decorrência dos quais os direitos eram diferenciados.

Segundo a campanha, o novo Regime permitiria a punição e até a demissão dos servidores relapsos, o que elevaria a qualidade do serviço prestado. Porém, a realidade que se viu até 1990, quando através do RJU o Serviço Público Federal retornou ao Regime Estatutário, foi bem outra. Pouquíssimas demissões verificaram-se no período, sendo fácil lembrar de algumas provocadas por perseguições políticas.

Muitos eram os casos de servidores "afilhados" de políticos influentes, que não compareciam ao trabalho, atendiam mal, desconheciam o compromisso com o papel social de seus serviços, dotados de competência questionável, com desempenho insatisfatório em suas funções, comprometendo, portanto, a credibilidade das instituições públicas.

2.2 Prejuízos à Qualidade do Serviço e ao Erário Público

Durante a vigência das contratações pelo Regime da CLT, o erário público foi violentado pelas dificuldades inerentes à gestão de um Regime de Trabalho incompatível com a coisa pública.

São muitos os casos de pessoas que se tornaram Funcionários Públicos por força de decisão judicial, e não pelo mérito e competência demonstrados em concurso público. Por exemplo, como consequência de contratações feitas para solucionar problemas emergenciais sob a forma de "serviços prestados" e que, concluído o período da contratação provisória, muitos prestadores de serviço requereram a contratação permanente e a justiça acolheu. Houve ainda os casos das demissões "sem justa-causa", para as quais a justiça impôs indenizações pesadas, muitas vezes impondo o retorno do servidor ao trabalho.

É válido ressaltar também os casos em que gratificações temporárias foram concedidas visando resolver distorções salariais (algumas perfeitamente justificáveis) e, na justiça, o servidor conseguiu a incorporação definitiva da gratificação ao salário. As horas extras, que em muitos casos foram incorporadas por decisão judicial, embora não mais estivessem sendo cumpridas, são outro exemplo.

Podem ainda ser citadas as ações por pisos salariais profissionais, geradoras de muitas injustiças e desmotivações entre profissionais que, exercendo funções idênticas nas instituições públicas, ganhavam remunerações diferenciadas pela aplicação judicial de pisos salariais a pessoas com determinada formação acadêmica, que os formados em outras profissões não haviam conseguido conquistar.

No caso das IFES, há ainda que se considerar o caso das FUNDAÇÕES, existentes em quase todas elas (senão em todas). Para evitar a repetição de problemas também já ocorridos no passado, ao Reitor preocupado com a elevação do nível de qualificação de seu corpo funcional impor-se-á a necessidade de implementar uma política de demissões periódicas do quadro de pessoal dessas Fundações, a fim de que não conquistem o direito de ser absorvidos aos quadros das Universidades sem a necessária submissão aos concursos públicos. Nesse caso, bom para a IFES será o Reitor ruim para as Fundações e vice-versa.

Até hoje, Servidores Públicos sofrem as conseqüências da desastrosa convivência dos dois regimes trabalhistas (Estatutário e CLT). O fato de a justiça ter reconhecido o Direito aos reajustes salariais dos Planos Bresser e Verão aos que eram CLTistas e não ter estendido esse direito aos ex-Estatutários é um nítido exemplo de IN-justiça por tratamento diferenciado.

Outro problema sério que será gerado com a adoção do Emprego Público e que a experiência já demonstrou ser institucionalmente danoso reside nas aposentadorias: a convivência de servidores com direitos diferenciados em relação à seguridade social gerou graves distorções no passado e é o que se poderá esperar para o futuro se implementada a contratação pelo "Emprego Público", quando retornará a convivência de servidores com direito a aposentadoria integral e os que só terão direito dentro do teto do INSS.

Neste momento em que é iminente a mudança no sistema de absorção de servidores nas Instituições Públicas Federais, que coincide com a ocasião em que há uma grande carência de pessoal como conseqüência de vários anos sem reposição de quadros, é indispensável que as Instituições Federais de Ensino Superior, como todas as Instituições Públicas Federais, reflitam cuidadosamente sobre as efeitos da implantação do novo regime.

É necessário procurar antever, por exemplo, o que ocorrerá, com o passar dos anos, quando o quadro CLT for se ampliando e o Estatutário decrescendo. Quem será o governante à época, que visão terá quanto a isso? É indispensável que os responsáveis pela atual gestão do Estado compreendam a responsabilidade que seus atos atuais têm em relação ao futuro da nação. Evidentemente, não pode interessar ao Estado que decisões tomadas hoje tragam conseqüências maléficas no futuro. Isso seria, no mínimo, descompromisso social.

Raciocinando nesse sentido e observando a experiência do passado, não é concebível a possibilidade de serem estabelecidas carreiras profissionais decentes e estimulantes para o Servidor Público no Regime CLT, com retorno positivo à qualidade do Serviço Público.

Todos os problemas já registrados pela história com a implantação do Emprego Público deverão retornar, sendo estranho um governo que não reajusta seus servidores por causa do déficit público defender a implantação de contratos de trabalho que representarão um crescimento orçamentário da folha de pessoal, mesmo que não ocorram reajustes salariais nem novas contratações.

2.3 Previdência e Estabilidade: Eis a Questão

Na verdade, o que o Regime CLT mais fez foi trazer uma boa contribuição para o abarrotamento dos tribunais trabalhistas, sendo importante notar que até hoje, dez anos depois do RJU, ainda é enorme o volume de ações pendentes dos tempos de CLT.

Por outro lado, quando se alega que o RJU "engessou" o processo punitivo aos relapsos, trata-se de uma grande falácia. Em várias IFES, por exemplo, o exercício da autonomia, ainda que de forma limitada, já tem contribuído para dar mais eficiência aos processos administrativos. Muitos são os casos conhecidos de punições de servidores relapsos durante a vigência do RJU, a partir do momento em que vários Reitores entenderam que a constituição lhes impunha a responsabilidade para com a moralidade do Serviço Público em suas instituições.

O RJU assegura amplo direito de defesa aos servidores, o que dá a garantia de que as punições não se devem a razões de perseguição política. Em que pese que essas garantias, para alguns, são excessivas e impõem morosidade aos processos, considerando-se o caso das IFES, a prática da Autonomia Universitária, coloca o RJU como mais versátil, mais ágil e justo que o CLTista.

A estabilidade de emprego, inicialmente garantida ao Servidor Público pelo RJU, esta sim foi completamente compatível com a moralidade pública, pela forma como deu ao servidor subalterno a possibilidade de não se submeter a determinações desonestas de suas chefias.

Estas questões levam a imaginar que, na criação do Emprego Público, a preocupação não foi com a qualidade da prestação do serviço, que deveria ser prioridade para o Governo, mas com a paulatina extinção do quadro de servidores com direito a aposentadoria integral e por fim à estabilidade, logo, tornando os servidores passíveis de submissão a atitudes incondizentes com a moralidade pública.

3 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E EMPREGO PÚBLICO

Nas discussões sobre Autonomia Universitária, a ANDIFES propôs um projeto de Lei Orgânica da Autonomia, que define uma nova natureza jurídica para as Universidades Públicas Federais. Diz o projeto:

Art. 1º A Universidade Federal é pessoa Jurídica de Direito Público, revestida de personalidade jurídica especial, dotada de capacidade de autonormação e de autogestão...

Parágrafo Único: A Universidade Federal, instituída e mantida pela União, constitui ente jurídico de direito público denominado Universidade Pública Federal, com as características próprias atribuídas pela Constituição Federal, por esta lei, pelos diplomas legais de instituição e pelos respectivos estatutos.

Em sua proposta, portanto, a ANDIFES entende que deva ser instituído legalmente ente jurídico próprio, denominado Universidade Pública Federal, integrante do Estado Nacional, revestido de personalidade jurídica de direito público interno, como forma de organização da Universidade Pública Federal, titular das prerrogativas de autonomia estabelecidas pelo art. 207 da Constituição Federal.

Propõe ainda a ANDIFES, que a instituição legal do Sistema de Instituições Federais de Educação Superior, criadas, instituídas e mantidas pela União, seja coordenado por um Conselho Superior, constituído por integrantes das Administrações das IFES, do Poder Executivo Federal, da Sociedade e do Mundo da ciência.

Durante a discussão sobre Autonomia Universitária, ocorrida em 1999, na UFRN, a comissão de autonomia emitiu documento justificando sua posição, em seguida aprovada pelo CONSUNI/UFRN, no qual pode-se ler:

Pessoa Jurídica de Direito Público Interno

Não há dúvidas acerca da importância da inserção da Universidade Federal como Pessoa Jurídica de Direito Público interno em lei que organize as Universidades Federais sob esse novo formato, exclusivo para as IFES.

Isto para suprimir confusão normalmente verificada, quando se tratam por igual todas as autarquias e fundações públicas olvidando-se que somente entes universitários têm a prerrogativa constitucional da autonomia.

Assim, há leis, decretos e portarias que se aplicam às autarquias e fundações públicas, porém nunca quando essas são instituições universitárias.

Na verdade, entende-se que o legislador constituinte, ao alçar a autonomia ao patamar de norma constitucional, quis, de fato, emprestar às universidades públicas a natureza de entes de Estado, mas não entes de governo.

Tal afirmação parece clara, na medida em que veda aos governos a edição de atos que visem, de qualquer modo, suprimir ou mesmo restringir o alcance dessa autonomia...

Carreira Única – Uma Necessidade

Não se entende o pensamento gerado no seio de poucos, no sentido de se quebrar a unicidade da carreira docente e mesmo do padrão vencimental.

A carreira única significa uma conquista e representa a fórmula encontrada para incentivar o crescimento qualitativo das IFES situadas em regiões mais distantes e com economia menos pujante.

Oferecendo-se aos docentes condições similares às encontradas nos centros mais densamente povoados, têm-se os meios necessários para que, igualmente, se acolham os bons profissionais no ambiente dessas instituições menores.

A quebra desse princípio acarretará o indesejável aprofundamento das desigualdades regionais.

As áreas mais ricas se desenvolverão cada vez mais e as mais pobres estarão condenadas ao atraso irremediável.

Isto porque, com vencimentos mais convidativos, as instituições mais fortes selecionarão melhores profissionais lá residentes, mas, também, os melhores das demais regiões, deixando estas com total impossibilidade de alcançar o nível de excelência desejado.

Desse modo, restará definitivamente alargado o fosso a separar a qualidade do ensino oferecido nos centros maiores daquele ministrado nas regiões menos pujantes.

Só que a educação é uma função inarredável do Estado e como tal tem de ser prestada à população em condições de absoluta isonomia.

Gerada no seio do sistema federal de ensino tamanha desigualdade, estar-se-ia estabelecendo odiosa discriminação estatal em desfavor da população residente nas áreas mais fragilizadas, do ponto de vista econômico.

Para nenhum outro serviço do Estado propõe-se que nos centros mais adiantados os agentes públicos lotados nessas áreas tenham vencimentos mais avultados que os demais.

Não se viu até o momento proposta no sentido de que Juízes Federais ou do Trabalho que militam em São Paulo, Rio de Janeiro ou Belo Horizonte ganhem mais do que os lotados no Norte ou no Nordeste.

E o que dizer dos militares? Devem eles, igualmente, ter carreiras e vencimentos de acordo com a região onde servem?

Isto posto, a ANDIFES e o CONSUNI-UFRN, na discussão sobre Autonomia Universitária, tomaram posição politicamente inversa e incompatível com o quadro do Emprego Público, partindo dos pressupostos de que as IFES são estratégicas ao país como referenciais de qualidade de ensino, pesquisa e extensão, assim como necessitam estar presentes em todos os estados da federação com o objetivo de levar esse referencial a todos os pontos da nação. Em outras palavras, com a finalidade de estabelecer um padrão unitário, nacional, de qualidade, a ANDIFES optou pela transformação das Universidades Federais em ente de Estado, "Universidade Pública Federal", que diferencia significativamente as universidades públicas das demais universidades e as coloca num plano de responsabilidade social de relevância nacional, que, compativelmente, exige um tratamento especial para seus servidores, hoje previsto de forma legal dentro do conjunto das Carreiras de Estado.

Não se pode negar a importância que as Universidades Públicas Federais têm no sentido da socialização do acesso ao ensino (e se este papel ainda não é superior é em razão da baixa qualidade do ensino nos níveis inferiores), assim

como pelo fato de preencherem espaços de formações profissionais não atendidas pela rede privada por não oferecerem rentabilidade.

Por tudo isso, consideramos incompatível o Regime do Emprego Público com a qualidade e eficiência do serviço público, especialmente nas Universidades Federais, considerando que esta questão deva ser tratada dentro de uma perspectiva mais ampla que envolva a problemática da Autonomia Universitária e à luz do papel estratégico para a nação exigido das IFES.